

COLLOQUE DU 18 JUI 2010

MARSEILLE EUROMEDITERRANEE

RETRANSCRIPTION DES DEBATS

9h45 – 10h45 : Présentation de la recherche POPSU à Marseille



Avec le soutien de :



Présentation de la recherche POPSU à Marseille

► **L'opération Euroméditerranée**

La parole aux chercheurs

Brigitte Bertoncello, professeur à l'Université de Provence Aix-Marseille I

La parole des chercheurs peut paraître facile, sans responsabilités financières ou humaines comparativement à ce qui vient d'être présenté, elle est construite dans des contextes multiples. Dans le cadre de la production de cet ouvrage, il ne s'agissait pas pour nous d'évaluer l'opération au sens d'une mise en miroir entre le projet initial et l'avancée des réalisations en 2010 mais de comprendre les mécanismes, de mesurer les effets de la transformation notamment en termes de recomposition socio-spatiale, et donc d'analyser autant que faire ce peu les jeux d'acteurs.

Pour éviter les malentendus et devoir répondre à des questions centrées sur l'échelle de la métropole, ce que nous demandent principalement les journalistes aujourd'hui, je voudrais dire que ce titre n'est pas le nôtre et que nous avons focalisé notre recherche sur le périmètre d'une opération de renouvellement urbain de 410 hectares dans une ville populaire, recherche qui a bien sûr nécessité un jeu d'échelle pour mieux en comprendre les enjeux.

Dans le temps très court qui m'est imparti, je vais essayer de poser quelques axes qui seront bien sûr complémentaires de ceux que Jérôme Dubois présentera par la suite. Pour ma part, les deux entrées retenues m'ont été « soufflées » par une commande d'article dans le cadre d'un ouvrage en cours sur les villes françaises. On m'a demandé de rédiger pour l'opération Euroméditerranée quelque chose qui prenne en compte la centralité et la gentrification. J'ai choisi de reprendre ces deux entrées et de vous proposer quelques pistes de réflexion.

Ces deux notions, centralité et gentrification, ont bien sûr à voir avec tout projet urbain, ce n'est pas une spécificité de notre objet d'aujourd'hui. Elles ont un rapport avec toute opération de renouvellement urbain et obligent à considérer Euroméditerranée comme une pièce du puzzle marseillais. Cette image du puzzle n'est pas de moi, je l'ai empruntée aux étudiants du master urbanisme et aménagement que je tiens à remercier pour cette image que je trouve particulièrement pertinente.

Considérer Euroméditerranée comme une pièce du puzzle est une démarche intéressante à double titre. Premièrement, focaliser toute l'attention et l'analyse sur le projet Euroméditerranée, qui cristallise les critiques, fait oublier tout le reste de la ville. Sans remettre en question le rôle de moteur et d'accélérateur d'Euroméditerranée, l'idée est de sortir du projet phare pour s'interroger à l'échelle de la ville et repenser Marseille dans son ensemble. Ensuite, cela permet de s'interroger sur comment les pièces du puzzle sont assemblées et selon quelle logique. L'assemblage ne peut être appréhendé sans que l'on se préoccupe des acteurs et des temporalités des projets. Ma présentation oscillera entre ces deux échelles, le périmètre de projet et la ville, qui me semblent totalement complémentaires.

Donc deux entrées, centralités et gentrification. Je commencerai par les centralités. Bien que l'opération ait été conçue pour repositionner Marseille à l'échelle

euroméditerranéenne, elle permet de repenser, de réinterroger les centralités urbaines. Premier niveau d'analyse par rapport à ces centralités urbaines : Euroméditerranée est une centralité à l'échelle de la ville. Quand la municipalité ne parvient pas à agir sur l'hypercentre et à transformer la centralité immigrée malgré les nombreuses années de procédures de validation, c'est une nouvelle centralité qui émerge dans le centre nord de Marseille, là où il est possible de démolir, de reconstruire et donc d'impulser des recompositions socio-spatiales politiquement justifiées par un objectif de mixité sociale et une nécessité de requalification.

Deuxième niveau d'analyse par rapport à ces centralités : à travers ces actions, Euroméditerranée renouvelle et structure des centralités, qu'elles soient d'envergure internationale, régionales ou locales. (...), il est bien sûr question d'une centralité tertiaire dans le secteur de la Joliette, d'une centralité multimodale autour de la gare Saint-Charles, d'une centralité culturelle en appui sur la friche de la Belle de Mai mais aussi en bordure portuaire et d'une centralité commerciale rue de la République ou encore sur les Quais avec les Terrasses du Port.

Au-delà de ces dynamiques construites à partir d'une fonction majeure et d'une programmation d'équipements polarisants, il reste entiers deux points. Premièrement, l'attention apportée au dialogue entre ces dynamiques parfois concurrentielles mais qui peuvent aussi se compléter ou encore se combiner à condition de se soucier de leur interconnexion par des réseaux divers en lien avec les populations, les usagers, les citoyens. Deuxièmement, la nécessité de placer la composition urbaine au cœur de la transformation des territoires et de cette recomposition des centralités pour éviter à court terme de travailler à rendre plus habitables les abords des grands équipements, des grands aménagements et donc de retomber dans la réparation.

Mais peut-être faut-il évoquer ce qui pourrait devenir une centralité symbolique de Marseille et qui renvoie justement à une autre manière de produire la ville dans une dynamique de renouvellement. Je fais ici référence à l'extension du périmètre initial d'Euroméditerranée dont le traitement selon les principes de la démarche EcoCité est un véritable défi. Si l'on peut parler d'un premier rendez-vous manqué entre le projet urbain et le développement durable, le passage d'une centralité ouvrière à une centralité verte – on pourrait aussi utiliser le terme de centralité durable – programmé récemment dans l'extension pourrait être le point d'appui de la construction de ce que Thierry Paquot appelle un urbanisme écologique. Un urbanisme non pas cantonné à un écoquartier mais diffusé sur l'ensemble de la ville, ce qui nécessite un changement fort dans les interventions des praticiens.

C'est donc une centralité construite sur d'autres principes, sur un savoir-faire renouvelé, raisonné, et non plus à partir d'objets, qui peut permettre de poser différemment l'articulation programmation, transformation et vivre-ensemble. Une centralité qui contribue au changement d'image, modifie le paysage urbain et s'accompagne de recomposition sociale choisie ou subie. Ceci me permet de faire la transition avec la deuxième entrée, la gentrification.

Refaire la ville sur la ville comme le pratique Euroméditerranée dans un périmètre habité soulève nécessairement une interrogation sur le devenir des populations. Comment rester sur place alors que les valeurs du secteur augmentent, soit du fait des transformations à l'œuvre, soit du fait de leur prévision ? On peut aussi se demander comment les nouvelles valeurs des territoires requalifiés se pérennisent alors que les opérations d'aménagement ne s'insèrent pas nécessairement dans un environnement social favorable. Des marques de

contestation contre la transformation en cours s'inscrivent sur les murs de la ville, dans les œuvres des artistes, qu'ils soient cinéastes, photographes ou écrivains. Elles ne concernent certes pas uniquement le projet Euroméditerranée mais transmettent aux acteurs concernés, publics comme privés, le rejet du changement annoncé.

Bien avant le lancement d'Euroméditerranée, une dynamique de requalification du centre de Marseille à travers des procédures publiques a été conduite par la municipalité. Les discours annonçant la reconquête du centre-ville laissaient entrevoir la mise en place d'un processus de gentrification impulsé par le haut par les pouvoirs public. Paradoxalement, dans la future Capitale européenne de la culture, les artistes ne sont pas, comme dans d'autres villes, au cœur des dynamiques de gentrification. La gentrification à Marseille serait avant tout le résultat d'une politique municipale qui active la boîte à outils de la requalification, soit par des procédures publiques de réhabilitation, de restauration immobilières, de rénovation urbaine, soit par le jeu de négociations avec le secteur privé. Ici comme dans d'autres villes, les évolutions du budget municipal contraignent les maires et leurs équipes à collaborer avec le secteur privé pour concrétiser leurs projets de développement.

Ce partenariat public-privé semble aujourd'hui indispensable pour satisfaire les ambitions d'une offre renouvelée en logements à destination d'une nouvelle population attirée par le Marseille de demain. Cet investissement privé agit non seulement sur la forme architecturale et urbaine qui s'inscrit dans une dynamique de densification mais aussi sur la composition sociale des quartiers en mutation. Pendant que sont construites les opérations résidentielles de standing, et il en faut pour accueillir notamment les nouvelles populations en lien avec les emplois du tertiaire supérieur développés, qui produit, et où, le logement pour les populations les plus pauvres ? Marseille est une ville populaire avec des indicateurs de pauvreté et de précarité parmi les plus élevés de France – on peut se référer au DROS de la région PACA qui vient d'être publié. La demande en logements est plurielle et sur ce segment particulier les besoins sont considérables. Requalifier la ville est indispensable, c'est un objectif partagé, mais si la production de logements pour une population de cadres moyens et supérieurs ne s'accompagne pas dans un même temps d'une programmation de logements pour les plus pauvres, le décalage peut avoir des incidences sociales désastreuses.

La volonté municipale de requalification de la ville, accélérée par les opérations de renouvellement urbain d'Euroméditerranée, est effective mais n'est pas suffisante pour installer un processus de gentrification durable et continu. L'impact de ces dynamiques sectorisées est partiel et contribue à alimenter une configuration de la ville par archipels qui met sans doute plus violemment en exergue des disparités de niveau de vie. Par ailleurs, les opérations conduites ne parviennent pas à satisfaire complètement les attendus des nouvelles populations en termes de qualité de cadre de vie, populations qui ne se reconnaissent pas dans l'environnement imposé, trop éloigné de leurs référents sociaux. Cette programmation au coup par coup ne se préoccupe guère de l'insertion dans la ville de ces îlots porteurs de services de qualité visant une clientèle aux revenus bien supérieurs à ceux des populations environnantes. Transcender cette juxtaposition, penser les cultures a posteriori, passe nécessairement par une nouvelle réflexion à l'échelle de la quotidienneté.

La récente préoccupation d'Euroméditerranée pour les espaces publics de son périmètre pourrait être le signe d'un regain d'intérêt pour ce qui constitue le socle de la ville et l'espace des relations. Au-delà de cette volonté affichée par l'établissement public, il sera

indispensable dans un même temps que les services de proximité publics et privés soient rapidement au rendez-vous.

Je dirais que le renouvellement urbain de Marseille auquel prennent part les acteurs privés n'est pas dans ses formes et ses contenus totalement maîtrisé. Il est le résultat d'une ville négociée avec ses incertitudes, on l'a vu, dans laquelle le maintien de l'esprit des lieux est à la marge. Marseille semble faire l'objet d'une gouvernance à deux vitesses, celle qui traite de la question sociale, qui essaie de réparer, et celle qui tire la ville vers le haut et envisage un repositionnement à l'international. Un grand écart qui pour l'instant n'a pas permis d'inventer un nouveau savoir-faire urbanistique, celui de renouveler la ville populaire sans perdre son identité. Il devient alors urgent de s'interroger sur la réalité, l'efficacité des partenariats à l'échelle de la ville, quelle instance mise en place pour articuler les différents groupes d'acteurs qui interviennent, donc réfléchir à la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage urbaine porteuse à la fois d'une vision stratégique – quelle ville de demain pour quelle société ? – et des grands enjeux à la fois économiques et sociaux définis par les instances politiques.

Je terminerai en proposant un plaidoyer pour une maîtrise d'ouvrage avec un rôle d'assemblage, de coordination, d'articulation des acteurs et des différents projets en vue d'assurer la cohérence générale du développement de la cité sur des temps longs et dans des contextes politiques et économiques fragiles. En 2006, Rachel Rodrigues Malta et moi-même avons organisé un colloque sur la ville mise en scène. Je reprendrai ce qui a animé son parcours scientifique – nous sommes plusieurs à nous interroger sur cette question – à savoir une interrogation sur l'urbanisme contemporain ou la mise en scène de l'incertitude, autrement dit la conjugaison d'un urbanisme de compromis caractérisé par l'imprévisibilité des jeux d'acteurs et d'un urbanisme de processus fortement marqué par de l'aléatoire.

Jérôme Dubois, professeur à l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III

Pourquoi un établissement public à Marseille ? Ce n'était pas anodin de voir l'Etat revenir avec les outils lourds de la planification dans la ville du père de la décentralisation, et ce à un moment où les collectivités prenaient leur essor.

Quelques idées pour répondre à cette question. Si l'Etat est venu ici c'était avant tout pour organiser les jeux locaux. Je veux insister sur cette idée car il a pu y avoir des incompréhensions locales sur son rôle. Précisons que ce n'est plus un établissement public comme on a pu en voir au moment de l'Etat fort, de l'Etat planificateur. Nous avons eu quelques quiproquos locaux parce que l'Etat est venu organiser les partenariats locaux, est venu forcer les collectivités locales à s'entendre mais il n'est pas venu avec un projet urbain très longtemps. En 1995, il a offert une formule de coopération mais rien de plus.

Ce qui se passe au sein de l'établissement public et du conseil d'administration qui gère l'opération est intéressant parce que c'est avant tout une opération partenariale – le conseil d'administration n'est que le reflet des ententes locales plus générales : il suffit de relire les statuts de l'établissement public pour se rendre compte que les deux ou trois conseils d'administration annuels sont préparés jusqu'à quatre ou cinq mois à l'avance par ceux qui y participent et ne servent qu'à entériner des décisions préalablement négociées. Finalement, une structure qui fonctionne est une structure formelle.

Le rôle fondamental de l'établissement public était de maintenir l'équilibre politique entre les collectivités locales. Composé de cinquante personnes, on imagine bien, quelles que soient leur qualité, que ce ne sont pas elles qui régleront seules l'avenir de Marseille. Elles sont sans cesse obligées de travailler avec leurs différents homologues au sein des

collectivités locales, d'où un enjeu notamment avec les techniciens de la communauté urbaine ou de la ville qui gèrent au quotidien les réseaux, les espaces publics. C'est donc un gros travail de coordination politique mais également technique.

Pour montrer que l'établissement public a réussi sa mission, je voudrais vous parler du gentlemen's agreement qui existe dans son pilotage. Quel que soit l'aléa politique, les administrateurs ont toujours fait en sorte que ce soit la mairie de Marseille qui en garde la présidence. A l'issue des résultats des élections municipales de 2007, la gauche était en capacité d'en prendre la présidence, cela aurait fait désordre que ce soit une majorité autre qui préside aux destinées de la ville de Marseille, pourtant les élus se sont entendus pour que, malgré tout, Guy Teissier soit élu.

On retrouve cette méthode plus globalement dans le fonctionnement quotidien. Dans le cadre d'Euromed, nous sommes dans un partenariat où chaque acteur doit rester à sa place, personne ne peut prendre le devant. Il n'y a pas d'homme providentiel à Marseille, notamment en matière d'urbanisme, il n'y a pas comme à Lille un Pierre Mauroy ou comme à Nantes un Jean-Marc Ayrault, le projet d'Euroméditerranée ne fait l'objet d'aucune personnalisation et il faut bien comprendre que c'est la méthode qui veut ça. C'est-à-dire que, pour fonctionner, on est obligés d'avoir un accord politique avec les grandes collectivités de droite et de gauche locales. Cela veut dire que personne ne peut s'approprier seul les succès et les vertus d'Euroméditerranée. En 2007, lors des dernières municipales, le projet était lancé, on avait les premiers résultats tangibles, on était sur une dynamique extrêmement positive et la tentation a pu être grande de la part du maire de Marseille de s'approprier les mérites d'Euromed. Mais du fait des accords partenariaux, il n'a pas pu jouer ce jeu-là parce que son rival de gauche qui est président du conseil général, et à ce titre financeur et partenaire au sein du conseil d'administration, a pu lui rappeler qu'Euromed était une œuvre collective et que personne ne pouvait seul s'en approprier les mérites. C'est allé assez loin, le conseil général a joué pendant quelques semaines le jeu de la chaise vide et, du coup, il y a eu au moment des municipales un consensus politique un peu général, on n'est pas rentrés dans les détails sur le grand projet visant à transformer Marseille parce que les candidats se tenaient mutuellement. Donc fragilité des consensus et difficulté de la personnalisation.

Cela oblige les cinquante techniciens de l'établissement public à rester d'une scrupuleuse neutralité vis-à-vis de l'ensemble des collectivités locales présentes dans le conseil d'administration. D'où un jeu d'équilibre intéressant à la fois politique et technique au quotidien.

Compte tenu de l'ampleur du projet, Euromed interroge sur la capacité aujourd'hui de la puissance publique à assurer seule le renouvellement urbain. La réponse est évidemment négative. Vous avez tous en tête les discours d'Euroméditerranée qui visent à dire que pour un euro d'argent public investi, il faut trois euros d'investissements privés. On peut discuter les chiffres car on a un milliard d'euros d'investissements publics par Euroméditerranée mais c'est seulement l'argent qui passe par le budget de l'établissement public. Il faudrait rajouter à cette somme l'intégralité des investissements publics qui viennent d'autres sources : hôpitaux, prolongement du Tram, équipements de proximité... On n'est pas tout à fait au ratio de un pour trois mais ce n'est pas grave, cela illustre que le renouvellement urbain est structurellement déficitaire et qu'on a besoin d'un investissement public fort pour mobiliser les investissements privés.

Quelles que soient les sommes mises en jeu, on a besoin de cet argent privé. On peut toujours critiquer le fait de passer par des opérateurs privés pour réhabiliter 70 % de la rue

de la République (il doit y avoir 30 % de logements sociaux), mais comment faire autrement pour trouver les milliards nécessaires que n'a pas le public ? Le travail d'Euromed c'est, en fédérant les divers investissements publics, d'arriver à attirer sur site les investisseurs privés.

Dans ce jeu-là, l'établissement public essaie de faciliter, de mettre en harmonie et d'arbitrer entre des procédures qui lui échappent. Il y a une difficulté de construire la maîtrise d'ouvrage, on le voit à travers toutes les opérations pilotées localement. Bien souvent, dans son rôle d'aménageur, l'établissement public ne maîtrise pas toutes les procédures qui peuvent renvoyer à des outils qui ne sont pas de sa compétence comme les OPAH, les PRI, etc., ou bien on peut être sur des dispositifs qui dépassent son périmètre. De ce fait, le travail de l'établissement public c'est bien d'essayer de mettre en musique différentes procédures qui lui échappent.

Finalement, on peut avoir une opinion propre du fonctionnement parfois chaotique de ce projet mais c'est très lié aux travers des dispositifs institutionnels français aujourd'hui. Finalement, Euromed s'inscrit dans des débats d'actualité. Je vais citer trois mots : premièrement, contractualisation, c'est-à-dire que plus personne ne sait faire de l'aménagement tout seul et, quand il y a des partenaires, personne ne maîtrise complètement l'action, personne ne peut la porter tout seul. Deuxièmement, technicisation, à la fois du fait des montages financiers, des montages juridiques, des montages partenariaux mais également une technicisation liée à la diversité des enjeux de la ville durable et de l'urbanisme aujourd'hui. Nous ne sommes plus sur de la planification simple, il faut à la fois faire du renouvellement urbain, de la planification mais également prendre en compte les aspects ville durable, nature dans la ville, aspects sociaux, etc. Troisièmement, déresponsabilisation du fait d'un problème d'imputabilité de la décision publique. Qui maîtrise aujourd'hui l'avenir de Marseille ? Euromed sans doute un peu mais avec tous ses partenaires. C'est donc extrêmement compliqué de savoir qui fait quoi.

Je conclurai en disant que tout cela ne facilite pas la mise en débat démocratique du projet parce qu'on est sur une maîtrise d'ouvrage éclatée. Pourtant cela fonctionne, la méthode Euromed est une méthode qui a fait ses preuves, on en voit les effets aujourd'hui dans la ville. Cela fait maintenant quinze ans que l'établissement public essaie d'organiser l'avenir de cette ville et ce que nous montre l'expérience c'est qu'il a pu survivre à deux majorités parlementaires, cinq gouvernements et de multiples aléas politiques locaux. Je voulais terminer sur cette idée d'une méthode Euromed qui fonctionne sur du consensus, mou ou dur, à vous de voir... mais qui en tout cas a fait ses preuves en termes de renouvellement urbain.

François Jalinot, directeur de l'EPAEM

Je voudrais réagir sur quelques points que vous venez d'évoquer. Sur la question du social et de la quantification qui a été abordée par Brigitte Bertoncetto, la question est bien entendue, dans la manière de renouveler la ville, de ne pas exclure les populations résidentes. C'est forcément ce que l'on peut lire quand on n'aborde que les opérations de ZAC, de renouvellement, qui partent de territoires qui n'étaient absolument pas résidentiels et qui sont transformés en territoires résidentiels. Dans les PL, nous intégrons bien sûr les 20 % de logements sociaux avec une particularité qui est d'assurer la mixité sociale et fonctionnelle.

Si l'on prend on focus un peu différent, on va parler de la ZUS Centre-Nord qui concerne 50 000 habitants et dont une grande partie est située dans le périmètre d'Euroméditerranée.

Là, c'est toute l'action sur le tissu existant et les populations résidentes historiques qui est à travailler – cela fait l'objet d'une convention qui va être signée très prochainement. Tout le travail est de produire du logement social par public en substitution du parc social existant dans lequel on retrouve les « marchands de sommeil » et de l'indignité. Le travail sur le maintien des populations résidentes par substitution et sécurisation de leur lieu d'accueil dans le parc public me paraît contribuer à cette articulation entre populations résidentes, maintien de ces populations sur site, dans leurs réseaux sociaux et leur spatialité, et nouveaux résidents dont on peut espérer qu'ils produiront un équilibre social.

Je ne m'étendrai pas sur la gouvernance. Ce qu'il faut peut-être retenir c'est qu'elle fonctionne, avec bien sûr des aléas, mais elle fonctionne. C'est important parce que la culture de la gouvernance n'est pas de fait, elle s'entretient et se développe.

Quant à l'aspect financier, effectivement le rapport de un à trois qui est valorisé par Euroméditerranée ne tient pas compte du structurant mais c'est un structurant qui de toute façon serait nécessaire. On ne retient de l'investissement public que la part de la valorisation par rapport à une action publique classique qui fait que quand on développe des quartiers résidentiels, forcément les différents acteurs institutionnels font de l'équipement classique de collèges, de lycées et autres. Voilà pourquoi on fait cette nuance entre l'apport réel d'Euroméditerranée dans cet effet levier par rapport à l'investissement public par rapport à un investissement public plus structurant qu'on sort du dispositif.

En tout état de cause, en cumulant l'ensemble des participations publiques, on est à l'équilibre, on n'est pas déficitaires. Même en cumulant l'ensemble des investissements publics et privés, on reste sur une balance favorable à l'investissement privé, sachant que ne sont pas prises en compte les retombées fiscales qui permettent à l'investissement public, du fait de l'ancienne taxe professionnelle et des taxes d'habitation, de retrouver des masses financières significatives qui permettent de compenser l'investissement initial.