



Jérôme Dubois, Maurice Olive

EUROMÉDITERRANÉE : NÉGOCIATIONS À TOUS LES ÉTAGES

ÉTAT, PROMOTEURS ET PROPRIÉTAIRES DANS UNE VILLE EN CRISE¹

Euroméditerranée est une grande opération de restructuration du port et des zones urbaines arrière-portuaires de Marseille. Conduite par un établissement public d'aménagement, l'EPAEM, l'opération est la première d'intérêt national (OIN) à inclure dans son périmètre (311 hectares) de nombreux quartiers habités : 28 700 habitants pour 14 500 logements. Elle se différencie en cela des principaux projets urbains menés ces dernières années dans le sud de la France, qui concernaient davantage des sites vierges ou en voie de reconversion. Au contraire, le périmètre d'Euroméditerranée rassemble des territoires hétérogènes et dégradés, mais très souvent utilisés. Immeubles haussmanniens, parfois dans un état de quasi-abandon, entrelacs de voies rapides, de hangars et d'entrepôts hérités d'une activité portuaire autrefois florissante se côtoient à proximité du centre ville.

En crise depuis bientôt trente ans, Marseille s'est marginalisée au sein d'une aire métropolitaine prospère, mais totalement morcelée (Langevin, 2001 ; Olive, Oppenheim, 2001 ; Morel, 1999). Exode des couches les plus aisées, désindustrialisation, déclin des activités portuaires, essoufflement des emplois tertiaires ont induit une aggravation du chômage et une baisse sensible des foyers imposables. Lors des derniers mandats de Gaston Defferre, la ville n'a pas connu de grand projet de développement économique, à l'exception de celui, inachevé, de *Centre directionnel*, avec lequel n'a d'ailleurs pas complètement rompu Euroméditerranée. En 1986, l'élection de Robert Vigouroux à mi-mandat est l'occasion de poser ouvertement la question de l'avenir de la ville, au moment où le maintien du Port autonome dans ses murs fait débat.

C'est dans un tel contexte que le pari d'Euroméditerranée est, tout à la fois, de redynamiser l'économie locale en attirant des entreprises du secteur tertiaire, de réhabiliter les quartiers anciens et d'y assurer une plus grande mixité sociale par l'investissement privé, d'impulser, enfin, « une nouvelle appropriation par les Marseillais de leur littoral et d'un centre élargi »². L'enjeu, on le voit, n'est donc pas seulement de renforcer

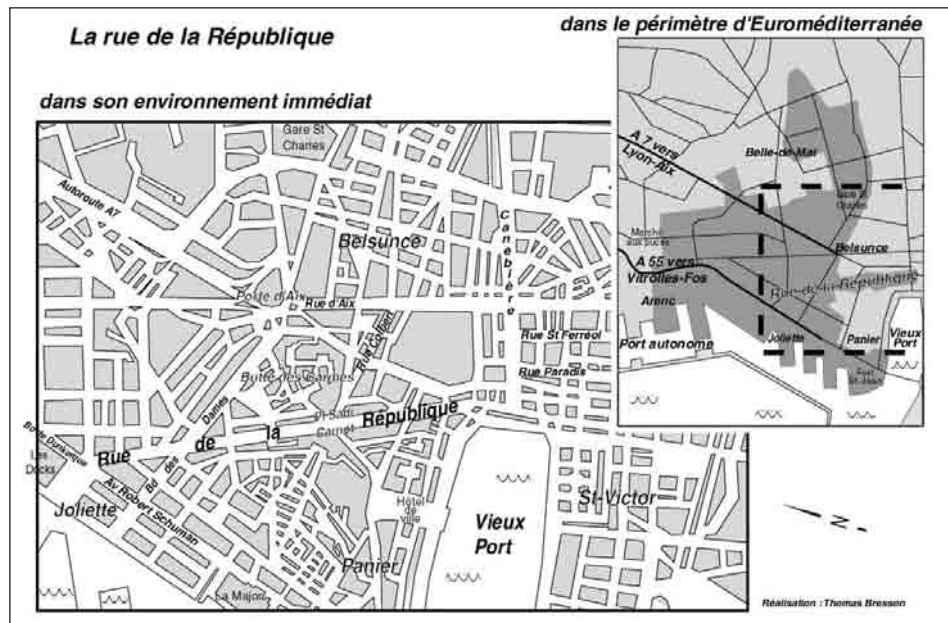
le rôle économique de Marseille, c'est aussi de redonner à certains quartiers une centralité sociale, en privilégiant les fonctions d'habitat et d'animation urbaine.

Conjuguer des ambitions sur un territoire en crise

L'origine du projet Euroméditerranée relève plus des réflexions des milieux patronaux liés à la CCI que d'une initiative communale. Lors de ses mandats successifs, Gaston Defferre travaille peu avec le secteur portuaire, dont la maîtrise lui échappe en grande partie. Acteur clé de ce territoire, le Port autonome (PAM) est perçu par le maire comme une coalition incontrôlable entre administrations centrales, CCI et syndicat des dockers³. C'est Robert Vigouroux qui, progressivement, change cette perception en reconsidérant les relations entre Ville et Port. En début de mandat, il se dote d'un conseiller chargé des questions portuaires en la personne d'un ancien officier de marine, et institue, en juin 1990, la première commission technique Ville-Port chargée de réfléchir au devenir de ce territoire partagé. Mais c'est la CCI qui, le 10 juin 1987, édite un rapport intitulé *Marseille Provence International, une nouvelle ambition pour l'économie de Marseille et de la Provence dans la perspective de 1992*. Ce rapport porte en germe les politiques de reconversion de ce secteur et l'idée de création d'un centre tertiaire – tout en évitant de remettre en cause la place et le rôle du Port autonome.

1. Cet article puise sa matière d'une recherche pluridisciplinaire sur une grande artère marseillaise, la rue de la République, dirigée pour le compte du PUCA par deux sociologues, Pierre Fournier et Sylvie Mazzella. Un rapport (Fournier, Mazzella, 2003) et une publication (Fournier, Mazzella, 2004) en sont issus.

2. EPAEM, *Schéma de référence d'urbanisme d'Euroméditerranée*, 1998, p. 3.



T. Bresson

L'émergence d'un projet dans la zone arrière portuaire

Le principal déclencheur de cette opération est une initiative privée. Le groupe immobilier SARI, connu pour son rôle dans l'aménagement de La Défense, a racheté les Docks en 1989. Certains choix d'aménagement, non nécessairement coordonnés entre eux, avaient en effet progressivement renforcé l'attrait du secteur arrière-portuaire. À la fin de la décennie 1980, le ministre de la Mer affirme tout d'abord que le Port autonome ne déménagera pas⁴. Au même moment, la SNCF annonce que Marseille sera reliée à Paris par une voie à grande vitesse arrivant à la gare Saint-Charles. Avec le port d'un côté, le TGV de l'autre, et la reprise des Docks par un promoteur privé, l'avenir du quartier peut alors être envisagé avec davantage d'optimisme, après une décennie de doutes. Il ne reste plus qu'à formaliser les attentes des uns et des autres, ce à quoi va s'atteler le réseau des ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Encouragé par Robert Vigouroux, le secrétaire général de la ville, ingénieur des Ponts et Chaussées, aide les élus à réfléchir à l'aménagement de cette zone, au côté d'un autre ingénieur des Ponts, alors directeur de la DAU⁵. Ces derniers, en association avec la DATAR, ont contribué tout d'abord à formaliser une demande locale, susceptible d'être portée politiquement par le maire de Marseille. Plusieurs séances de travail, auxquelles participent les responsables de l'AGAM et de la MAU, sont ainsi tenues à leur initiative, qui aboutissent notamment à la constitution d'un dossier destiné au maire, contenant un *Argumentaire pour la création d'un Établissement Public à propos de l'opération Marseille Métropole Euroméditerranée*. Les

ingénieurs des Ponts et chaussées vont surtout servir d'intermédiaires entre les services de l'État et la Ville.

Pour appuyer l'opération, le ministère de l'Équipement pose deux conditions, sous la pression de l'Intérieur et des Finances : la première, c'est que la municipalité ne soit pas seule à la porter, et s'associe à la Région et au Département ; la seconde, c'est que la Ville et ses partenaires présentent un projet ambitieux, beaucoup plus que ne l'était alors celui, défendu par la Ville en 1991, d'un centre tertiaire *Marseille Métropole Méditerranée*. Également sollicitée par le maire de Marseille, la DATAR s'associe à la démarche. Parce qu'elle fait écho à ses propres réflexions prospectives sur le devenir de l'arc méditerranéen, la Délégation, à son tour, appuie fortement l'idée d'une opération d'aménagement de grande ampleur.

Le projet Euroméditerranée est ainsi né de la conjonction de volontés locales et nationales, et d'inquiétudes partagées sur l'avenir de Marseille. La décision de créer un établissement public illustre ces inquiétudes. Le maire de l'époque, Robert Vigouroux, puis son successeur, Jean-Claude Gaudin, sont

3. Entretien avec Bruno Guillermin, AGAM, 12 juin 2001. À ce sujet, Gaston Defferre a toujours refusé de siéger au Conseil d'administration du Port autonome.

4. Le Port autonome est un établissement public, au même titre qu'Euroméditerranée. Ils relèvent d'ailleurs d'une tutelle commune, celle du ministère de l'Équipement.

5. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, ministère de l'Équipement. La DAU a alors servi d'intermédiaire pour « faire exister » une vision de « l'État » sur ce site, en harmonisant les points de vue de la DATAR, de la DIV et du Préfet (entretien avec Jean Frébault, 11 juillet 2001). Aujourd'hui, ce sont les chargés de mission de l'Établissement public qui effectuent ce travail, bien souvent sous le contrôle des administrateurs de l'État.

conscients de la faiblesse des ressources propres de la Ville. Un établissement public leur garantit la présence de l'État dans le financement des grands projets à venir. On notera d'ailleurs la continuité de vue entre les deux maires. Un haut fonctionnaire de l'Équipement nous faisait part de l'adhésion précoce de Robert Vigouroux à l'idée de créer un établissement public d'État, alors vécu comme un véritable « filet de sécurité » dans un contexte aussi incertain que celui de Marseille au début des années 1990⁶. D'autres éléments contribuent à expliquer l'attitude de la municipalité. Il s'agissait alors de déléguer au futur établissement la délicate gestion des rapports avec le Port Autonome en pleine restructuration, de « peser plus lourd » dans la négociation avec les acteurs institutionnels, tels que la SARI ou la SNCF, d'obtenir, plus facilement, des délocalisations à fort impact économique ou médiatique, ou de convaincre les grands propriétaires et les investisseurs de la volonté politique d'entreprendre une profonde mutation de ce secteur. L'État voit de son côté dans un établissement public le moyen d'ordonner le jeu confus des pouvoirs locaux, jugés incapables de s'entendre. En août 1993, le rapport remis par la « mission Masson »⁷ arrive à la même conclusion, celle d'une nécessaire implication des échelons territoriaux à la réussite du projet, parlant même à ce propos d'« union sacrée ». En définitive, tout le monde est d'accord pour travailler ensemble sur l'avenir de Marseille, mais personne ne sait quoi faire⁸. Guy Faure, alors vice-président de l'Établissement public, le reconnaît volontiers : Euroméditerranée était avant tout un grand projet politique plus qu'un programme de développement urbain⁹. Il s'agissait, prioritairement, de créer un « cadre général » par le biais d'une structure autonome, susceptible de mobiliser des financements de l'État ; parfois, d'ailleurs, contre la volonté du ministère des Finances, réticent à s'engager dans une opération dont l'État ne serait qu'un partenaire parmi d'autres.

L'association de l'État

Le projet, dans ses débuts, est essentiellement économique. En 1994, l'opération proposée par l'État fait écho aux préoccupations de la Ville, et porte sur la constitution d'un pôle tertiaire, lié à la tradition du négoce marseillais, couvrant 250 ha dans la zone du port. Son objectif est centré sur la relance de l'économie marseillaise, sans qu'il soit question d'urbanisme ou de requalification urbaine. Dans le dossier publié par la Ville, en juillet-août 1994, Alain Masson¹⁰ assigne au projet l'ambition de « Faire de Marseille un comptoir international ».

Les conclusions de la « mission Masson » marquent une étape décisive dans la genèse d'Euroméditerranée. Ce rapport est important, non pour son contenu, très discuté, mais parce qu'il fixe les bases des négociations à venir. Il présente notamment un premier

chiffage de l'opération, et définit surtout la répartition des apports entre l'État et les collectivités, qui n'a pas changé depuis. C'est ce même document qui délimite le périmètre d'Euroméditerranée, au terme de longues concertations locales. Le gouvernement charge alors un second ingénieur des Ponts et Chaussées, Jean-Pierre Weiss, de diriger une mission de préfiguration sur le site. Celui-ci arrive à Marseille avec une enveloppe de 850 millions de francs à dépenser sur cinq ans. Le contexte, celui des élections municipales de



Rue de la République, place Sadi-Carnot.

1995, n'est toutefois pas très favorable à la Mission, dont le responsable doit compter avec les rivalités que suscite la direction du futur établissement public. Dans ces conditions, son travail n'est pas tant de formuler des propositions d'urbanisme que d'essayer de rapprocher tous les acteurs de ce territoire. Comme le dit un ancien responsable de l'AGAM, à cette époque, « il n'y avait pas de projet, seulement des acteurs ». C'est pourtant sur ces bases que sera créé, le 13 octobre 1995, l'Établissement public d'aménagement EuroMéditerranée (EPAEM).

6. Entretien avec Jean Frébault, *op. cit.*

7. Mission Interministérielle Marseille, pilotée par Alain Masson, ingénieur des Ponts et Chaussées, chargée d'étudier les conditions de réalisation d'une grande opération de développement à Marseille, et qui rendra son rapport définitif en août 1993.

8. Alain Masson, en témoigne dans son rapport : « La Mission s'est trouvée d'emblée confrontée à une difficulté : le projet n'existait pas vraiment : contenu foisonnant, non ciblé, non formalisé – projet d'aménagement vague », (*ibid.*, p. 18).

9. Entretien, 12 juillet 2001.

10. Directeur de la première mission de réflexion sur le site, entre 1992 et 1993.

11. La forme juridique la plus souvent empruntée en aménagement pour assurer le partenariat État/collectivités locales est celle de la Société d'économie mixte, à l'image de la SEM La Plaine Développement, créée en avril 1991.



M. Olive

Une entrée rue de la République.

Celui-ci a été construit dans une logique partenariale, suivant un schéma novateur¹¹. Il associe l'État, qui est son principal financeur, à l'ensemble des collectivités territoriales, Ville, Département et Région, auxquelles s'ajoute, de façon tout à fait formelle, la Communauté Urbaine « Marseille-Provence-Métropole ». Euroméditerranée est une « Opération d'intérêt national », ce qui signifie qu'elle bénéficie d'un régime juridique dérogatoire, au bénéfice de l'État, marquant par là une forme de discrimination positive du territoire.

Pourtant, la répartition du capital témoigne de la volonté de l'État de ne pas assumer seul la responsabilité financière, mais aussi politique du projet. Plus qu'à diriger l'opération, l'État cherche à impulser des dynamiques locales, voire à susciter des formes inédites de coopération entre acteurs du territoire, dans l'esprit des politiques dites « constitutives » (Duran, Thoenig, 1996, p. 600). Euroméditerranée ne se décline donc pas à l'impératif, mais gagne à être conçu comme un espace permanent d'échanges et de négociations, tourné vers un projet collectif.

Théoriquement maître du processus décisionnel, l'EPAEM est, en pratique, tenu de composer avec ses partenaires locaux, tout en étant jugé seul responsable

des opérations engagées sur le site. La situation est d'autant plus complexe que l'Établissement public ne maîtrise pas l'ensemble des procédures d'urbanisme sur lesquelles il s'appuie, soit qu'elles échappent à ses compétences, soit qu'elles débordent du périmètre de l'opération. Cette dépendance est, en outre, renforcée par la faiblesse de ses moyens humains. Composé d'une cinquantaine de personnes, l'EPAEM est contraint de s'appuyer sur les moyens techniques et d'expertise de la municipalité, voire des services extérieurs de l'État. Il résulte de ce montage institutionnel un travail permanent de négociation sur la répartition concrète des charges financières et des responsabilités techniques entre Euroméditerranée, les collectivités locales et les services extérieurs de l'État.

Entraîner les acteurs privés dans un grand projet

L'enjeu d'Euroméditerranée est aussi d'entraîner dans un processus dynamique les acteurs privés (propriétaires, promoteurs et banquiers), pour faire d'eux des partenaires à part entière. La situation du site, on l'a dit très dégradé, la multiplication des interlocuteurs et les tensions qui en découlent contraignent les aménageurs à négocier au coup par coup de multiples partenariats, assortis de procédures et de montages financiers souvent complexes. Deux exemples, le nouveau quartier d'affaires de la Joliette et la réhabilitation de la rue de la République, illustrent parfaitement les difficultés et les à-coups de ce travail de négociation. Dans le premier cas, l'EPAEM a réussi à intéresser de grands groupes de construction, après la réalisation jugée concluante des Docks. Dans le second, au contraire, les acteurs publics assistent impuissants à la dégradation d'un patrimoine privé qui passe de mains en mains. Ces deux cas de figure soulignent les limites d'une requalification urbaine principalement fondée sur l'investissement privé.

La ZAC Joliette, un nouveau centre d'affaires pour le Sud de la France

Sur 22 hectares, il est prévu de créer un quartier international d'affaires à partir d'une opération déjà réalisée : l'immeuble des Docks. Il s'agit donc de créer ou de réhabiliter 300 000 m² de SHON, dont les deux tiers seront consacrés aux activités tertiaires et aux bureaux, le reste devant accueillir quelques logements et un certain nombre de services (hôtels et commerces). Le programme concernant les équipements publics est lui aussi très ambitieux, puisque l'EPAEM prévoit la création de plus de 1000 places de stationnement, la mise en souterrain d'une partie de la circulation automobile, dont une pénétrante autoroutière et la création d'une grande place centrale de plusieurs hectares. La ZAC Joliette, à l'intérieur du périmètre de l'opération, offre un exemple particulièrement éclair-

rant de co-définition publique-privée d'une opération d'urbanisme, après que la SARI ait montré la voie en réhabilitant les anciens Docks.

Une partie de ce secteur appartient aujourd'hui à des petits propriétaires marseillais qui mettent peu en valeur ce patrimoine. Cette zone à proximité du centre ville, dans un quartier appelé à devenir un centre régional d'affaires, abrite encore des entrepôts et des hangars pour la plupart sous-utilisés. L'Établissement public cherche à amener ces propriétaires soit à investir directement pour valoriser leurs biens soit à les céder à des groupes de promotion immobilière qui se chargeront des constructions neuves.

Une des missions prioritaires de l'Établissement public a été, dès 1995, de favoriser l'accueil des entreprises par le développement de l'offre de bureaux. Novice dans la prospective urbaine, l'EPAEM s'est donc attaché très tôt à développer des liens étroits avec les principaux acteurs sur ce marché¹². Ainsi, avant même tout projet concret, les groupes Eiffage, George V, Constructa, Bouygues et Sogeprom ont participé aux réflexions sur le devenir de ce site. Quatre de ces promoteurs sont devenus, par accord de gré à gré, responsables chacun d'un îlot de la ZAC, dont ils ont suivi l'évolution. Une fois découpé le périmètre d'Euroméditerranée, la programmation sur les différents sites a été laissée ouverte, afin de laisser une grande part d'initiative aux promoteurs privés. Ainsi la négociation a porté sur la définition même des types de produits immobiliers, et en particulier sur la répartition entre habitat et immobilier d'entreprise. Les partenaires privés de l'EPAEM étaient à l'origine très réticents à planifier la construction de logements sur le territoire de la ZAC, du fait des incertitudes pesant sur ce marché. Refusant de prendre des risques, ils misaient exclusivement sur la construction de bureaux à proximité des Docks. Le souci de mixité a été maintenu par les urbanistes de l'Établissement à la demande des services de l'État. La solution finalement retenue, celle d'îlots spécialisés à l'intérieur de la ZAC, témoigne d'une forme de compromis entre les partenaires. Alors que les îlots les plus près des Docks sont tous voués à l'immobilier d'entreprise, définissant ainsi un grand complexe d'affaires parallèle au littoral, la zone arrière portuaire retrouve sa vocation de transition entre l'activité et l'habitat en abritant logements et collège.

Un important travail collectif a également concerné la définition des types de produits à offrir aux entreprises. Marseille ne disposait pas d'immeubles de bureaux de classe internationale susceptibles d'accueillir les entreprises les plus exigeantes. Les réalisations de la ZAC Joliette sont aujourd'hui un moyen pour la ville de se doter de produits qui lui faisaient défaut. C'est en particulier le cas pour les bâtiments accueillant des opérateurs télécoms et internet, qui recherchent des lieux sécurisés de grande qualité et parfaitement reliés aux réseaux électriques et de fibre optique.

Enfin, une des missions de l'EPAEM a consisté à accompagner les promoteurs intéressés dans leur recherche d'investisseurs et de clients, afin de démontrer la pertinence de ses vues.

On le voit, la tâche de l'EPAEM est avant tout d'assurer la coordination des différentes initiatives. Au quotidien, il s'efforce de concilier les logiques immédiates des promoteurs avec les objectifs de plus long terme, négociés avec les élus, les services de l'État et ceux des collectivités. Cette implication, qui déborde la vocation traditionnelle de l'aménageur, n'exclut pas qu'il en assume les charges. C'est le cas lorsque, souhaitant développer une offre de logements dans la ZAC Joliette, ce dernier travaille plusieurs années à convaincre un promoteur à investir, après avoir accepté, en contrepartie, de se porter acquéreur du foncier. Participe de cette démarche, la réalisation, par le groupe George V, d'un îlot d'habitations fondé sur le concept original de la « maison de ville », entre quartier d'affaire et zone d'habitation.

La rue de la République, une opération privée d'initiative publique¹³

La réhabilitation de la rue de la République, sans cesse ajournée, souligne à l'inverse les limites du partenariat, dans un centre ville dégradé. Trois traits caractérisent cette longue artère haussmannienne. Le caractère privé du bâti en est un, qui fait de sa requalification la plus grande opération privée de réhabilitation en Europe. Autre singularité : le poids



Marseille, docks, secteur Joliette.

12. En 1995, lors de la naissance de l'Établissement public, la ville absorbait chaque année environ 45 000 m² de bureaux neufs. Cinq ans plus tard, ce chiffre a plus que doublé.

13. Pour de plus longs développements sur la rue de la République, son histoire et sa requalification actuelle, nous renvoyons à Fournier, Mazzella (2004) et Dubois, Olive (2004).

qu'y exercent deux grands propriétaires fonciers, Eurazeo, lié au banquier parisien Lazard, et, depuis peu, Lone Star, un fonds d'investissements international. Là où, à Marseille en général, près de la moitié du patrimoine immobilier appartient à des personnes physiques, il est ici pour plus des trois quarts dans les mains de sociétés liées à des groupes industriels et financiers étrangers à la ville dont l'un est peu sensibilisé à l'opération. Toute la difficulté, pour l'aménageur, est d'associer à l'action publique des acteurs pour qui la rue est un bien privé avant d'être un projet urbain.

Un dernier point mérite d'être souligné, ce sont les taux de vacance et de vétusté, particulièrement élevés pour du logement central de qualité, puisque 30 à 50 % du parc peut être considéré comme dégradé. Les taux de vacance des logements sont, de même, compris entre 16 et 33 % selon les immeubles. En ce qui concerne les commerces et les bureaux, la situation est sensiblement identique. Les bureaux se caractérisent par une vacance de près de 40 % ; elle est moindre en ce qui concerne les commerces, de l'ordre de 17 % en moyenne.

Depuis de nombreuses années, la rue est partiellement laissée à l'abandon, c'est-à-dire sans travaux, par ses propriétaires. De ce fait, même si les loyers sont peu élevés, la rentabilité des logements y est plutôt bonne, ce qui explique en partie la réticence des propriétaires à investir dans la réhabilitation. À l'heure des négociations, il n'existe qu'une faible demande solvable au sein du quartier pour des logements de grand *standing* entièrement rénovés, et rares sont les foyers habitant le site à pouvoir consentir à terme un effort important de loyer. Pour être rentable, l'opération doit donc attirer des populations plus fortunées, susceptibles de supporter le coût des investissements que les aides publiques ne couvrent qu'en partie.

La concentration de la propriété foncière a elle aussi des conséquences sur la mise en forme de l'action publique. La négociation d'un plan de mise en valeur met en scène un nombre limité d'acteurs là où, en copropriété, la dispersion des partenaires et la diversité

des stratégies qui en découlent supposent de longues procédures de concertation. Mais le poids financier des principaux propriétaires, le rôle qu'ils jouent dans la gestion d'un parc social de fait, leur offrent *a contrario* des moyens de pression pouvant aller jusqu'au blocage. C'est un scénario de ce type, celui du difficile intéressement des investisseurs à l'action publique, que la négociation avec les propriétaires fait craindre.

La rue de la République, entre Paris et Singapour

Fait rare à Marseille, où petits propriétaires et grandes familles de l'industrie et du négoce marseillais (Zalio, 1999) se partagent près d'un immeuble sur deux, la rue de la République appartient pour l'essentiel à deux sociétés, extérieures à la ville.

Le premier propriétaire, Eurazeo, est une *holding* financière du groupe bancaire parisien Lazard. Première société d'investissements française cotée en bourse, Eurazeo absorbe en 2004 la société Rue Impériale, elle-même issue de la fusion, au printemps 2002, de la société Rue Impériale de Lyon et de la Société Immobilière Marseillaise (SIM). Propriétaire de la quasi-totalité de la rue de longue date, c'est la SIM qui, en 1987, avait vendu une partie de ses biens au groupe Danone, dont Lone Star est aujourd'hui propriétaire. Son patrimoine dans la rue s'élève, entre autres, à quelque 1350 logements, dont l'essentiel se concentre à proximité du Vieux-Port.

Le second propriétaire, Lone Star, est un fonds d'investissements international, réunissant le gouvernement de Singapour, l'Émirat du Koweït, la Caisse des dépôts du Québec, des fondations américaines, etc. Son patrimoine a été acquis dans le courant de l'été 2004 à la branche immobilière du groupe alsacien P2C, acquéreur en juin 2000 des biens de la Cofinda, la filiale patrimoniale de Danone. La vente, dont le montant s'élève à 103 millions d'euros, porte sur environ 160 000 m² de logements (1300 logements dans la rue de la République), de commerces et de bureaux.

Depuis 1997, date des premières négociations avec les investisseurs, la requalification de la rue peine à démarrer. Bloquée pendant plus de trois ans par une transaction infructueuse entre le groupe Danone et la société parisienne Camar Finance, le montage de l'opération a surtout avancé dans son volet public : l'État, par l'intermédiaire de l'ANAH, s'engage à verser 80 millions de francs, auxquels les collectivités territoriales, elles aussi impliquées, assurent une bonification majorée. La Ville de Marseille et la Communauté urbaine, quant à elles, lancent en 1998 une procédure de ZPPAUP, et financent les équipements publics dans la rue : parking souterrain, tramway et réfection des trottoirs.

Le grand défi des acteurs publics est de convaincre les propriétaires fonciers en leur offrant de bonnes raisons pour agir. Œuvrer à la formation d'une demande immobilière solvable, compenser d'éventuelles défaillances de l'action collective, prendre en charge les équipements publics et le (re-)logement social, à faible rentabilité, telles sont les attentes des acteurs privés en direction des pouvoirs publics qui les sollicitent. Ces derniers n'ont pas vraiment d'alterna-



Rue de la République, linéaire de façade.

tive, s'agissant d'un patrimoine exclusivement privé, au sein d'un secteur alors peu convoité par les promoteurs. Tous en ont clairement conscience que, quel que soit le scénario opérationnel envisagé, on bute sur cette incertitude : « qu'est-ce qui peut décider un promoteur à venir investir dans Euroméditerranée ? »¹⁴.

L'instabilité des opérateurs privés

En juin 2000, l'opération est relancée à l'initiative d'un acteur extérieur au jeu local, Éric Graham, cofondateur, au côté de l'industriel alsacien Pierre Schoen, de la société P2C Immobilier, qui rachète au groupe Danone son patrimoine. Au moment de l'acquisition, la société strasbourgeoise prévoit d'investir plus de 1 milliard de francs pour sa réhabilitation, dont la moitié pour les six prochaines années. Elle s'engage en ce sens dans un protocole d'accord signé avec l'EPAEM, auquel l'acteur public s'efforce d'associer la SIM. En 2004, P2C revend son patrimoine avec bénéfices, sans avoir engagé de travaux.

Pendant quatre ans, P2C, confrontée à des difficultés financières, attend que « les choses se débloquent », en particulier les grands investissements publics, très en retard, à l'image du parking souterrain de la place Sadi-Carnot ou de la démolition de la passerelle autoroutière bordant les Docks. Au mieux, le groupe semble n'accepter qu'un investissement minimum, une simple « politique de façade », quitte à garder les plus beaux logements en réserve, en vue de les commercialiser dans quelques années, « lorsque le tram passera et que les arbres seront plantés »¹⁵... En 2002, le renouvellement de la direction de P2C Immobilier ne stabilise pas la situation pour autant. Son nouveau PDG, le promoteur aixois Philippe Baude, envisage très sérieusement de se séparer du patrimoine acquis par son prédécesseur, et suspend sa décision aux conclusions d'un audit réalisé en début d'année suivante. C'est cet audit qui, au printemps 2003, relance les négociations avec l'Établissement public. Invité par le Conseil d'administration de l'EPAEM à présenter les objectifs du groupe sur son patrimoine, Philippe Baude ne livre aucun échéancier précis, mais réaffirme son engagement : P2C entend investir près de 100 millions d'euros dans l'opération à l'horizon 2010. Engagement de courte durée, puisqu'en janvier 2004, P2C finit par annoncer qu'il se retire de l'opération, et cède son patrimoine quelques mois plus tard à l'investisseur Lone Star.

Officiellement connu depuis l'été 2004, le nouvel acquéreur devrait, lui, investir quelque 300 millions d'euros dans la rue de la République. Éric Foillard, président du directoire de Marseille République, la filiale de Lone Star en charge de l'opération marseillaise, compte livrer ses premiers appartements rénovés d'ici deux ans, après cession de certains lots aux bailleurs sociaux, pour « faciliter les relogements pendant les travaux »¹⁶...

L'habitat social dans la négociation

La question de l'habitat illustre bien la complexité des problèmes auxquels se trouve confrontée l'action publique urbaine. Complexité, tout d'abord, parce que s'y articulent différentes échelles de référence, celle de la rue, où se pose le problème de la ventilation des habitats au sein du bâti existant, celle du périmètre Euroméditerranée, où l'aménageur cherche à diversifier l'offre immobilière pour fixer de nouvelles popu-



Rue de la République, commerce typique.

lations, celle, enfin, de l'État et de ses services, garants de la mixité sociale et de la résorption de l'habitat insalubre. Complexité, ensuite, des montages juridiques et financiers qui associent, à divers titres, un assez large spectre d'acteurs institutionnels. Si chacun des partenaires n'a pas nécessairement, loin s'en faut, sa propre vision de la rue, il lui faut justifier sa contribution financière par la formulation d'attentes qu'il appartient à l'aménageur de mettre en cohérence. Complexité liée au territoire, enfin, que les dirigeants d'Euroméditerranée sont amenés à promouvoir, sans y introduire de trop grands déséquilibres économiques ou sociaux. Gagner la confiance des investisseurs en faisant preuve d'une réelle volonté politique, redynamiser le secteur sans exproprier des populations souvent captives, nécessite des formes d'interventions publiques bricolées, où la définition des objectifs n'est pas un préalable à l'action ; elle apparaît au contraire

14. Groupe de travail « Habiter », bilan d'étape, septembre 1997, p. 12. Et le groupe de répondre : « À ce jour, disons-le, pas grand chose et il conviendrait sans doute d'interpeller de manière un peu plus audacieuse l'imaginaire des promoteurs » (*ibid.*, p. 13).

15. Entretien avec Roland Carta, l'un des architectes urbanistes de Constructa un temps en charge des travaux pour le compte de P2C, 08 octobre 2001.

16. Cité dans *20 minutes Marseille*, 25 août 2004, p. 2.



M. Olive

Passage de Lorette. Cour intérieure.

subordonnée à la constitution de scènes de négociation, susceptibles de créer des opportunités pour agir.

Dans cette optique, l'une des premières tâches d'Euroméditerranée a été de susciter une réflexion concertée sur l'habitat. Ce qui passe par un travail de mobilisation de l'expertise locale (Dubois, Olive, 2003, pp. 50-53), destiné à produire un savoir sur le site et, surtout, à associer durablement les acteurs du projet à des échanges de vues¹⁷. Ces échanges ont permis de formuler les principales options d'une *Stratégie de l'habitat*¹⁸, adoptée par l'EPAEM en début d'année 1996, négociée avec l'État, et reconduite par convention auprès des investisseurs successifs.

Longuement négociée entre aménageurs, élus et services de l'État, la question du logement social y est, dans son principe, réglée. Telle qu'elle figure dans une convention liant l'EPAEM aux propriétaires, la formule retenue est celle d'une répartition en trois parts égales du nombre de logements sociaux, de logements à loyers intermédiaires et de logements à loyers libres – le résidu, soit environ 10 %, étant destiné à un libre usage (bureaux, hôtellerie, etc.). En adhérant à la démarche, Lone Star et Eurazeo, acceptent en principe de rompre avec la logique, pour l'un, de rentabilité de court terme, pour l'autre, de gestion routinière d'un patrimoine déjà rentable. En pratique, c'est une toute

autre stratégie qui se dessine : céder aux bailleurs sociaux les arrières de rue et les logements adjacents en l'état, et conserver ceux qui donnent sur la rue, à forte valeur ajoutée. Les logeurs devront supporter les frais de la réhabilitation, sans pouvoir en compenser le coût par des logements plus rentables. En 2003, 380 appartements ont ainsi été vendus par P2C à des opérateurs sociaux. Marseille République, qui espère un retour sur investissement de 18 % brut (après paiement des crédits) dans cette opération, annonce que les transactions avec les bailleurs sociaux seront achevées en moins d'une année, et les biens vendus au prix des domaines¹⁹. Et l'ancien directeur de la SIM, qui gère le patrimoine local d'Eurazeo, n'exclut pas que la société se sépare à son tour d'une partie de son patrimoine, celle dont la rentabilité est très en-deçà des seuils exigés par ses actionnaires²⁰. L'action publique vient ici compenser ce que l'action privée est réticente à assumer.

Penser la requalification d'un secteur urbain en crise, c'est essayer de saisir les tensions que suscite la combinaison de plusieurs échelles, les incertitudes qui grèvent le comportement des acteurs, les procédures, plus ou moins formelles, qu'ils mettent en œuvre pour sécuriser leurs transactions, établir des liens de confiance, partager les risques d'un éventuel échec. Un processus dont le déroulement et les objectifs se déroberont aux anticipations, décidément bien difficiles, de la personne publique. D'autant plus difficiles que l'engagement des acteurs privés n'est pas simplement lié à la confiance que leur apporte la présence de l'État dans le succès de l'opération, mais dépend aussi d'arbitrages financiers opérés par d'autres, suivant des logiques étrangères à la construction de ce bien collectif qu'est l'avenir de la ville (santé financière du groupe, conversion des ressources immobilières, pression des actionnaires, fusions, etc.). D'où l'impression d'une action publique tâtonnante, dont il est difficile de dire si elle préfigure une nouvelle forme d'intervention publique tournée vers la sécurisation des décisions et d'engagements de long terme dans un univers dominé par le court terme.

Jérôme Dubois, Maurice Olive

17. C'est un schéma de ce type que privilégie Antoine Vion et Gilles Pinson pour évoquer l'impact du projet Euroméditerranée sur la formation d'une expertise locale en matière de développement économique (2000, pp. 95-96).

18. Dans leurs grandes lignes, les résultats de ces travaux ont été validés par le conseil d'administration de l'EPAEM du 16 février 1996. Ils ont donné lieu à un document relié, plusieurs fois amendé depuis : EPAEM, *Euroméditerranée. La stratégie de l'habitat*, février 1996.

19. *Marseille L'Hebdo*, 11 septembre 2004, p. 13.

20. « La plupart des actionnaires qui investissent dans l'immobilier, déclare Jean Aubert, alors directeur de Rue Impériale, réclament des revenus de 8 % annuels. C'est possible avec des opérations dans le neuf, de type de celles que l'on voit émerger dans le périmètre de la Joliette. Nous, nous sommes en mesure d'assurer de 1 à 1,5 % de rentabilité annuelle. Combien de temps nos actionnaires s'en contenteront-ils ? », (*La Marseillaise*, entretien, 27 mars 2004, p. 5).

RÉFÉRENCES

- Dubois J., Olive M., (2001), « Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public », in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, pp. 421-444.
- Dubois J., Olive M., (2003), « L'aménagement urbain dans son horizon d'incertitude », in Fournier P., Mazzella S. (dir.), *La ville parcourue. Enquête sur les destins sociaux dans une rue de Marseille entre ville et ports*, Rapport final pour le PUCA-Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, pp. 29-66.
- Dubois J., Olive M., (2004), « Négocier la requalification urbaine. L'action publique dans son horizon d'incertitude », in Fournier P., Mazzella S. (dir.), *Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, pp. 40-59.
- Duran P., Thoenig J.-C., (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », PFSF, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.
- Fournier P., Mazzella S. (dir.), (2003), *La ville parcourue. Enquête sur les destins sociaux dans une rue de Marseille entre ville et ports*, Rapport final pour le PUCA-Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Fournier P., Mazzella S. (dir.), (2004), *Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*, Paris, La Découverte, coll. Recherches.
- Langevin P., (2001), « L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communautés éclatées », in Donzel A. (dir.), pp. 189-208.
- Morel B., (1999), *Marseille, naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan.
- Olive M., Oppenheim J.-P., (2001), in Négrier E., Baraiz F., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp. 31-66.
- Pinson G., Vion A., (2000), « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 13, pp. 85-102.
- Zalio P.-P., (1999), *Grandes familles de Marseille au XX^e siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, coll. Socio-Histoires.

Jérôme Dubois est Maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Institut d'Aménagement Régional (Université Paul Cézanne, Aix-en-Provence). Ses travaux portent sur la négociation des politiques publiques territoriales dans le champ de l'aménagement et du développement.

< j.dubois.iar@wanadoo.fr >

Maurice Olive est Maître de conférences en science politique à l'Université de la Méditerranée, et membre du Centre de Science Politique Comparative (CNRS-Équipe d'accueil 1747), à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence. Ses travaux portent principalement sur l'analyse des transformations du pouvoir local et de ses modes de régulation.

< molive@univ-aix.fr >