



HAL
open science

La qualité négociée : éléments du dialogue entre acteurs publics et privés pour la fabrication de la ville

Virginie Colleu

► **To cite this version:**

Virginie Colleu. La qualité négociée : éléments du dialogue entre acteurs publics et privés pour la fabrication de la ville. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01619724

HAL Id: dumas-01619724

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01619724>

Submitted on 19 Oct 2017

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.



AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ
INSTITUT D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

MASTER 2 - Formation continue
Urbanisme durable et Projet territorial

2017-2018

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

Virginie COLLEU

Directeur de mémoire : Jérôme DUBOIS - Professeur à l'IUAR
Soutenu le 16 octobre 2017

[Tapez ici]

[Tapez ici]

[Tapez ici]

Remerciements

Ce travail est le fruit d'une année de master 2 en formation continue riche d'enseignements, de découvertes, de motivation, de recherches, d'émulation, d'amitiés, d'énergie, de collaborations, pour laquelle je remercie chaleureusement Michel Chiappero, l'équipe pédagogique de l'IUAR et tous les intervenants, spécialement Hélène Reigner pour l'organisation de la découverte de Brest, Angelo Bertoni pour ces immersions dans l'histoire des villes et son accompagnement sur le projet, ainsi que Jérôme Dubois qui, non content de nous avoir prodigué les clefs de compréhension du fonctionnement et du financement de l'aménagement du territoire, m'a accompagnée efficacement pour la production de ce mémoire.

Je remercie aussi tous mes compagnons d'aventure, avec qui j'ai partagé les affres d'un retour aux études, les discussions enflammées, les échanges constructifs (et moins constructifs) sur le projet, les charrettes, les cafés/chocolats, les voyages en car et les fous rires.

Je remercie les acteurs du projet de l'îlot XXL que j'ai pu rencontrer, Anne Villard, Patrick Grégoire, Lancelot Ripley et Franck Geiling, pour le temps qu'ils m'ont accordé et les informations précieuses que j'ai pu recueillir auprès d'eux.

Je remercie Nicolas Ponson, pour sa patience et sa confiance, alors que je devais me consacrer à cette plongée dans les études d'urbanisme pendant que je prenais ma place chez REDMAN.

Je remercie aussi Anne et Laurent pour leurs relectures critiques et constructives.

Enfin, je remercie Régis, Paul et Elie, sans le soutien de qui tout cela n'aurait pas été possible.

Sommaire	3
Résumé	7
Abstract	8
Table des sigles	9
Introduction	13
PARTIE 1 Mise en place du dialogue public-privé dans l'aménagement urbain pour faire la ville aujourd'hui	19
A I La négociation comme nouvelle forme de construction de la ville	21
1. Des acteurs exhortés à travailler ensemble	21
1.1 La nécessité pour les acteurs publics de trouver des partenaires pour le développement des projets urbains, la tendance à l'urbanisme négocié	21
1.2 Ensemblier urbain, un nouveau métier pour les opérateurs privés	23
1.3 Recueillir la voix des habitants : entre information, consultation et concertation	25
2. Des outils et procédures formalisés qui ont fait la preuve pour certains de leur efficacité... mais souvent de leur manque de souplesse	26
2.1 Des outils anciens qui ont fait leurs preuves, mais sans véritable négociation : ZAC et concession d'aménagement	26
2.2 Le contrat de partenariat (anc. partenariat public-privé, dit « PPP »)	28
2.3 Finalement, un constat d'inadaptation à terme des outils classiques	29
3. De nouvelles formes de dialogue et de nouveaux outils, vers la ville négociée	29
3.1 Le PUP comme outil foncier, premier niveau de négociation	30
3.3 Les nouveaux outils, la porte ouverte à la libéralisation du partenariat	31
B I Le projet de renouvellement urbain de l'îlot XXL, la mise en place d'un partenariat	34
1. Un quartier au format « XXL », présentation du site et des acteurs	34
1.1 Euromed II, une extension dans la continuité de transformation des quartiers de l'arrière-port	34
1.2 La ZAC Littorale, dessinée pour améliorer qualité de ville et qualité de vie	37
2. Une forme de procédure novatrice pour répondre aux grandes ambitions de l'EPAEM sur l'îlot XXL	41
2.1 L'appel à manifestation d'intérêt (AMI)	41
2.2 Les ambitions de l'EPAEM affichées pour l'îlot XXL : Objectifs environnementaux élevés et forte propension à l'innovation	43
3. Négocier dans le cadre d'une OIN, un projet politique avant tout	45
3.1 Des institutions en présence, qui veillent à leurs intérêts	45
3.2 Un processus itératif pour la définition du projet urbain de référence...	46
3.3 ...mais un partenariat déséquilibré	46
Conclusion de la 1^{ère} partie	48

PARTIE 2 Analyse du processus de négociation autour de la qualité urbaine dans le cadre du projet de l'îlot XXL	49
A I Méthode et éléments constitutifs de la négociation	50
1 De convention d'objectifs à convention cadre, une méthode apparemment bien cadrée	50
1.1 La convention d'objectifs : une feuille de route pour l'opérateur	50
1.2 La convention cadre : le cœur du partenariat	52
2 Les éléments principaux de négociation de la convention cadre	52
2.1 Les délais du contrat, un point sensible pour l'opérateur	52
2.2 La détermination des droits à construire, un enjeu majeur pour la maîtrise du projet	53
2.3 Les performances environnementales, un engagement de l'aménageur qui dépasse l'îlot XXL	54
2.4 La forme architecturale et urbaine, gage de qualité ?	55
B I La négociation au bénéfice de la qualité urbaine, un élément essentiel à l'échelle de la ville	57
1 Comment définir la qualité urbaine ?	57
1.1 Intérêt général et qualité d'usage	57
1.2 Le développement durable urbain, un changement de regard sur la production de la ville	59
La smart city comme modèle à suivre ?	61
1.3 Développement économique et rentabilité Vs programmation et identité territoriale	63
2 Les exigences de qualité posées dans la négociation de la convention cadre : engagements partagés et enjeux pour chacune des parties	65
2.1 Pour la qualité urbaine du quartier, des exigences négociées pied à pied	65
Du tracé urbain à la conception des îlots	65
À la poursuite du vivre ensemble	66
Le développement durable comme enjeu primordial : les labels d'EcoCité et d'EcoQuartier au cœur des critères de l'EPAEM	68
L'évaluation, indispensable et bien encadrée	69
2.2 Des enjeux liés aux risques pris par les partenaires	69
Produit urbain, standardisation et effacement de certaines catégories de population.	69
Faire adhérer habitants, usagers et institutionnels	70
Un risque financier pris essentiellement par l'opérateur	70
Conclusion de la 2ème partie	72
Conclusion	73
Annexes	81

Si la fabrication de la ville a toujours résulté d'interactions entre autorité publique et intervenants privés, on assiste depuis le début du XXI^{ème} siècle à une mutation des formes que prend cette coopération pour répondre aux défis de la fabrique de la ville, de son financement, et de la gestion urbaine.

En effet, avec la raréfaction des dotations publiques aux collectivités, la fabrication de la ville, prérogative de la collectivité publique, est concernée par l'émergence de nouvelles formes de coopérations entre acteurs publics et privés. Les premiers, désireux de trouver comment financer leurs projets urbains et animés par un travail sur le fond, pour répondre à un besoin, dans un objectif d'intérêt général ; les seconds mus par des opportunités foncières et immobilières qui répondent souvent à une logique de rentabilité financière plus ou moins rapide.

Faisant intervenir de nouveaux acteurs, ces nouvelles formes de coopération sont vécues comme un processus inévitable. Plus ou moins choisies, elles interrogent les conditions de leur mise en œuvre et la qualité de ce qui est produit.

Analyser le processus de négociation est alors essentiel pour bien comprendre ce qui se joue entre les acteurs : Des intérêts apparemment divergents peuvent-ils créer une émulation et aboutir à des projets plus vertueux, plus rentables, voire plus créatifs, plus innovants... ?

Ou bien, au contraire, l'impossible convergence des points de vue ne mène-t-elle pas à des impasses, quand aucun des acteurs ne veut céder sur son terrain, et, à terme, à une production de médiocre qualité, voire à une forme de standardisation de la ville, conçue pour une minorité ?

Dès lors, dans quel processus de négociation faut-il s'engager pour atteindre la qualité désirée ?

À travers l'exemple de l'« îlot XXL » à Marseille, sur lequel l'aménageur, l'EPA Euroméditerranée, expérimente un nouveau modèle de partenariat avec un opérateur privé, le groupe Bouygues, nous verrons quelle logique de négociation est mise en place pour atteindre quels objectifs de qualité.

Mots-clés

URBANISME NEGOCIE / PROJET URBAIN / QUALITE URBAINE / PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE / EUROMEDITERRANEE / ILOT « XXL » / APPEL A MANIFESTATION D'INTERET / MARSEILLE.

While the city has always been the result of interactions between public authority and private actors, there has been a change in the forms of cooperation to face the challenges of city construction, development, financing and management, since the beginning of the 21st century.

Indeed, with the scarcity of state grants to local governments, the city construction, prerogative of the local public authority, is concerned by the emergence of new forms of cooperation between public and private actors. The first, eager to find how to finance their projects and to work on the meaning of it, with a general interest objective; the latter driven by opportunities that often, respond to a logic of financial profitability more or less rapid.

Involving new actors, these new forms of cooperation are seen as an inevitable process. More or less chosen, they question the conditions of their implementation and the quality of what is produced.

Analyzing the negotiation process is therefore essential to fully understand what is playing out between the actors: Can divergent interests create competition and result in more virtuous, more profitable, more creative and innovative cities?

Or, on the contrary, the impossible convergence of viewpoints does not lead to impasses, when none of the actors wants to yield on its own ground and ultimately to a production of poor quality, or even a form of standardization?

So, can the process of negotiation between public and private actors achieve the desired quality?

Through the example of the “block XXL” in Marseille, on which the urban developer, EPA Euroméditerranée, is experimenting a new partnership model with a private operator, Bouygues, we will see what approach taken in the negotiations is put in place to achieve what quality objectives.

Keywords

URBAN PLANNING NEGOTIATED / URBAN PROJECT / URBAN QUALITY / PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP / EUROMÉDITERRANÉE / BLOCK “XXL” / CALL FOR EXPRESSIONS OF INTEREST / MARSEILLE.

AAP	Appel À Projets
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AGAM	Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
ALUR	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (Loi pour l')
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AMP	Aix Marseille Métropole
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
BEPOS	Bâtiments à Énergie POSitive
CCCT	Cahier des Charges de Cession des Terrains
CREM	Conception-Réalisation-Exploitation-Maintenance
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DD(U)	Développement Durable (Urbain)
DIVD	Démonstrateur Industriel pour la Ville Durable
DPU	Droit de préemption Urbain
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
E ⁺ C ⁻	Bâtiment à Énergie Positive et Réduction Carbone
EMUL	EuroMediterranee Metropolitan Urban Lab
EnR	Énergies Renouvelables
EPA	Établissement Public d'Aménagement
EPAEM	Établissement Public d'Aménagement EuroMéditerranée
GPMM	Grand Port Maritime de Marseille
(N)PNRU	(Nouveau) Programme National de Rénovation Urbaine
OIN	Opération d'Intérêt National
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PAUD	Programme d'Aménagement Urbain et Durable
PIA	Programme Immobilier Associé
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPP	Partenariat Public-Privé
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
PUP	Projet Urbain Partenarial
QDM	Quartier Durable Méditerranéen
QPV	Quartiers Politique de la Ville

SCOT	Schéma de COhérence Territorial
SDP	Surface De Plancher
SRU	Solidarité, Renouvellement Urbain (Loi)
TA	Taxe d'Aménagement
VRD	Voirie et Réseaux Divers
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

Lorsqu'il a été question pour moi de choisir un sujet pour ce mémoire qui viendrait clore mon année de formation continue dans le cadre de ce Master, il m'a paru évident que je voulais aborder un sujet en lien avec mon activité professionnelle, ici, à Marseille.

Les différentes sociétés dans lesquelles j'ai travaillé depuis l'obtention de mon diplôme d'architecte m'ont fait appréhender tour à tour les aspects d'une opération immobilière ou d'aménagement du point de vue à la fois des acteurs publics et privés. Il se trouve que mon engagement dans cette formation a correspondu avec mon entrée dans une société de développement et de montage de projets immobiliers, après des années de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opérations auprès de clients publics et privés, au sein d'une société d'économie mixte, puis d'un bureau d'études de conseil.

Au fil des années, et selon les projets, j'ai vu se complexifier et se transformer les relations entre le secteur public et le privé dans l'élaboration des opérations, que ce soit au niveau programmatique, financier ou opérationnel. Ce que j'ai constaté, c'est que d'une situation d'attente de la commande publique par les acteurs privés, on est passé clairement à une position proactive de ces mêmes acteurs dans le montage des opérations. Les finances publiques locales étant toujours plus réduites, les appels d'offres se font également de plus en plus rares, alors que parallèlement à cela les besoins de rénover, densifier et réorganiser la ville s'intensifient, notamment à Marseille.

Dans cette ville, depuis une vingtaine d'années, les projets urbains fleurissent à la faveur de l'opération Euroméditerranée ou dans le cadre des PNRU¹, pour traiter de problématiques telles que le renouvellement des quartiers dégradés, les coutures urbaines entre le nord et le sud, le traitement des friches industrielles à l'abandon. Dans le même temps, les projets strictement immobiliers à l'échelle d'une parcelle débordent de leurs limites pour s'intéresser à leur environnement et à leur implantation au sens large dans un quartier, dans la ville.

Dans le cadre de mes nouvelles fonctions, je suis amenée à travailler sur le passage d'une idée à un projet. Par conséquent, cette phase de montage comprend la définition d'un programme, d'un modèle économique, d'un montage juridique et financier, et peut comprendre également la recherche du site adapté. En tant qu'opérateur du développement de projets immobiliers et urbains, la société REDMAN est donc en contact direct avec les acteurs publics du territoire. Qu'il s'agisse de projets déjà lancés ou de consultations dans lesquelles des opérateurs sont mis en concurrence, le dialogue est sans cesse nécessaire pour aboutir au meilleur compromis entre une réponse acceptable pour la collectivité et la rentabilité de l'opération. Ces deux critères étant défendus à la fois par les deux partenaires, privé et public.

Ma formation initiale d'architecte m'a laissé une farouche tendance à m'engager pour la défense de la qualité dans l'architecture et dans la production de l'urbain. Les bâtiments ou les aménagements, qu'ils soient publics ou privés, sont un bien commun parce que nous les côtoyons et les pratiquons au quotidien. Par conséquent, il existe une vraie responsabilité dans la fabrique de la ville. Et les différents acteurs qui y prennent part sont

¹ Programmes Nationaux de Renouvellement Urbain, instaurés par la loi du 1er août 2003 et mis en œuvre par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU).

tous concernés. Je souhaitais traiter ce sujet pour tenter de comprendre les enjeux de cette qualité à l'épreuve de la récente et grandissante nécessité pour les acteurs publics de faire appel au privé pour des opérations dont l'ampleur pose réellement la question de la fabrication de la ville en co-construction, mais également celle de l'évolution de la ville en général construite sur ce mode.

Ainsi, le travail en commun entre public et privé - que l'on peut qualifier de partenariat, de co-production, co-construction, coopération ou négociation, selon le modèle et la forme contractuelle adoptés - est sans conteste un sujet hautement d'actualité. De plus, il agite des passions chez tous les acteurs du secteur de l'urbanisme et de la construction. Lors de mes recherches, l'énoncé de mon sujet a ainsi suscité beaucoup d'intérêt chez mes interlocuteurs, qui y voyaient chacun un éclairage sur leurs propres préoccupations, teintées pour beaucoup d'entre eux de cette mouvance, puisque ce sont des pratiques qui tendent à se répandre.

L'objet de cette recherche n'est pas de dresser un panorama exhaustif des enjeux de la co-construction de la ville entre acteurs publics et privés. Si elles sont bien citées, l'analyse des procédures de contrats de partenariats ou même des PPP (Partenariats Publics-Privés), n'est pourtant pas mon propos. Ce n'est pas non plus l'entrée de capitaux privés dans la production du logement en France, ni la privatisation de quartiers entiers comme des enclaves dans la ville qui m'intéressent ici. Par conséquent, ce ne sont pas des procédures de partenariat en général, ni de la financiarisation de la ville dont il sera question ici.

S'agissant d'un mémoire de master, et non d'une thèse, la définition rigoureuse d'une problématique précise m'a obligé à concentrer mon analyse sur une portion bien précise du sujet. J'ai choisi pour cela de m'intéresser aux processus de négociations mis en place entre les acteurs pour atteindre la qualité qui peut résulter de cette co-production. Et c'est au sein d'îlots tout entiers, ou de « macrolots »² qui s'apparentent à la création d'un morceau de la ville, qu'elle s'illustre le mieux. Parce que cette échelle est la plus démonstrative des interactions nécessaires pour pouvoir répondre aux problématiques urbaines dans leur ensemble.

Les enjeux y sont multiples et la qualité peut être recherchée dans plusieurs domaines : qualité urbaine et architecturale, sociale, économique ou environnementale. Finalement, c'est vers la qualité de vie des usagers en général que portent souvent les ambitions affichées des acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

Pour Philippe Courtois, l'aménageur d'Euratlantique - la grande opération urbaine autour de la gare de Bordeaux, « *les "macrolots", ces morceaux de ville confiés à un tiers, évitent la gestion des grandes opérations parcelle par parcelle, qui tournent parfois au concours de beauté entre architectes [...] mais ils doivent apporter une vraie valeur ajoutée au projet. Il ne s'agit pas seulement de laisser une entreprise privée s'attribuer un marché sur lequel elle va vivre pendant plusieurs années.* »³

Il s'agit donc d'appréhender comment, à l'occasion d'un projet de cette nature, se mettent en place les conditions d'un dialogue efficace au service d'une qualité attendue, et comment chacune des parties participe à l'effort commun tout en préservant ses

² Jacques Lucan décrit cette notion de macrolots dans l'ouvrage *Où va la ville aujourd'hui ?* aux Editions de la Villette, 2012, p.75-76.

³ Catherine Sabbah, « Faute de moyens, les villes se convertissent à un urbanisme banalisé », Les Echos, 28 juin 2012.

intérêts. Les premiers, acteurs publics, logiquement animés par un travail sur le projet qui a pour but de répondre à un besoin, dans un objectif d'intérêt général ; les seconds, opérateurs privés, mus plutôt par des opportunités qui répondent à une logique de rentabilité financière plus ou moins rapide.

Dans la première partie, pour amorcer cette réflexion menée sur le dialogue nécessaire qui s'instaure entre public et privé, est exposé un état des lieux de la situation qui s'installe en France. Comment celle-ci transforme les relations et induit de nouveaux rôles, de nouveaux métiers pour les acteurs privés et un nouveau positionnement pour les acteurs publics. La nécessité nouvelle de créer de vrais partenariats publics-privés est explorée dans un premier temps, en citant les conditions de leur mise en place et comment ils mènent vers un urbanisme négocié. La concertation et la place des habitants et usagers dans cette négociation est également abordée pour compléter cette réflexion.

Le second chapitre de la première partie traite ainsi des outils d'aménagement habituellement utilisés. Ceux-ci même qui, ayant fait leurs preuves, ne sont plus réellement adaptés aux nouveaux enjeux qui se présentent à la collectivité. Le besoin de souplesse dans les échanges, la nécessité de co-construire le projet, l'envie de bénéficier de la puissance financière, de création et d'innovation du secteur privé, font que les acteurs publics se renseignent en amont des projets. Ils expérimentent alors de nouveaux montages. La possibilité offerte par l'article 4 de l'ordonnance des marchés publics de 23 juillet 2015 de pouvoir utiliser le « *sourcing* », c'est-à-dire que « *l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences* », facilite grandement ces échanges. En d'autres termes, c'est une reconnaissance du nécessaire dialogue entre public et privé, et ce quel que soit le domaine. Et dans la conception urbaine, c'est encore plus vrai.

Dans le second temps de la première partie, pour illustrer le propos, le cas du projet de l'îlot XXL à Marseille est présenté. Il me paraît être un terrain suffisamment représentatif des enjeux qui se jouent entre acteurs publics et privés dans la co-construction d'un morceau de ville. La taille de ce projet urbain est ainsi assez importante pour représenter un véritable morceau de ville, dont la conception a été souhaitée par l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) en coopération avec un acteur privé, le groupement composé de Bouygues Immobilier et Linkcity.

À l'occasion d'une procédure inédite en France pour ce type de projet, l'appel à manifestation d'intérêt, un partenariat a été organisé pour concevoir ce projet urbain, sa réalisation et son exploitation. Le contexte de ce partenariat, qui prend place dans le périmètre Euroméditerranée qui est une Opération d'Intérêt National (OIN), est ainsi assez particulier et influe directement sur les conditions de la négociation. Celle-ci est organisée en plusieurs phases débutant par la signature d'une convention d'objectifs pour la première année, puis d'une convention cadre pour les années suivantes.

La deuxième partie de ce travail est consacrée à une analyse plus détaillée des termes de la négociation qui se joue dans le cadre de l'îlot XXL. Sans vouloir être exhaustive, il m'a paru intéressant d'appréhender tout d'abord les termes de la convention cadre qui portent le plus à débat entre les partenaires : le délai, les droits à construire, la performance environnementale ou la forme urbaine. Et pour comprendre comment ces critères peuvent être porteurs, ou non, de qualité dans le projet futur.

Pour bien comprendre ses enjeux, la notion même de qualité urbaine nécessitait d'être interrogée.

L'intérêt général et la qualité d'usage sont définis dans le second volet de la deuxième partie pour établir s'il s'agit de préoccupations des seuls acteurs publics ou bien si certains acteurs privés en sont également les dépositaires.

En cherchant comment se définit une ville de qualité aujourd'hui, les termes de « développement durable urbain » et de « smart city » me sont apparus comme semblant résumer à eux seuls les grands enjeux portés par les villes du futur, surtout occidentales et particulièrement européennes. En effleurant ces thèmes, il m'a semblé que je pouvais vite m'éloigner du sujet initial devant l'ampleur du phénomène. C'est pourquoi ces notions ne sont abordées ici que très rapidement. Mais il était pourtant essentiel, pour bien saisir les enjeux de la qualité urbaine, d'appréhender ces mouvements qui propulsent les villes vers une quête phénoménale de bien-être, d'écologie, d'intelligence, de pacification, de connexion, bref, de ce qui est affiché comme une nouvelle qualité de vie.

Dans le discours des acteurs d'un projet urbain, on retrouve les problématiques qui constituent le champ de construction d'une ville : habitat, économie, transports, énergie, lien social, ... et les solutions qui seront apportées par le projet en question. Viser la qualité dans la production de la ville devrait amener à se poser les questions du public pour lequel est réalisée l'opération, de quelles typologies adopter pour les espaces publics et bâtiments produits, et quelle image de la ville induisent les formes ou les usages associés au projet.

En parcourant des opérations récemment livrées, on peut constater qu'une certaine forme de qualité a réellement été prise en compte, mais celle-ci est semble-t-il toujours la même : la meilleure qualité d'un programme immobilier est de satisfaire avant tout la demande, pour limiter le risque. Et la demande, du point de vue des promoteurs se résume souvent à une résidence fermée, sécurisée, de petits logements pour les investisseurs : la rentabilité en somme.

La deuxième partie revient sur le cas de l'îlot XXL, où nous sommes justement en présence d'un quartier entier qui doit répondre à la complexité de conception d'un morceau de ville, prendre en compte les quartiers environnants, et s'inscrire dans une dynamique existante, en créant la sienne. Cette complexité implique la nécessité de prendre des risques pour cette opération, et les partenaires le savent : l'aménageur qui a choisi un groupement avec les épaules lui permettant d'endosser ce risque, et l'opérateur à qui le risque semble mesuré au regard de ce qu'il va récolter.

Ainsi, le dernier chapitre présente les exigences de qualité urbaine sur lesquels porte la négociation, et quel processus permet aux parties d'avancer constructivement dans la consolidation du partenariat et l'élaboration d'un projet commun.

Les négociations n'étant pas terminées au moment de l'écriture de ce mémoire, les éléments relatifs au projet de l'îlot XXL sont encore confidentiels et je n'ai pas pu y avoir accès de façon officielle. Ainsi, l'analyse des critères négociés dans le dernier chapitre a-t-elle été construite grâce aux entretiens menés avec les acteurs du projet que j'ai rencontrés et les documents que j'ai pu néanmoins consulter, tels que le dossier d'appel à manifestation d'intérêt, des présentations internes du projet, ou les arrêtés de DUP (Déclaration d'Utilité Publique).

Ainsi, les termes de la négociation et les différends qui subsistent entre les parties dans les critères de la convention cadre sont présentés succinctement et analysés, mais le résultat final de la négociation n'est pas encore connu.

Et, parce que ces négociations sont actuellement en cours pour la signature de la convention cadre entre l'aménageur public et l'opérateur privé, il n'est finalement pas question ici de constater la qualité réellement produite in situ, mais bien d'analyser le processus qui va mener à cette qualité, quels sont les enjeux pour chaque partenaire, et comment chacun s'y prend pour poser les règles qui conduiront à atteindre ses propres exigences au moment de la réalisation.

PARTIE 1
Mise en place du dialogue public-privé
dans l'aménagement urbain
pour faire la ville aujourd'hui

A | La négociation comme nouvelle forme de construction de la ville

1. Des acteurs exhortés à travailler ensemble

1.1 La nécessité pour les acteurs publics de trouver des partenaires pour le développement des projets urbains, la tendance à l'urbanisme négocié

Deux phénomènes concourent à une transformation des rapports entre le public et le privé dans la fabrication de la ville, et plus particulièrement dans les métropoles. Il s'agit ici des opérations d'aménagement qui correspondent à l'article L300-1 du code de l'urbanisme⁴.

Tout d'abord, le coût des projets.

La loi SRU a posé les grands principes du renouvellement urbain, que sont la densité et l'action de « reconstruire la ville sur la ville », afin d'enrayer l'étalement urbain, souvent alimenté par le décalage entre les logements effectivement construits et les besoins des habitants. Les attentes en termes de développement urbain sont donc axées sur ces principes et chaque nouveau projet se doit d'y répondre.

Reconstruire la ville sur la ville procède souvent de la réappropriation de friches urbaines. Ce sont des fonciers potentiellement plus coûteux à développer que de la terre agricole en périphérie de ville. Car, si elles sont une manne foncière importante dans certaines métropoles (Marseille, par exemple, regorge d'anciennes implantations industrielles abandonnées), ces friches situées en milieu urbain et délaissées suite à l'arrêt d'activités industrielles (usines, stockages, plateformes logistique, emprises ferroviaires, ou de production d'énergie ...) présentent le plus souvent des sols et des bâtiments pollués qu'il s'agira de dépolluer, démolir, évacuer, traiter... Et ces interventions font grimper le coût d'une opération urbaine, au regard d'un projet développé en rase campagne.

Par ailleurs, s'agissant des métropoles, la fabrique de la ville se complexifie d'autant que le Pacte entre l'État et les métropoles, signé en juin 2016, prévoit de « conforter les métropoles dans leur rôle de creuset de croissance et d'amélioration de la qualité de vie. Il [est] donc axé sur l'innovation, la ville intelligente et la transition écologique ».⁵ Ces items, qui correspondent à ce que l'on pourrait nommer « la ville durable » et qui complexifient la conception même du projet urbain, ne sont pas non plus sans impact sur le coût d'une opération.

Cette « ville durable » est pourtant devenue l'idéal à atteindre dans nos villes, même si ce concept n'est pas aussi simple à définir, ce que nous verrons dans la seconde partie.

Parallèlement à cette hausse du coût des projets urbains induit par ces nouvelles exigences, le contexte général de baisse des dotations aux collectivités, organisée en France par les gouvernements successifs depuis la décentralisation, s'accroît, sur fond de dette nationale. La relative autonomie qui leur est accordée en contrepartie les oblige surtout à des arbitrages de plus en plus draconiens dans la gestion de leur budget.

⁴ L'article L300-1 du code de l'urbanisme définit les actions ou opérations d'aménagement comme ayant pour objet de « mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». Ces opérations sont conduites ou autorisées par les collectivités locales ou les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

⁵ Discours de clôture de M. Jean-Michel Baylet, Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, lors de la conférence économique des métropoles à Bordeaux, le 3 juin 2016.

De plus, les rares fonds attribués les sont le plus souvent selon le principe des appels à projets, nationaux ou européens, pour lesquels les collectivités doivent monter des dossiers de participation où, à l'instar de porteurs de projets privés, elles expliqueront, avec force détails, comment leur projet est essentiel pour le développement de leur territoire et comment il est vecteur d'attractivité. Les critères d'éligibilité y sont souvent multiples et, s'agissant de projets urbains, souvent en lien avec le développement durable et l'innovation. Le Programme des Investissements d'Avenir (PIA) est un bon exemple de ce principe⁶.

Cette injonction d'attractivité introduit la notion de compétitivité entre les collectivités, entre les villes, et plus encore entre les métropoles. Voulu comme des territoires d'innovation et d'expérimentations, elles sont donc encouragées à identifier des filières d'excellence et des projets locaux différenciant pour bénéficier de subsides complémentaires indispensables.

Cette situation est bien entendu vécue différemment selon la taille de la collectivité, les subventions auxquelles elle peut effectivement prétendre, ses revenus fiscaux, mais également sa capacité d'autofinancement et d'emprunt. Trouver des partenaires financiers à associer à un projet est donc devenu essentiel.

C'est pourquoi il est ainsi de plus en plus nécessaire pour les acteurs publics de faire appel à des acteurs privés pour le financement et la conception des grands projets urbains ; ces derniers étant évidemment souvent les mieux placés dans le montage de projets attractifs, donc sources de revenus, au prix de certaines conditions dans la programmation et la forme des projets en question.

Isabelle Baraud-Serfaty a écrit de nombreux articles sur le sujet depuis le début du siècle, et très bien décrit ce phénomène de « privatisation de la ville », qui peut prendre plusieurs formes. La plus courante étant celle d'un partenariat « côte à côte dans la fabrique des projets urbains ». Selon elle, les cas où l'opérateur privé se substitue entièrement à la puissance publique, en étant à la fois initiateur, concepteur, constructeur, financeur, étaient finalement encore assez rares en 2014⁷, même s'ils tendent à se développer depuis.

Ainsi, que ce soit pour le financement, les questions foncières, les réflexions amont, les montages, ou la réponse à un marché en évolution constante et rapide, ces partenariats protéiformes permettent de relever les enjeux posés par les contraintes de la ville durable, d'aujourd'hui et de demain, enjeux que les grands opérateurs privés savent de mieux en mieux relever. Comme souligné récemment dans un article de *La Gazette des Communes*, « La tendance est ainsi à « l'urbanisme négocié. »⁸

⁶ PIA (Programme Investissements d'Avenir) : Lancé en 2009 dans le cadre du grand emprunt, « le PIA se traduit par des appels à projets nationaux destinés à sélectionner des dossiers d'excellence, innovants et à fort potentiel de croissance », selon l'un des six axes stratégiques, définis « au service de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi en France ». <http://www.gouvernement.fr/le-commissariat-general-a-l-investissement>

⁷ Isabelle Baraud-Serfaty, « Pourquoi la privatisation de la ville avance à grands pas », *La Tribune*, 2014. Isabelle Baraud-Serfaty est maître de conférences à Sciences Po Paris et consultante en économie urbaine (ibicity).

⁸ Fabienne Proux, « Inventer de nouveaux modèles économiques », *La Gazette des communes*, n° 2321, 13 juin 2016, p. 48-50.

1.2 Ensemblier urbain, un nouveau métier pour les opérateurs privés

Les grands opérateurs de l'immobilier français - promoteurs, constructeurs, foncières - ont bien compris qu'ils avaient un rôle à jouer dans cette nouvelle donne des acteurs de la ville au côté des collectivités locales. Souvent sans compétences suffisantes, dénuées de solutions de financement satisfaisantes, et réticentes à se lancer dans des opérations urbaines de grande ampleur au risque de susciter hausses d'impôts et conflits avec leur électorat⁹, la plupart d'entre elles ont besoin d'être accompagnées dans leurs démarches de projets urbains. Il s'agit pour les opérateurs privés de proposer des prestations clés-en-main afin d'assurer à la fois le développement, le financement et la maîtrise d'ouvrage.

Les sollicitations des collectivités publiques auprès des acteurs privés dépassent alors les prérogatives qui leurs étaient traditionnellement attribuées, en induisant notamment une forte implication de leur part dans la conception des projets urbains, et en particulier des espaces publics, bien en amont de la réalisation des projets. Ce positionnement transforme les rôles de chacun et rebat les cartes, offrant de nouvelles opportunités aux opérateurs privés, et notamment aux promoteurs qui disposent d'une réelle puissance financière.

Ainsi a-t-on vu apparaître le métier d'ensemblier ou d'opérateur urbain.

Ci-dessous sont cités trois exemples représentatifs de ce nouveau métier. Ces acteurs souhaitent s'inscrire dans un partenariat avec la collectivité pour le développement des grands projets urbains : Les deux premiers groupes classés en tête des promoteurs français, Bouygues Immobilier et Nexity, ont particulièrement développé cette activité, depuis 30 ans pour le premier et depuis une dizaine d'années pour le second, ce qui n'est pas le cas de tous les promoteurs. La société de construction Eiffage a, elle aussi, saisi l'opportunité de développer une nouvelle activité.

Linkcity, la filiale de développement immobilier de Bouygues Construction - née en 2015 de la fusion de Sodearif Ile-de-France créée dans les années 80 et de ses homologues en régions sous le nom de CIRMAD - s'inscrit dans une démarche de partenariat, auprès de clients publics et privés. Elle communique sur les thèmes du développement durable, de l'innovation, de la qualité de vie, de la durée de l'engagement, et se revendique « facilitateur » pour gérer la complexité des projets urbains.¹⁰ Après de nombreux projets emblématiques en France ou à l'étranger, celui de l'îlot XXL à Marseille, décroché en 2015 dans un groupement avec Bouygues Immobilier va lui donner l'occasion de mettre en œuvre toutes les dernières innovations en matière de solutions urbaines intégrées.

Signe d'une volonté d'être présent auprès de ses clients publics à tous les stades et dans toutes les configurations, le groupe Bouygues, qui se présente comme « acteur global de la construction et des services », possède également des filiales dédiées aux concessions et PPP¹¹ (Bouygues Concessions), et aux mutations énergétiques et numériques urbaines (Bouygues Energies et Services).

Chez **Nexity**, le premier promoteur français, l'approche est plus globale. Le département Ville et Projets a été créé en 2004 pour accompagner le développement territorial des

⁹ David Mangin, *La ville franchisée*, Editions de la Villette, 2014, p.160.

¹⁰ www.linkcity.com/uploads/media/media_file/plaquette-modifiee-31-01-2017-france-10.pdf

¹¹ PPP : Partenariat public-Privé, voir le chapitre 2 ci-après.

collectivités¹², mais c'est aujourd'hui tout le groupe qui est tourné vers « la ville de demain », avec le développement de quatre outils¹³ :

- l'observatoire des territoires : observation du contexte socio-démographique et économique du territoire de dix grandes agglomérations françaises, et étude comparée des résultats ;
- l'atelier « construire la ville de demain » : journée d'étude proposée aux collectivités locales pour réfléchir en atelier sur les enjeux globaux mais également locaux du développement de leur territoire ;
- l'évaluation des actions de Nexity par les collectivités locales : enquête effectuée tous les deux ans depuis 2011 auprès des collectivités locales pour apprécier le positionnement de Nexity et améliorer la qualité de services.
- la participation à la consultation du Grand Paris : depuis 2008, Nexity participe aux différentes consultations pour le Grand Paris et a rédigé une collection d'ouvrages issue de ces réflexions, "Les Chemins de l'Urbanité", qui présente des solutions concrètes aux problématiques du logement et de l'aménagement en Ile-de-France. L'objectif étant de pouvoir les étendre à tout le territoire national.

Enfin, **Eiffage Aménagement**, filiale du groupe Eiffage, est dédiée à l'accompagnement des collectivités dans le développement de projets urbains complexes. Le discours associé à cette activité de groupe est tout aussi intégré que les exemples ci-dessus :

« C'est en associant la connaissance du territoire et des élus, le savoir-faire de nos partenaires, et notre propre expertise, que nous menons à bien les projets que vous nous confiez. Chaque jour, nous assurons ainsi la synergie entre les différents acteurs pour concilier les intérêts publics et privés. Nous entretenons un dialogue permanent avec les élus et nous les accompagnons dans les phases de concertation préalables à toutes nos réalisations. Spécialistes en montages immobilier complexes, nous apportons aussi notre expertise afin de proposer à nos partenaires des montages administratifs, juridiques et financiers optimisés. »¹⁴

À l'instar du groupe Bouygues, le groupe Eiffage a également développé une filiale Concessions qui s'occupe des contrats de concessions et des PPP avec les collectivités, pour les grands projets (infrastructures ferroviaires, routières, enseignement, santé, justice et maîtrise de la performance énergétique).

Pour ces ensembliers, l'approche est donc à la fois de faire le lien avec des partenaires publics, mais également d'entretenir des partenariats avec des acteurs privés, pour avoir à disposition un panel de compétences capable de répondre aux complexités des grands projets urbains. Le plus souvent adossés à de grands groupes, la puissance financière de ces acteurs est incontestable et indispensable pour accompagner les maîtres d'ouvrages dans ces nouvelles logiques de partenariat. En effet, les procédés agiles et souples impliquent souvent de travailler sans rémunération pendant une longue période, et peu de structures peuvent se permettre un tel risque.

Certains autres acteurs communiquent également sur leur approche globale des projets, en proposant des solutions clef-en-main, ce qui est vraisemblablement à l'opposé d'une démarche de négociation. Parmi ces acteurs, on retrouve des constructeurs, des

¹² www.placepublique.com, « Les promoteurs immobiliers deviennent des ensembliers urbains », Interview de Jean-Luc Poidevin (directeur général de Nexity Villes et Projets), In *Place Publique*, n°4, juillet/août 2007.

¹³ www.nexity.fr/immobilier/collectivites/presentation/engagements

¹⁴ <http://www.eiffageconstruction.com/cms/cms/eiffage-construction/metiers/amenagement-urbain.html>

foncières¹⁵ ou bien des consortiums de plusieurs entreprises importantes du secteur immobilier - telle la marque Quartus, créée en 2016, et dont l'objectif est de « *développer des projets immobiliers prenant en compte les nouveaux usages et visant une nouvelle urbanité* »¹⁶.

Parallèlement à cela, des cabinets de conseil à maîtrise d'ouvrage - à distinguer des bureaux d'études spécialisés sur la partie technique de l'accompagnement et la conduite d'opération, souvent pour pallier un manque de ressources humaines du maître d'ouvrage - prennent également position sur des aspects plus stratégiques. Face aux nouvelles formes de contrats et de partenariats qui émergent, les maîtres d'ouvrage publics ont en effet plus que jamais besoin de prestataires à leurs côtés, qui puissent participer à la définition d'une stratégie, anticiper et interpréter les positions des acteurs privés, et accompagner une négociation. Les cabinets tels que « Le sens de la ville », « Ibicity », ou bien « Dédale », développent un accompagnement innovant, destiné aux maîtres d'ouvrages publics, mais aussi privés.

Le développement de ces nouveaux métiers et le changement de positionnement des opérateurs privés induit par la demande des collectivités traduisent bien qu'une nouvelle place est à prendre dans la fabrique urbaine, que les plus gros acteurs du secteur se sont empressés de saisir, voyant là une opportunité de développer de nouveaux produits à proposer.

1.3 Recueillir la voix des habitants : entre information, consultation et concertation

Le dialogue entre les acteurs publics et leurs partenaires privés mis en place pour la réalisation d'une opération d'aménagement urbain ne saurait exister sans la nécessaire prise en compte des usagers du site, et notamment de ses habitants. Trop souvent oubliés dans les décisions globales qui président aux grandes opérations, ces voix font pourtant partie de la négociation. Les textes réglementaires ont d'ailleurs imposé la concertation du public comme préalable à toute décision administrative en matière de projet d'urbanisme et d'aménagement.

Ainsi l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit que soit organisée une concertation préalable pour l'élaboration de documents de planification urbaine (SCOT ou PLU), la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction.

Les modalités de cette concertation ne sont pas clairement formulées par le texte, et il appartient donc à chaque maître d'ouvrage de mettre en place un processus qui soit cohérent avec le projet. La contrainte récurrente étant que cette concertation soit organisée « *pendant toute la durée du projet* ».¹⁷

L'article 170 de la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit que cette concertation préalable soit étendue « *à tout projet public ou privé soumis à permis de construire ou d'aménager* ». Cette mesure, facultative et soumise à conditions, permet néanmoins de s'affranchir d'enquête publique pour les projets soumis à étude d'impact.

L'objectif est d'associer les habitants et usagers en amont, afin d'obtenir une adhésion et une participation qui favoriseront le projet et simplifieront son déroulement.

¹⁵ Le groupe Financière Duval se positionne également sur les grands projets complexes multiprogrammes.

¹⁶ www.magazine-decideurs.com/news/quartus-un-ensemblier-urbain-nouvelle-generation

¹⁷ Code de l'Urbanisme, article 300-2.

Si cette démarche est désormais admise par les acteurs principaux, maître d'ouvrage publics ou opérateurs privés, son organisation est cependant toujours problématique. Néanmoins, il est important, pour l'opérateur privé qui doit vendre les opérations, de pouvoir compter sinon sur l'approbation au moins sur le consentement de la population en place.

Parmi les méthodes de concertation mises en place, on retrouve fréquemment des expositions du projet et des réunions publiques, mais des cabinets spécialisés accompagnement désormais de plus en plus les maîtres d'ouvrage dans la mise en place d'actions d'information ciblées, de concertation ou de participation, par la réalisation d'ateliers participatifs ou d'animations, selon l'ampleur du projet et le niveau d'implication souhaité.

Cet élément peut peser dans la négociation entre personnes publiques et privées, sous forme d'enjeu à satisfaire les attentes de la population. C'est toujours un paramètre essentiel à considérer dans le déroulement d'une opération.

2. Des outils et procédures formalisés qui ont fait la preuve pour certains de leur efficacité... mais souvent de leur manque de souplesse

Les acteurs publics sont soumis pour leurs achats aux procédures formalisées des marchés publics. Celles-ci posent un cadre très contraint en matière de consultation et de sélection des prestataires, puis de gestion des marchés.

Dans le domaine de la construction, on assiste depuis une dizaine d'années à une progression de la complexité des projets, due notamment aux contraintes environnementales, qui ont favorisé le développement de formes de marchés dans lesquels l'attributaire est chargé d'un spectre de missions de plus en plus large, allant de la conception à l'exploitation et la maintenance dans le cas des marchés CREM (conception-réalisation-exploitation-maintenance), en passant par le financement dans le cas des PPP (devenus contrats de partenariats dans la nouvelle version des textes relatifs aux marchés publics). Le choix pour l'une ou l'autre de ces procédures dépend de la nature du projet et du montant de la mission envisagée (seuil des marchés publics).

Dans le domaine de l'aménagement, les procédures et les contrats sont différents, mais le phénomène est identique. On y trouve des outils éprouvés, tels que la ZAC (qui est une procédure) ou la concession d'aménagement (qui est un contrat), ainsi que les systèmes de Bail Emphytéotique Administratif (BEA) ou d'Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT). On peut également utiliser la procédure du projet urbain partenarial (PUP) et les contrats de partenariat. Le choix pour l'un ou l'autre de ces outils dépend notamment de la propriété du terrain (publique ou privée), du programme envisagé, et éventuellement du portage du risque.

2.1 Des outils anciens qui ont fait leurs preuves, mais sans véritable négociation : ZAC et concession d'aménagement

Ces deux outils sont les plus fréquemment utilisés pour la réalisation des projets d'aménagement. Ils sont parfaitement bien règlementés et présentent toutes les garanties pour la collectivité. La part de négociation avec les prestataires privés y est relativement succincte.

Créée en 1967, la ZAC est une procédure opérationnelle, aujourd'hui encore l'outil de référence permettant la réalisation de projets urbains d'une certaine envergure comprenant des programmes multiples (logement, bureaux, commerces, et équipements publics), pour des quartiers neufs ou en renouvellement urbain. Elle ne peut être initiée que par un acteur public (Etat, collectivité ou établissement public d'aménagement). Elle est régie par Code de l'urbanisme¹⁸ et sa mise en œuvre obéit à un déroulement et un planning très stricts. L'acte de création doit en effet prévoir la totalité des éléments qui définiront les règles de la ZAC : les contours précis du périmètre, la nature des activités pouvant y être implantées, les conditions d'exigibilité de la taxe d'aménagement, la possibilité et les modalités de financement. Elle implique, en outre, la tenue d'une concertation préalable durant toute la durée de création de la ZAC¹⁹.

La rigidité principale de cette procédure réside dans le fait que toute modification de l'objet ou de la vocation de la ZAC en cours d'exploitation ne peut résulter que d'une modification de l'acte de création, donc la reprise du processus complet de création (délais et obtention d'un nouvel arrêté compris).

C'est pourquoi, même si elle continue d'être bien adaptée pour les projets d'ensemble dont l'objet est bien arrêté au départ, cette procédure ne semble pas idéale pour les projets qui nous intéressent ici, c'est à dire les morceaux de ville qui nécessitent un ajustement permanent et donc une négociation avec les opérateurs à même d'adapter la forme du projet à des modifications techniques ou d'usage, indissociables d'une évolution pertinente dans la durée.

La concession d'aménagement

Contrairement aux ZAC, les concessions d'aménagement sont des contrats administratifs qui s'appliquent pour des projets d'une certaine ampleur, nécessitant une intervention globale, et répondant aux objectifs de l'article L300-1 du code de l'urbanisme (mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, sauvegarder le patrimoine, ...). « La concession d'aménagement n'a pas pour ambition de définir un projet urbain, mais de déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'opération à une personne afin de permettre la mise en œuvre de ce projet urbain »²⁰.

C'est un « contrat par lequel la personne publique ayant pris l'initiative d'une opération d'aménagement en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé. Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession »²¹.

Pendant longtemps, cette procédure a bénéficié d'un régime particulier au motif que le risque n'était porté que par la collectivité. Les concessions d'aménagement se divisent aujourd'hui en deux catégories selon qui porte le risque, et répondent donc à deux textes différents : Si le risque est porté par le concédant, le contrat entre dans le champ de la

¹⁸ Code de l'urbanisme, art. L.103-2 ; L.300-1 et s. ; R.311-2; R.311-12.

¹⁹ http://www.seban-associés.avocat.fr/wp-content/uploads/2017/05/La_zone_aménagement_concerté_un_outil_opérationnel_et_spécifique.pdf

²⁰ *Ibid.*

²¹ Code de l'urbanisme, art. 300-4.

commande publique²² tout en conservant un caractère spécifique ; si c'est au concessionnaire qu'est transféré le risque, alors le contrat est régi par l'ordonnance relative aux contrats de concessions²³.

La concession d'aménagement fait l'objet d'une légère négociation avant signature mais, comme tout contrat public, elle reste ensuite figée pour son exécution. De plus, les études préalables ne font pas partie du contrat de concession.

Enfin, le concessionnaire est lui-même assujéti à des règles de mise en concurrence pour la passation de ses contrats d'études, de maîtrise d'œuvre ou de travaux, ce qui n'allège pas le processus, ni les délais de l'opération.

2.2 Le contrat de partenariat (anc. partenariat public-privé, dit « PPP »)

Ce type de contrat a été créé en 2004 par ordonnance²⁴ et a constitué une nouvelle donne dans la répartition des forces entre public et privé. C'est une façon de répondre à la complexité des projets de manière rapide en faisant appel à des groupements qui vont préfinancer les travaux et se rémunérer ensuite sur les loyers payés par la personne publique.

Sans avoir de définition précise dans le droit français, les articles 143 à 166 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, sont néanmoins consacrés aux contrats de partenariat - qui ont donc perdu leur appellation de « PPP » suite à la publication de ce texte. Il faut savoir que ce type de contrat doit faire l'objet d'une évaluation préalable justifiant son utilisation, qui ne peut être invoquée qu'en raison de l'urgence et/ou de la complexité du projet.

Le contrat de partenariat permet essentiellement la réalisation d'ouvrages ou d'équipements liés à une mission de service public dont la collectivité cocontractante a la responsabilité et dont le partenaire doit assurer l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion. C'est pourquoi il est principalement utilisé pour les secteurs de l'énergie, de l'eau, de transports ou de la valorisation des déchets.

On peut citer le cas récent de la commune de Bellegarde (Ain) qui a signé en 2016 avec la société NGE un contrat de 15 M€ impliquant travaux et maintenance sur une durée de 15 ans, pour le renouvellement de 6,6 km de voiries et 70.000 m² d'aménagements de surface.

En revanche, à Marseille, la réhabilitation et l'extension du stade Orange Vélodrome a fait l'objet d'un PPP signé en 2011. Ce contrat comprenait, outre la réalisation, la maintenance et l'exploitation du stade lui-même, la réalisation d'un Programme Immobilier Associé (PIA) qui comprenait la création de logements, d'une clinique, de bureaux, d'un complexe hôtelier, d'une résidence étudiants et d'un centre commercial qui sera livré cette année.

L'objectif de ces PIA, souvent inclus au contrat de partenariat, est de participer au financement des travaux afin de diminuer l'incidence financière globale, donc le loyer versé par l'acteur public, la ville de Marseille en l'occurrence. Autour du Vélodrome, le contrat a ainsi permis l'émergence d'un nouveau quartier de 20 hectares et participé à hauteur de 33 M€ au financement des travaux du stade.

²² Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, relatifs aux marchés publics.

²³ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016, relatifs aux contrats de concessions.

²⁴ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

2.3 Finalement, un constat d'inadaptation à terme des outils classiques

En résumé, du fait de la mutation des rôles des acteurs dans le projet urbain, on assiste à l'émancipation des acteurs privés. Ainsi, les partenariats public-privé, quelle que soit leur forme contractuelle, induisent dès la conception du projet un rapport de forces et des conflits entre les acteurs. Ainsi, pour les raisons développées plus haut, les procédures dans lesquelles le prestataire privé prend en charge de plus en plus de responsabilités tendent à se développer également.

Malgré le strict cadre qu'ils constituent, plutôt rassurant pour les parties, les marchés publics ont cela de fâcheux qu'ils sont en général plutôt rigides, dans la forme comme dans le fond. Le dialogue n'existe souvent qu'avant la signature du contrat et sur des points très précis. Le marché une fois signé ne permet plus à aucun des acteurs de revenir sur ses termes, sauf dans les cas très encadrés des « *modifications en cours de marché* » prévus par les articles 139 et 140 de l'ordonnance²⁵.

Néanmoins, suivant l'évolution rapide des produits et les attentes fortes formulées par les acheteurs, les nouveaux textes relatifs à la passation des marchés publics (art. 25 du décret du 25 mars 2016), introduisent désormais une réelle possibilité de négociation avant l'attribution du contrat. La procédure concurrentielle avec négociation peut en effet être mise en œuvre lorsque le besoin exprimé implique une solution innovante, telle qu'une nouvelle méthode de commercialisation ou de construction, ouvrant ainsi de nouveaux champs de réflexion aux pouvoirs adjudicateurs. De même, la possibilité offerte par l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2016 concernant les marchés publics, permet aux acheteurs de consulter de façon informelle des entreprises pour « sourcer » le besoin et définir plus précisément les contours de la mission qu'ils vont confier ensuite à un prestataire par une procédure règlementée.

3. De nouvelles formes de dialogue et de nouveaux outils, vers la ville négociée

Ce besoin d'adaptation constante au marché et à la réalité des échanges constitue le principal attrait du partenariat pour les acteurs publics, comme privés, qui s'explique par un intérêt partagé. En effet, grâce à leurs multiples ressources (financières, techniques, juridiques, marketing...), les opérateurs privés sont en mesure de proposer des « produits » urbains très innovants aux collectivités, celles-ci étant très intéressées par la création de ces quartiers « vitrines » pour leur territoire, toujours dans cet objectif de différenciation et d'attractivité. Le code des marchés publics prévoit néanmoins que le maître d'ouvrage soit toujours maître de trois paramètres, dont il ne peut se départir : le programme, le budget et le délai.

Le dialogue, s'il fonctionne bien, permet un marché gagnant-gagnant pour les protagonistes. Ainsi, de nouvelles formes de procédures d'urbanisme, plus souples que les procédures formalisées, se développent pour pouvoir s'adapter au contexte de chaque projet, y compris durant toute la phase de déroulement du projet.

²⁵ Le code des marchés publics a disparu le 1^{er} avril 2016, remplacé par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

3.1 Le PUP comme outil foncier, premier niveau de négociation

Cet outil, pourtant déjà plus très neuf²⁶, est classé dans ce chapitre car il revêt une forme de négociation. En ce sens, il permet à une collectivité d'inscrire la participation financière de propriétaires privés à des équipements ou des infrastructures qui lui sont nécessaires - mais qui bénéficieront à toute la commune - en échange de conditions avantageuses d'exonération de taxe d'aménagement sur les terrains concernés par le PUP. La négociation porte ici sur la part prise en charge par les acteurs privés et la durée de l'exonération. Cette forme de contrat, malgré tout assez contraignant une fois signé, reste en faveur de la collectivité.

La loi « Alur » a, par ailleurs, instauré le principe du projet urbain partenarial global. Les collectivités peuvent désormais répercuter le coût d'équipements publics non intégralement financés par une première convention de PUP dans des conventions ultérieures²⁷.

L'exemple de Montigny-Lès-Cormeilles (Val d'Oise) est assez édifiant en termes de négociation²⁸. En effet, cette commune avait pour projet, dans un quartier présentant tous les dysfonctionnements de l'urbanisme des années 60 - présence d'une grande surface commerciale isolant le quartier du reste de la ville, hangars qui s'échelonnent le long de la D14, parkings à perte de vue, bâti dégradé - de créer un nouveau centre urbain, de densifier la zone et de construire de nouveaux équipements et logements, mais aussi de créer des nouvelles voiries et de reconverter les espaces publics. Le montant de ces travaux ne pouvant être couvert entièrement par les aides de l'ANRU dans le cadre du PNRU, le maire a eu l'idée de signer une convention de Projet Urbain Partenarial (PUP) avec le groupe Carrefour, qui réalise depuis 40 ans « *de forts taux de rentabilité, vend sa marchandise en majorité aux habitants du quartier [...] et pourtant ne participe pas aux projets qui concernent son territoire* ». Résultant d'une négociation réussie, le financement des investissements a ainsi été réparti à parts égales entre le public et le privé.

3.2 La SEMOP (Société d'Economie Mixte à OPération unique), une forme de coopération publique-privée institutionnelle au service de l'intérêt général

Créée par la loi du 1er juillet 2014, la SEMOP constitue une forme d'entreprise publique locale chargée de la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, mais peut également être consacrée à la gestion d'un service public ou de toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence d'une collectivité territoriale. Comme son nom l'indique, elle est créée pour un seul et unique objet. Le contrat qui la lie à la personne publique est donc également unique et limité dans le temps et l'espace. Au terme de ce contrat, elle est dissoute.

La coopération publique-privée s'organise au sein même de l'actionnariat puisque la collectivité doit détenir au moins un tiers du capital et s'adjoindre un ou des co-investisseurs privés qu'elle sélectionne en amont de la création de la société et qui peuvent détenir jusqu'à deux tiers des parts. La sélection des partenaires s'effectue par consultation suivant les modalités des marchés publics, selon le contrat qui sera attribué

²⁶ Le PUP, codifié aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme, est un outil de préfinancement des équipements publics, créé en 2009.

²⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

²⁸ Anouk Exertier, « Montigny-lès-Cormeilles veut refaire sa ville avec Carrefour ». 21 mai 2012. www.urbanitesblog.wordpress.com.

et sur la base d'un projet et d'exigences de garanties financières, techniques et opérationnelles.

« La collectivité rédige un document de préfiguration de la société comprenant la part de capital qu'elle souhaite conserver, les règles de gouvernance, et le coût prévisionnel global de l'opération et sa décomposition. Elle lance, une fois son besoin défini, un appel d'offres afin de sélectionner, dans le même temps, les futurs actionnaires de la SEMOP et d'attribuer le contrat à cette société. Le contrat passé avec la SEMOP pourra être une délégation de service public, un marché public, une concession de travaux publics ou encore une concession d'aménagement. »²⁹

Les partenaires au sein de la société la pilotent ensemble et décident des orientations du projet sur la base posée par la collectivité. Avec un partenaire privé actionnaire majoritaire, la SEMOP ne sera pas soumise au code des marchés publics. C'est ainsi une bonne option pour mobiliser les capacités d'innovation du privé et bénéficier d'une souplesse d'action pour satisfaire des besoins d'intérêt général.

La réelle possibilité de négociation entre les acteurs économiques privés et la collectivité dans le cadre d'une SEMOP est relativement limitée. Le choix d'un partenaire, et non d'un prestataire, qui propose un projet qu'il a conçu et pour lequel il s'engage financièrement, implique une responsabilité pour l'opérateur privé qui doit respecter les termes du contrat. Néanmoins, étant actionnaire de la société, il se positionne comme juge et partie, ce qui risque d'occasionner des difficultés lors de contentieux dans le cadre de la phase opérationnelle du projet.

Cette disposition relativement récente, est inspirée du droit communautaire et appliquée dans de nombreux pays européens. Ses partisans et détracteurs s'opposent assez fermement, mais en l'absence de recul sur son utilisation en France, il est difficile de tirer des conclusions sur son efficacité et sa capacité à préserver l'intérêt général.

3.3 Les nouveaux outils, la porte ouverte à la libéralisation du partenariat

L'appel à projet (AAP) ou appel à projet innovant (API)

Lorsque la collectivité possède un terrain ou un bien immobilier et souhaite le valoriser mais n'a ni programme, ni financement disponible, elle peut décider de lancer un appel à projet. L'objectif est de laisser le libre choix aux opérateurs de proposer un projet en cohérence avec le contexte et la conjoncture économique locaux, qui saura répondre au marché et donc rassurer les investisseurs. La négociation va porter sur les exigences de la personne publique posées dans le texte de l'appel à projet, qui seront plus ou moins précises, et pourront concerner la nature du programme ou le rendement à obtenir par exemple. La collectivité reste alors maître de ce qui sera produit.

L'idéal est qu'une grille de sélection des projets soit établie et validée en comité de suivi afin d'assurer une certaine transparence à la sélection de l'opérateur. Même si les critères de choix se portent sur bien d'autres sujets que le projet lui-même.

Faire entrer le promoteur ou l'aménageur dès la phase du programme est plutôt une bonne idée, pour co-construire le projet ensemble, « gagner du temps, de l'argent et produire mieux ». Mais une vigilance est nécessaire afin de ne pas confondre le moyen utilisé avec l'objectif à atteindre, afin de pouvoir bâtir une méthodologie adaptée à chaque projet

²⁹ CEREMA « La SEMOP : un mariage de raison entre entreprises et collectivités », Première publication dans la Revue des Ingénieurs des Mines, mars/avril 2015, n° 478, publié sur le site du CEREMA le 22 décembre 2016, et modifié le 30 janvier 2017).

et non pas appliquer une formule universelle qui pourrait être reproduite à chaque nouveau projet.

Un exemple récent et très local d'appel à projet est la restructuration du hangar du J1 à Marseille. Lancé par le GPMM (Grand Port Maritime de Marseille) en juin 2017, après deux précédentes procédures classées sans suite, cet appel à projet concerne la restructuration d'un bâtiment emblématique du port de Marseille qui, au-delà de la reconfiguration de tout un morceau de ville en lien avec le port et les projets alentours, est destiné à créer de la valeur, ce qui est le critère principal affiché par le GPMM. Le modèle économique doit en effet être suffisamment efficace pour dégager un loyer conséquent qui sera versé par l'opérateur lauréat au propriétaire, le GPMM, dans le cadre d'une AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire), le port restant propriétaire des lieux.

Afin de satisfaire à ce premier critère, on retrouve également dans les objectifs du projet des termes comme « *attractivité* », « *rayonnement* », ou « *valorisation immobilière durable de la halle* »³⁰.

L'objet est la remise d'un projet pour novembre 2017, avant que le GPMM sélectionne trois ou quatre groupements d'opérateurs début 2018 qui remettront un projet détaillé six mois plus tard. Entre temps, les candidats négocieront avec le port dans le cadre d'un dialogue. Dans ce cas, les négociations avec les opérateurs privés seront probablement plutôt teintées de rentabilité économique, même si la pertinence du programme, la préservation du patrimoine et les enjeux du lien ville-port font également partie intégrante des critères de sélection.

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI)

Comme l'appel à projet, l'AMI ne fait pas référence à une procédure normalisée. C'est un dispositif ad hoc, qui n'a pas de valeur juridique formelle. Il vise à susciter les échanges entre la collectivité et les opérateurs avant d'avoir recours à un contrat. Cette forme de procédure vise plutôt l'élaboration d'une coproduction public-privé sur un projet partagé plutôt que sur un cadre administratif et contractuel, qui est abordé dans un second temps. Néanmoins, l'objet du concours est clairement affiché, contrairement à l'appel à projet qui attend que les opérateurs soumettent une idée de programmation.

C'est la forme qu'a choisi l'EPA Euroméditerranée pour sélectionner un partenaire dans le cadre du développement du projet urbain de l'îlot XXL à Marseille.

Cet AMI a consisté en une consultation ouverte en vue de la réalisation d'études et de programmes immobiliers à échelle du projet urbain. L'EPAEM a ainsi obtenu plusieurs propositions dont le choix était soumis à un jury, sur des critères librement établis.

La première année, de définition du projet urbain de référence, a laissé une certaine souplesse aux acteurs pour travailler ensemble, et à l'aménageur pour valider. Cela ne serait pas possible dans un contrat de partenariat, qui doit donner une définition du projet précise au moment du rendu de l'offre : programmation à respecter, modalités de gestion, modèle économique, etc.

Par ailleurs, le format de partenariat offert par un AMI peut permettre de faire émerger le projet dans un délai plus court que les montages opérationnels classiques entre aménageur public et promoteur privé.

³⁰ « Osez le J1 », Appel à projet lancé par le GPMM, Règlement de consultation, 28 juin 2017.

À priori, un AMI n'a pas de grille de notation formalisée et la consultation peut s'étendre sur une durée plus longue qu'un appel à projet. La personne publique définit les contours de la consultation, et fixe également les règles de contractualisation future.

Cette dernière étape, dans laquelle est actuellement engagé le projet de l'îlot XXL se fait précisément en coopération avec l'opérateur privé, Bouygues, qui a son mot à dire sur les modalités du contrat qui sera signé, sous forme d'une convention cadre.

À titre de comparaison, l'EPA (Etablissement Public d'Aménagement) Éco-Vallée Plaine du Var a lancé plutôt un appel à projet pour l'opération « Destination Méridia », qui consiste en la réalisation d'un macro-lot d'environ 70 000 m² SDP situé au sein de la ZAC Nice Méridia, engagée dans la labellisation Eco-quartier. Cette procédure est fondée sur un dialogue collaboratif, mais c'est un exemple de partenariat très peu ouvert, où la majorité des conditions sont fixées à l'avance, et où il est laissé très peu de place à la négociation. Le maître d'ouvrage a ouvert seulement les sujets sur lesquels il souhaitait négocier et verrouillé les autres.

Ces deux formes de dialogue que sont les appels à projets et les appels à manifestation d'intérêt ne sont pas directement concernées par le droit des marchés publics. Ils ne sont donc pas cités dans les textes officiels qui s'y rapportent. Il s'agit là plutôt de processus d'achat novateurs, qui se veulent plus souples et qui visent à instaurer un dialogue préalable avec des opérateurs privés, dans le cas où le besoin de l'acheteur public n'est pas précisément défini. C'est pourquoi une grande attention des acteurs publics doit être apportée au contenu du cahier des charges, car plus celui-ci sera précis à destination des candidats et plus on sera en présence d'un marché public.

B I Le projet de renouvellement urbain de l'îlot XXL, la mise en place d'un partenariat

1. Un quartier au format « XXL », présentation du site et des acteurs

1.1 Euromed II, une extension dans la continuité de transformation des quartiers de l'arrière-port

En octobre 1995, l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) est créé, à la suite de deux rapports sur Marseille du ministère de l'Équipement et de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et à la création de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Euroméditerranée. Sa vocation est de mener à bien une opération d'envergure nationale, destinée à rénover et restructurer la partie du centre-ville de Marseille au nord du Vieux Port, et à développer un secteur économique dynamique à la Joliette pour attirer les entreprises. Fait unique en France, toutes les institutions locales sont représentées au sein de l'EPA, et notamment le Port Autonome de Marseille (PAM, aujourd'hui Grand Port Maritime de Marseille-GPMM), acteur majeur pour recréer une porosité entre ville et port.

Pendant vingt ans, cette opération va permettre de transformer les quartiers entre Joliette, Arenç et la gare de Marseille-Saint-Charles. Les emplois reviennent à Marseille et le changement a un impact sur la totalité de la ville en termes de développement économique et de rayonnement à l'échelle du territoire national.

Fort du succès de la première phase, dans une volonté unanime de reconduire la démarche et de pérenniser la structure de l'EPAEM, une extension du périmètre initial vers le nord est décidée le 22 décembre 2007 par décret ministériel. L'opération « Euromed 2 », est essentiellement située en périphérie arrière du port. Elle est délimitée par le Cap Pinède et les Arnavaux au Nord, par le village du Canet à l'Est et le quartier d'Arenç au Sud, et fait le lien avec les quartiers plus au Nord de Marseille. S'étendant sur 169 hectares, elle porte désormais l'ensemble du périmètre à 480 hectares.

Euroméditerranée est ainsi qualifiée de « *plus grande opération de rénovation urbaine d'Europe du Sud, sur un principe de transformation des grands terrains industriels sous-occupés situés en cœur de ville pour y développer de nouveaux quartiers économiques, commerciaux et résidentiels* ». ³¹

La carte page suivante montre les deux périmètres de l'OIN : Euromed 1 et Euromed 2, ainsi que les quartiers concernés par le projet, dans le tissu marseillais.

³¹ www.bouches-du-rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Les-grands-projets/Euromediterranee



Figure 1 - Périmètre de l'opération Euroméditerranéenne

Source : Brigitte Bertonecello et Zoé Hagel, « Marseille : une relecture de l'interface ville-port au prisme de l'habiter », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 numéro 3 | décembre 2016.

Le tissu urbain d'Euromed 2 est constitué de zones mêlant des activités industrielles de type PME, de la logistique urbaine, des friches industrielles et des noyaux villageois d'une faible densité ne dépassant pas un gabarit R+3. L'état de ces habitations est très dégradé et la population y est globalement paupérisée.

L'extension du périmètre s'accompagne de la définition de trois nouveaux axes stratégiques que sont l'ÉcoCité, les infrastructures métropolitaines et la relation ville-port. La stratégie de l'ÉcoCité présente Euromed 2 comme un « *laboratoire de recherche appliquée de la ville méditerranéenne durable* »³².

Ainsi, les enjeux primordiaux affichés par l'EPAEM pour le nouveau périmètre sont :

- **le renouvellement urbain** : les quartiers concernés par l'extension présentent tous un tissu bâti particulièrement dégradé et de nombreuses friches. « Les 169 hectares du périmètre doivent accueillir la construction de 14.000 logements, une offre nouvelle à même d'héberger plus de 30.000 habitants supplémentaires. Soit près de trois fois la population actuelle (3.500 habitants). »³³
- **le développement économique** : Cette partie de la ville, qui regroupe des quartiers très paupérisées, nécessite une véritable stratégie de développement commercial, mais aussi social et culturel. L'objectif est d'y créer 20.000 emplois d'ici 2030.³⁴

Ci-dessous les étapes importantes de la création de l'extension EUROMED 2 depuis ces dix dernières années (www.euroméditerranée.fr).

2007	Validation de l'extension de l'Opération d'Intérêt National en Conseil d'État.
2008	Sélection de l'équipe François Leclercq Architectes Urbanistes. Appel à projet "Plan ville durable ÉcoCité".
2009	Labellisation ÉcoCité. « L'ÉcoCité est l'occasion d'étudier et de mettre en pratique une démarche novatrice et reproductible, adaptée au contexte méditerranéen, en termes d'aménagement urbain, qualité architecturale et performance environnementale. » ³⁵
2010	Appels à projet Programme "investissements d'avenir - ville de demain".
2011	Signature du protocole financier de l'Opération d'Intérêt National Candidature au programme "investissements d'avenir - ville de demain" Trois opérations sont retenues pour le financement : la boucle à eau de mer, le parc Bougainville, l'îlot démonstrateur Allar. ³⁶
2015	Création de la première ZAC de l'extension de l'Opération d'Intérêt National, la ZAC Littorale.
2017	Arrêté de DUP sur la ZAC Littorale.

³² Réseau national des Aménageurs, Euromed 2 - Ilot XXL, Fiche d'identité du projet, 23 juin 2017.

³³ Document de communication : *Quand Euromed dessine la suite, Ecocité 2030*, Euroméditerranée, 2016.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ www.caissedesdepots.fr/la-caisse-des-depots-et-le-pia-partenaires-de-lilot-demonstrateur-allar-marseille

³⁶ Le PIA a participé à hauteur de 7,2 M € pour l'ÉcoCité; et de 8,7 M € au titre de l'appel à projets TCSP.

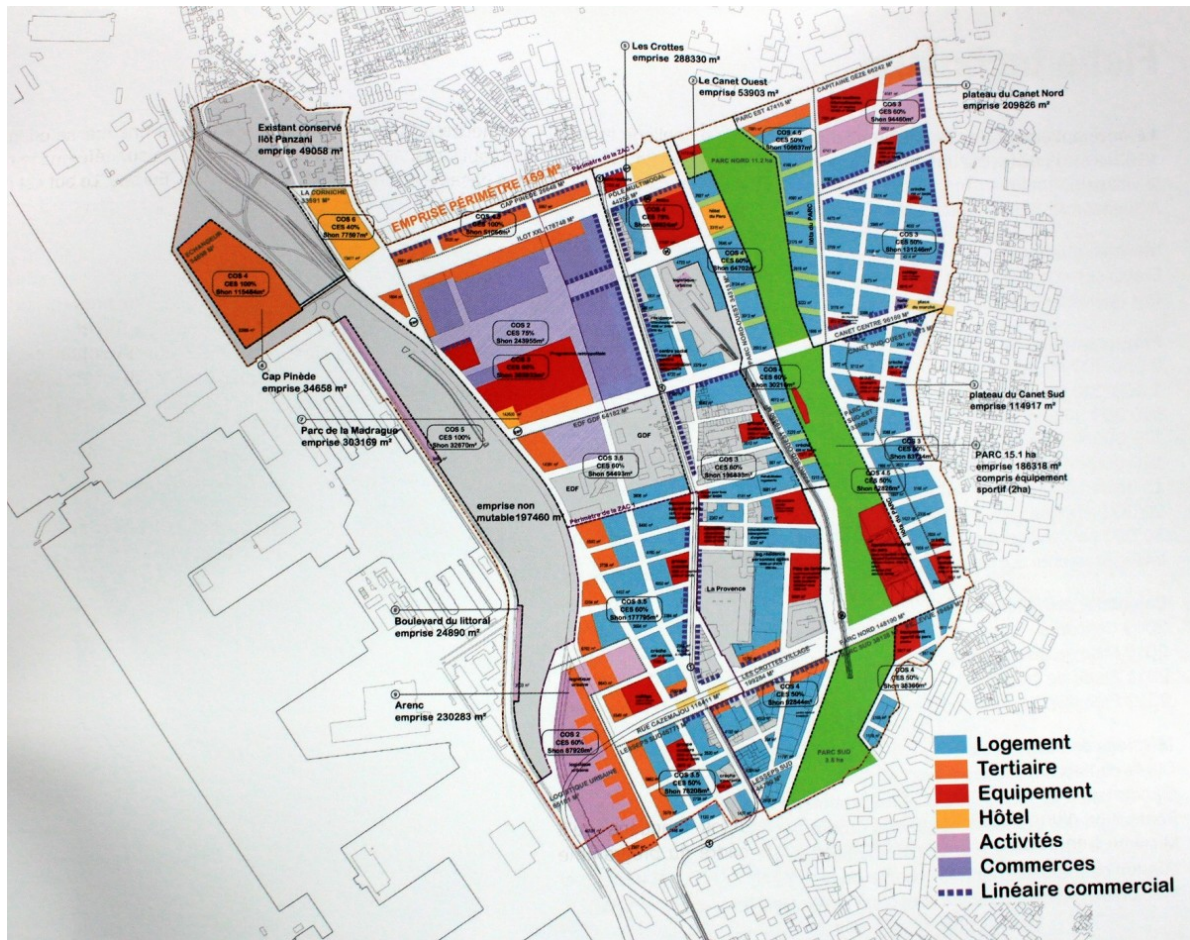


Figure 2 - Plan de la ZAC Littorale.
Source : www.euromediterranee.fr

1.2 La ZAC Littorale, dessinée pour améliorer qualité de ville et qualité de vie

Depuis sa création, l'EPAEM s'est fixé comme missions de :

« *Penser l'aménagement et l'urbanisme,
Gérer le développement immobilier du périmètre,
Promouvoir le développement économique de la métropole,
Améliorer la qualité de vie* ». ³⁷

Afin d'assurer la meilleure réponse à la première de ces ambitions pour le nouveau périmètre, en 2009, faisant suite à une consultation internationale d'urbanisme lancée l'année précédente, un groupement d'urbanistes emmené par l'agence François Leclercq & Associés est retenu pour proposer un plan guide pour l'extension. Cette équipe se voit confier également une mission de maîtrise d'œuvre pour piloter l'aménagement de la première opération du périmètre, sous forme de ZAC, la ZAC Littorale³⁸, qui s'étend sur 54 hectares.

³⁷ Euroméditerranée, *Charte de développement durable*, septembre 2011.

³⁸ Euroméditerranée, accélérateur de métropole, J. Dubois et B. Bertoncello, 2010.

Le dossier déposé en 2015 pour l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique nous donne des éléments sur les objectifs visés par Euroméditerranée pour le développement de ce secteur :

- « - *Conforter l'aire marseillaise dans son rôle de grande métropole,*
- *Favoriser la mixité sociale,*
- *Renforcer l'offre d'emplois et la formation,*
- *Prendre en compte la dimension artistique et culturelle,*
- *Réalisation d'un projet d'aménagement durable méditerranéen,*
- *Poursuite de l'aménagement d'une façade littorale active et attractive.* »³⁹

Ces ambitions sont porteuses d'une certaine idée de qualité urbaine, et touchent à toutes les problématiques urbaines. Il est évident que c'est ce qui était attendu de la démonstration pour l'exercice de demande de DUP.

Par ailleurs, les constructions réalisées dans la ZAC se feront sous maîtrise d'ouvrage différentes : Les travaux de voiries primaires et secondaires et le Parc Bougainville seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'EPAEM.

L'ensemble des équipements publics seront réalisés majoritairement sous la maîtrise d'ouvrage de la Ville de Marseille (Bibliothèque - Médiathèque, pôle aquatique, bureau municipal de proximité, groupe scolaire, crèche...) du Conseil Départemental (collège 500) ou de Marseille Provence Métropole (trémie routière Gèze).

En 2010, Euroméditerranée répond à l'appel à projet « Ville de demain » dans le cadre du PIA1. Les aides attribuées par la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) et l'ANRU prennent la forme soit de subventions soit de prêts.

Parallèlement, et dans un objectif de répondre à la volonté d'amélioration de la qualité de vie, Euroméditerranée entreprend de répondre à l'appel à projets ÉcoQuartier, fruit de la démarche ÉcoCité, lancé en octobre 2010. Cet appel à projet est un des volets qui s'inscrivent dans le cadre du plan ville durable, initié par le Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM) en 2008, qui prévoit le financement d'actions sur le fonds Villes de demain dans le cadre des Investissements d'Avenir.

Les critères pour prétendre à ce financement sont ambitieux et prévoient une approche intégrée et innovante, répondant à tous les volets du développement urbain (transports et mobilités, énergie et ressources, organisation urbaine et habitat). Euroméditerranée a donc signé la Charte EcoQuartier pour la création de l'EcoQuartier 112 (comme le 112^e village marseillais) « Cœur de Métropole », qui comprend l'îlot Allar, le macro-lot XXL, et le noyau villageois des Crottes pour des opérations qui vont de l'extension urbaine maîtrisée au renouvellement urbain de quartier prioritaire et à la reconversion de friche.⁴⁰

Dans ce cadre, un premier quartier est désigné laboratoire d'expérimentation, l'îlot démonstrateur « Allar », afin de tester les principes fondateurs d'une EcoCité Méditerranéenne. C'est l'occasion d'établir des partenariats innovants entre maîtrise d'ouvrage publique et entreprises privés, « guidés par une approche «Low cost/easy tech».

³⁹ Euroméditerranée. *ZAC Littorale, Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*, notice explicative, pièce A. 2015.

⁴⁰ Fiche Quartier 112 : EcoQuartier Cœur de Métropole, <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/export-pdf/operation/1936/fiche-publique/>, consultée le 9 septembre 2017.

Ce quartier démonstrateur doit devenir une opération de référence, « vitrine du développement d'un modèle d'habitat méditerranéen durable reproductible. »⁴¹

Ilot Allar, un modèle de ville durable

L'îlot Allar, baptisé *Smartseille*, est le premier projet développé dans l'ÉcoCité Euroméditerranée dont il constitue l'un des 3 volets de la labellisation attribuée en 2009 par l'Etat. Ce quartier démonstrateur développe 58.000 m² et son ambition est de viser l'exemplarité en termes de développement durable.

Dans le cadre du laboratoire *Phosphore* créé par Eiffage en 2007, dont il est la première application, il traduit une volonté de développer une approche globale du développement urbain durable, dont le progrès ne se mesurerait plus à ses seules avancées technologiques mais prendrait en compte l'adaptation de la ville aux conséquences du changement climatique et aux mutations sociales.

La Ville de Marseille et l'EPAEM ont permis de matérialiser le projet en attribuant un terrain de 2,7 hectares à Eiffage au nord de Marseille, sur le site d'une ancienne usine à gaz, pour servir de démonstrateur d'innovations, de savoir-faire en faveur des habitants et des usagers d'une ville durable méditerranéenne.⁴²

L'îlot XXL

C'est à partir des premières expérimentations menées sur l'îlot Allar que l'EPAEM décide de mener une seconde opération d'envergure, plus au nord, sur l'îlot nommé « XXL ». D'une surface de 14 hectares, compact et formé de parcelles relativement grandes, peu bâties et occupées par des entreprises de logistique et d'activités diverses, il ne compte que très peu d'habitants, et pratiquement aucun espace public à l'exception des voies périphériques. Cet îlot possède ainsi la taille critique suffisante pour déployer des innovations, d'ordre technique (smartgrids, mobilité intelligente, etc.) ou méthodique,⁴³ et de nouveaux services d'usages qui bénéficieront directement aux futur habitants et usagers du quartier.

Cette opération est non seulement située à Marseille mais également emblématique du sujet qui nous intéresse puisqu'elle témoigne de l'apparition d'une nouvelle forme de partenariats entre opérateurs publics et privés. Isabelle Baraud-Serfaty la décrit comme visant « à répondre à la complexité qui naît de la révolution numérique et de ses conséquences sur les modes de production et de gestion : place plus importante prise par l'usager-habitant-consommateur et plus grande hybridation technique entre les secteurs (croisements plus importants notamment entre l'immobilier, l'énergie, le numérique, les déchets) »⁴⁴.

⁴¹ <https://explorateur.ecocites.logement.gouv.fr/#action=15-vdd-marseille-1-ilot-demonstrateur-allar>

⁴² www.smartseille.fr

⁴³ *La collaboration public-privé dans le cadre de l'aménagement de l'îlot « XXL » Quel rôle d'ensemblier pour l'EPA Euroméditerranée ? PFE, Lancelot Ripley, 2017.*

⁴⁴ Isabelle Baraud-Serfaty « Après les macro-lots...les lots XXL », Ibiblog, www.ibicity.fr, 19 novembre 2015.

Elle illustre en effet parfaitement les conditions de réalisation de ce type de projets contemporains qui cumulent tellement de complexité que les seuls acteurs publics ou privés ne peuvent les conduire qu'en s'associant.



Figure 3 - L'îlot XXL dans son environnement immédiat.
Illustration de l'auteur.

2. Une forme de procédure novatrice pour répondre aux grandes ambitions de l'EPAEM sur l'îlot XXL

Habituellement, dans son rôle d'aménageur, Euroméditerranée conçoit les projets urbains, acquiert les terrains, définit et met en œuvre les principes d'aménagement. Une fois viabilisés et aménagés les terrains sont ensuite cédés à des opérateurs immobiliers (privés, bailleurs sociaux, collectivités ou Offices Publics HLM) à qui l'aménageur impose contractuellement une programmation ainsi que des principes d'aménagement et de qualité architecturale et environnementale. Dans le cas de l'îlot XXL, l'EPAEM décide d'expérimenter un nouveau genre de processus pour le développement du projet : l'Appel à Manifestation d'Intérêt. L'objectif de ce choix est double : bénéficier de délais raccourcis pour la création de ce nouveau quartier et co-construire le projet avec un opérateur privé qui saura apporter son expertise en termes d'innovations urbaines et le financement à 100% des études.

2.1 L'appel à manifestation d'intérêt (AMI)

Un appel à manifestation d'intérêt est un avis publié par un acteur public afin de recueillir des propositions, formulées par des opérateurs urbains privés pour le développement d'un projet sur un périmètre donné. Il n'engage pas la personne publique sur la passation d'un contrat.

L'AMI lancé le 29 mai 2015 par l'EPAEM est une première en France. Il avait pour intitulé : « Appel à manifestation d'intérêt (Ami) pour la réalisation d'un éco quartier de coeur métropole », « *porteur d'une forte ambition en matière de développement durable et de qualité de vie.* »⁴⁵ Le quartier concerné est désigné sous le nom d'« îlot« XXL » et s'étend sur 14 hectares. Il fait partie de la ZAC Littorale.

L'objectif de l'EPAEM est de pouvoir choisir un groupement qui proposera des idées novatrices et des solutions rapides à mettre en œuvre, en termes de développement économique, d'équipements et de services. Il est prévu qu'une convention d'objectifs soit signée afin de cadrer les conditions du partenariat pour la première année.

À l'instar de la ZAC Joliette, située dans le premier périmètre de l'opération, où les principaux grands groupes acteurs de l'immobilier avaient participé aux réflexions sur le devenir de ce site dans un premier exemple réussi de « *co-définition publique-privée d'une opération d'urbanisme* »⁴⁶, le partenariat souhaité ici est bien de co-construire le projet autour de critères négociés, de façon à satisfaire les intérêts de chacune des parties.

Ce partenariat doit permettre de définir la programmation du quartier, que l'établissement public veut mixte, sur une surface de plancher de 280.000 m² (dont 28.000 m² dans le village des Crottes), et dans un délai de cinq ans.

La mixité du programme implique diverses typologies d'ouvrages, tels que des logements, des bureaux, des commerces et des services innovants. L'un des grands enjeux du projet est également la mutation du marché aux puces qui, tout en assurant une continuité des activités commerciales, doit permettre de les restructurer et d'améliorer les conditions d'accueil du public et l'insertion urbaine de l'ensemble.

⁴⁵ « Euroméditerranée choisit le groupement d'opérateurs qui aménagera l'éco-quartier du futur », communiqué de presse du 18 novembre 2015.

⁴⁶ DUBOIS Jérôme, OLIVE Maurice. « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. Etat, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise ». In : *Les Annales de la recherche urbaine*, 2004.

En outre, l'AMI permet à la personne publique de poser un calendrier de co-construction adapté au périmètre concerné et au projet attendu.

Ainsi le règlement de consultation de l'AMI prévoit les étapes suivantes :

- Sélection du groupement partenaire par un jury d'experts et de personnalités,
- Signature d'une convention d'objectifs entre l'Établissement Public Euroméditerranée et le partenaire désigné,
- Phase d'étude de douze mois pour affiner le schéma d'urbanisme proposé par le cabinet d'architecture François Leclercq,
- Signature d'une convention cadre prévoyant de confier à l'opérateur 200.000 m² pour engager la première phase de construction.

Le projet lauréat, « Marseille Makers » ou comment transformer le quartier grâce au « faire ensemble et vivre ensemble »

En novembre 2015, un jury composé essentiellement d'élus et de quelques personnalités compétentes a désigné l'équipe emmenée par CIRMAD (devenu depuis Linkcity⁴⁷) et Bouygues Immobilier⁴⁸ comme lauréat de l'AMI.

Il est intéressant de noter qu'un seul architecte-urbaniste était présent, en la personne de François Leclercq, urbaniste de la ZAC Littorale. Ceci laisse imaginer quelle a été la place des critères relatifs à la qualité du projet urbain dans le choix du groupement.

Les points forts du projet du groupement lauréat annoncés dans le communiqué de presse que l'EPAEM publie le 18 novembre 2015 sont en effet les suivants :

- « *conception et animation participative et collaborative du quartier* »
- « *Création d'emplois locaux et pérennes, et propagation d'un « nouveau modèle de formation, basé sur un apprentissage informel, communautaire et partagé* ».
- Proposition de « *logements économes en énergie, confortables et évolutifs* », « *généreux espaces publics* » et « *nouveaux concepts d'équipements sportifs et de loisirs* ». ⁴⁹

Mais ce qui a pesé aussi dans la décision est la cohérence et la crédibilité de l'offre présentée, avec une équipe dédiée, et la mise en œuvre de moyens importants (Bouygues s'est engagé à investir 3,8 M€ dans la première phase de l'opération).

NB : Pour la suite, le groupement sera désigné dans le présent document par le terme « Bouygues » ou « l'opérateur ». Euroméditerranée sera désigné par le terme « EPAEM » ou « l'aménageur ».

De fait, la particularité du projet de Bouygues, intitulé « Marseille Makers », est de proposer au jury une fédération d'acteurs, qui ont participé à l'élaboration du projet dans une logique de « faire ensemble », tous proposant des concepts innovants pour la conception du projet et le fonctionnement du futur quartier, ainsi qu'un développement économique rapide. Parmi ces acteurs réunis en un écosystème, on retrouve notamment des entreprises innovantes, des start-up et un designer marseillais. L'objectif est de rendre le quartier attractif par lui-même en proposant des événements dans sa conception et son fonctionnement.

⁴⁷ Linkcity : Opérateur de développement urbain et immobilier, filiale de Bouygues Construction.

⁴⁸ Bouygues Immobilier : filiale de promotion immobilière de Bouygues.

⁴⁹ « Euroméditerranée choisit le groupement d'opérateurs qui aménagera l'éco-quartier du futur », communiqué de presse du 18 novembre 2015.

L'objectif annoncé de l'équipe lauréate est de proposer une vision novatrice et participative de la construction de la ville, en mettant en place la démarche UrbanEra[®] 50 basée sur une approche transversale des ouvrages et des usages pour la création de l'écoquartier.

Enfin, Bouygues s'est également engagé à la réalisation du programme théorique de 200.000 m² de surface de plancher dans le délai imposé de cinq ans.

2.2 Les ambitions de l'EPAEM affichées pour l'îlot XXL : Objectifs environnementaux élevés et forte propension à l'innovation

Les critères environnementaux incontournables pour l'obtention de labels nationaux

L'obtention du label EcoCité en 2009 pour le périmètre initial et son extension de 170 hectares a fixé un cap décisif dans la poursuite de l'opération Euroméditerranée. A partir de cette date, il s'agit désormais de « *transformer un site arrière-portuaire dégradé par d'anciennes emprises industrielles en un quartier durable d'environ 30.000 habitants.* »⁵¹ Comme nous le verrons dans la seconde partie, l'un des premiers critères de qualité urbaine est souvent désormais la nature environnementale du projet, avant même la forme et l'organisation fonctionnelle. Dans le cas de l'îlot XXL, les partenaires se sont attachés au contraire, grâce au travail des urbanistes, à respecter une logique de projet qui répondent à des critères de conception urbaine avant tout.

Contrainte par le label ÉcoCité et les exigences de l'État en la matière, l'opération Euromed 2 n'échappe pas à cette règle. En 2011, est rédigée une charte développement durable qui vise à faire de l'extension un laboratoire et modèle pour la « ville méditerranéenne éco-conçue ».

Plus précisément, l'ambition d'Euroméditerranée sur le périmètre de la ZAC Littorale est de développer une stratégie durable méditerranéenne, et de faire de ce morceau de ville une « EcoCité méditerranéenne ». Cette stratégie se développe autour des caractéristiques naturelles du territoire que sont le soleil, le vent et l'eau, qui peuvent à la fois représenter des atouts, comme des difficultés.

La démarche globale de développement d'une ville durable méditerranéenne, au-travers de l'obtention de ce label en fait « *un accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole marseillaise et vise à améliorer le cadre de vie des quartiers concernés* »⁵².

L'adhésion à la Charte EcoQuartier pour le projet EcoQuartier 112, répond à la même logique de qualification de l'opération comme caractère différenciant et facteur d'attractivité.

La notion de « qualité villageoise » est également citée dans les objectifs de l'établissement public⁵³ pour désigner l'objectif à atteindre dans la conception de ce nouveau morceau de ville. Étant donné les densités auxquelles vont devoir faire face les nouveaux quartiers, il apparaît comme difficile d'y faire exister longtemps un esprit villageois. A moins que cette qualité-là puisse résider dans le tracé d'espaces publics facilement appropriables par les habitants, une proximité préservée avec les services offerts par le quartier et une partielle suppression des véhicules automobiles la nuit, prévue par Euroméditerranée.

⁵⁰ Démarche UrbanEra[®] : Développée par Bouygues Immobilier pour accompagner les collectivités publiques dans la création et la gestion d'Eco-quartiers « durables et désirables ». www.urbanera.fr

⁵¹ Charte DD, Euroméditerranée, septembre 2011.

⁵² *Ibid.*

⁵³ www.euromediterranee.fr/Extension

L'innovation portée par l'opérateur privé fait partie intégrante des exigences qualitatives formulées par l'EPAEM

Le projet urbain doit s'inscrire dans la démarche d'innovation portée par Euroméditerranée. Cette exigence est l'une des justification d'un travail en commun avec un opérateur privé. En effet, le groupement emmené par Bouygues a présenté dans son offre une multitude d'innovations techniques à même de faire du quartier « un modèle de ville durable ».

Les attendus en termes d'innovation pour le développement du projet urbain s'organisent selon quatre approches :

- Approche programmatique, architecturale et urbaine,
- Approche de développement économique,
- Approche d'inclusion sociale et de concertation,
- Approche environnementale.

Cette composante est essentielle à la démarche de développement de ce quartier, ce qui était déjà le cas pour l'îlot démonstrateur Allar. En effet, estampillé DIVD⁵⁴, il se devait de répondre à des exigences d'innovations fortes, en termes de construction, choix techniques, déplacements, services, participation des habitants...

Ces critères essentiels liés à l'environnement ou à l'innovation, synonyme de « ville durable » n'en sont pas moins dans l'air du temps et très efficaces pour donner aux projets une couleur « green »⁵⁵ indispensable au marketing de toute nouvelle opération urbaine.

Des exigences annoncées qui relèvent du marketing urbain

Que ce soit pour les objectifs environnementaux ou d'innovation, ce qui apparaît dans les documents élaborés par Euroméditerranée et dans le discours qui est promulgué, c'est une image très marketée du quartier. Les opérateurs qui ont répondu à l'AMI et notamment le lauréat, ont su répondre d'autant plus qu'ils utilisent les mêmes ressorts pour vendre leurs compétences et leurs produits, arguant d'une expertise toujours plus pointue en matière de développement durable et d'innovations, apanages de la smart city.

De même que David Mangin dénonce la « *course au concept et à la créativité* » concernant le renouvellement incessant des produits et des idées des firmes nationales et internationales et se demande si celle-ci est à même de « *jouer un rôle positif dans l'amélioration des environnements urbains* »⁵⁶, on peut regretter ces ressorts si grossiers, d'habitude réservés aux promoteurs. Pourtant, force est de constater que ces principes dans le domaine environnemental sont souvent utiles, en cela qu'ils incitent à des projets plus vertueux, s'ils ne se font pas au détriment du fond du projet.

Par ailleurs, si l'innovation n'est pas seulement utilisée comme fin mais comme moyen, car c'est désormais « *dans les friches urbaines que peut se jouer l'expérimentation de*

⁵⁴ DIVD : Démonstrateurs Industriels pour la Ville Durable. « Lancé par les ministères de l'Écologie et du Logement en octobre 2015, l'appel à projet « Démonstrateurs industriels pour la ville durable » (DIVD) est dédié à l'émergence de projets urbains fortement innovants qui ont vocation à devenir la vitrine de l'excellence française en matière de ville durable. Il s'inscrit dans le cadre de la transition écologique et énergétique pour la croissance verte. » [www. http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r90.html](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r90.html)

⁵⁵ Green : Terme qui fait référence à la couleur de la nature, verte (*green* en anglais), et qui est employé pour désigner rapidement toute action qui permet préservation de la nature de la biodiversité, la prise en compte du réchauffement climatique, et plus généralement, la sauvegarde de la planète.

⁵⁶ David Mangin, *La ville franchisée*, 2004, p.157.

nouveaux concepts »⁵⁷, alors ces nouveaux concepts participent à faire émerger une ville qui se réinvente. Et les quartiers Nord de Marseille sont particulièrement riches de ces morceaux de ville délaissés, qui n'attendent que d'être valorisés à travers de nouveaux projets de développement.

Il est donc tout aussi important pour l'aménageur que pour l'opérateur de communiquer autour du quartier à grand renfort de concepts innovants, pour séduire et attirer les investisseurs, toujours à la recherche de nouveauté, et sans lesquels l'opération ne serait pas possible.

Même si, en l'occurrence, les actions de communication sur le projet de l'îlot XXL sont plutôt discrètes, voire inexistantes.

3. Négocier dans le cadre d'une OIN, un projet politique avant tout

3.1 Des institutions en présence, qui veillent à leurs intérêts

Dès sa création en 1995, l'OIN entendait répondre à plusieurs objectifs :

- Remédier à la situation économique et sociale dégradée de Marseille,
- Permettre à la ville de jouer son rôle de carrefour d'échanges entre l'Europe et la Méditerranée,
- Étendre le centre-ville vers le nord,
- Créer un quartier attractif, mixte d'un point de vue fonctionnel, social et générationnel et aux modes de transports diversifiés,
- Traiter l'interface entre la ville et le port.

Les objectifs portés par l'EPAEM résultent des négociations entre les élus locaux et les services de l'Etat dans le cadre de l'OIN, qui relèvent d'une logique de long terme pour le devenir de la ZAC Littorale.

Ceux-ci doivent être conciliés avec la logique opérationnelle plus immédiate du groupement lauréat. C'est le rôle de l'EPAEM que d'assurer cette coordination à travers le dialogue mené avec Bouygues en faisant le lien entre les échelles du projet : institutionnelle et opérationnelle.

Il convient, pour cela, que l'opérateur privé soit aussi intéressé à l'action publique qui se joue dans ce quartier car, malgré son implication et sa volonté affichée de créer un quartier de qualité, des considérations plus terre-à-terre peuvent prendre le pas sur la négociation.

En l'occurrence, l'équipe opérationnelle de Bouygues dédiée au projet XXL est en effet plutôt engagée dans la création d'un projet de qualité et prête à jouer le jeu du dialogue constructif avec l'EPAEM, même si les sommes investies depuis la première année pèsent sur la volonté de conclure rapidement un accord dans les meilleures conditions de rentabilité de l'opération.

Dans le cadre de la DUP, les cessions de terrains à l'intérieur de la ZAC Littorale devront faire l'objet d'un Cahier des Charges de Cession des Terrains (CCCT)⁵⁸. Il indiquera la surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée, et pourra fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone. Le CCCT devra être approuvé par les services de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Le CCCT est un document rendu obligatoire par l'article L.311-6 du Code de l'Urbanisme.

Outre l'État, de nombreuses institutions sont également impliquées dans le projet et dont les avis sont nécessaires pour le bon déroulement de l'opération : la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône, la Région PACA, la ville de Marseille, l'Établissement Public Foncier Régional (EPFR), Marseille Rénovation Urbaine (MRU), l'Agence d'Urbanisme de Marseille (AGAM), la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM).

Pendant les négociations, ces acteurs interviennent en fonction des interactions du projet avec leurs propres objectifs et ajoutent à la liste des exigences et des contraintes qui s'imposent à ce projet. S'agissant du lien entre la ville et Euroméditerranée, il est assuré et facilité par Laure-Agnès Caradec⁵⁹, partie prenante de plusieurs acteurs institutionnels locaux. Son mot d'ordre pour le développement des quartiers de l'extension d'EUROMED 2 est : « *Faire la vie avant de faire la ville* ». Cette injonction est évidemment clairement affichée en faveur de la qualité, ce qui est facile à annoncer pour la personne publique et politiquement correct, mais sans considération apparente pour le risque pris par le partenaire privé.

3.2 Un processus itératif pour la définition du projet urbain de référence...

L'arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP) des travaux de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Littorale a été signé le 27 février 2017. Il donne un nouvel élan au projet et c'est un pas de plus vers sa concrétisation. En effet, par cet arrêté, le maître d'ouvrage (EPAEM) « *est autorisé à procéder à l'acquisition (...) des immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération* »⁶⁰. Les expropriations nécessaires devront être réalisées dans un délai de cinq ans à compter de la date d'arrêté.

La date tardive de cet arrêté, qui intervient à la fin de la période préalable de conception du projet est assez inquiétant pour la suite du projet. En effet, la convention d'objectifs signée le 17 mars 2016 prévoit douze mois d'études préalables à l'issue desquelles la phase de réalisation pourra commencer. Cependant, presque un an après, et considérant les délais habituels pour une procédure d'expropriation, il ne sera pas possible pour l'aménageur de se rendre propriétaire de l'ensemble des terrains nécessaires pour lancer la phase de réalisation dans le délai initialement prévu.

3.3 ...mais un partenariat déséquilibré

Le processus inédit selon lequel est mené le partenariat entre l'EPAEM et Bouygues engendre quelques difficultés dans la position que doit tenir chacun des partenaires et dans l'équilibre de l'ensemble. Si l'aménageur éprouve encore quelques réticences à confier la conception de ce morceau de ville à un acteur privé, il est évident que les risques ne sont pas partagés. Et le déséquilibre n'est pas forcément où on l'attend.

En gardant la maîtrise d'un certain nombre de paramètres, tels que la libération du foncier ou la conception des fiches de lots, sans certitude sur la surface des droits à construire qui seront attribués à l'opérateur, ni garantie sur la date de réalisation des équipements publics et voiries, l'EPAEM met son partenaire dans une position très inconfortable. Bouygues, qui s'est engagé depuis l'AMI dans cette aventure a mis les moyens qui sont les siens, c'est à dire conséquents, pour mener à bien la première phase d'études.

⁵⁹ Laure-Agnès Caradec est adjointe au maire chargée notamment de l'urbanisme et du projet métropolitain, conseillère départementale, présidente de l'AGAM, d'Euroméditerranée et du CAUE.

⁶⁰ Arrêté déclarant d'utilité publique sur le territoire de la commune de Marseille et au bénéfice d'Euroméditerranée, les aménagements nécessaires à la réalisation de la Zone d'Aménagement Concerté Littorale, signé le 27 février 2017 par le préfet de région, Stéphane Bouillon.

Cela représente environ 3 millions d'euros, déboursés sans garantie et surtout, avancés sans réellement connaître la date ni le montant de son retour sur investissement. Avouons que c'est là un risque important et bien peu commun pour un acteur aussi aguerri que le groupe Bouygues. Aussi faut-il que l'enjeu soit de taille !

Conclusion de la 1^{ère} partie

La notion selon laquelle les acteurs publics et privés doivent désormais travailler de concert dans la fabrique de la ville n'est plus à démontrer, et les modalités de cette coopération passent par une négociation, initiée par la personne publique, garante de l'intérêt général, à laquelle doivent répondre les opérateurs privés, sans perdre le sens de leur propre intérêt qui est le plus souvent basé sur la réalité économique de l'opération.

Cet urbanisme négocié pose des rôles nouveaux pour les acteurs en présence autour de la définition d'une nouvelle forme de fabrique de la ville.

Ainsi, on peut imaginer que les rôles de chacun sont répartis. Les pouvoirs publics auront la responsabilité de préserver l'intérêt général et de décider des politiques qui conduiront à cette fin, en rédigeant les textes propices à poser des critères incontournables qui assureront une certaine qualité au projet, au service des usagers (par exemple en termes de densité, de mixité, d'environnement, d'accessibilité, d'innovation, ...). Les opérateurs privés auront quant à eux la responsabilité de répondre aux attentes formulées par l'acteur public en proposant un modèle économiquement viable de nature à permettre l'opération, en communiquant pour cela sur les qualités intrinsèques du projet et en le marketant comme un produit destiné à attirer les investisseurs. Les concepteurs, architectes, urbanistes, paysagistes, auront in fine la difficile tâche - selon qu'ils soient ou non impliqués dans les groupements privés - de concilier les exigences des deux acteurs précédents, en concevant des plans guides et des espaces urbains qui soient à même d'apporter une qualité architecturale et urbaine, car c'est là où les gens vivent ensemble et se rencontrent, là où se crée réellement la ville; enfin aux habitants de faire entendre leur voix, pour autant que l'on veuille bien leur laisser la possibilité de le faire et les écouter.

En tout état de cause, cette coopération entre le public et le privé nécessite des relations de confiance entre tous les acteurs et une grande continuité des décisions politiques.

À travers l'analyse des critères de création du quartier, mis en place par l'aménageur public et négociés avec l'opérateur privé dans la convention cadre du projet de l'îlot XXL, la seconde partie de ce travail va consister à démontrer non seulement comment ces critères sont garants d'une certaine idée de qualité urbaine - notion qui sera décrite pour essayer d'en saisir les contours mais aussi comment les nouveaux acteurs de l'opération tiennent, ou pas, leurs nouveaux rôles, au moment d'envisager la réussite globale de l'opération, et comment il s'assurent en même temps que leurs attentes respectives soient satisfaites, alors que le stade de la réalisation n'est pas encore atteint.

En d'autres mots, comment concilier les intérêts particuliers de chacune des parties de la négociation avec l'intérêt général, dont la préservation est indispensable dans la création d'un tel morceau de ville.

PARTIE 2
Analyse du processus de négociation
autour de la qualité urbaine
dans le cadre du projet de l'îlot XXL

A I Méthode et éléments constitutifs de la négociation

1 De convention d'objectifs à convention cadre, une méthode apparemment bien cadrée

Si les acteurs publics ont bien le devoir de veiller au respect de l'intérêt général, dans un contexte général de baisse des finances publiques, il leur importe tout autant d'assurer la rentabilité des projets. Ceci n'est pas sans poser quelques difficultés lors de la négociation, les critères des opérateurs privés pour déterminer l'équilibre financier d'une opération n'étant pas toujours les mêmes que ceux poursuivis par la collectivité ou l'aménageur public. Il s'agit donc pour eux de bien encadrer les négociations afin de garder la maîtrise du projet.

Dans le cas du projet XXL, nous l'avons vu, l'équilibre du partenariat entre l'EPAEM et Bouygues est fragile. Cependant, deux documents sont prévus dès le départ comme des jalons, pour poser les règles et permettre des échanges fructueux : la convention d'objectifs et la convention cadre.

1.1 La convention d'objectifs : une feuille de route pour l'opérateur

Prévue dès l'AMI, la convention d'objectif entre l'EPAEM et Bouygues est signée le 7 mars 2016, soit neuf mois après le lancement de l'AMI et près de quatre mois après la désignation du groupement lauréat. Elle a bien entendu fait l'objet de discussions avant sa version finale.

Pour la signature de cette première convention, le travail entre l'opérateur et l'aménageur a consisté à mettre en place les conditions du déroulement de la mission de Bouygues et les critères de conception du nouveau quartier : choix des prestataires et contours de la mission.

L'objet de la convention d'objectifs est d'organiser le fonctionnement du partenariat pendant les douze premiers mois de phase préparatoire du projet. Cette phase est prévue en deux étapes de six mois chacune. La première doit permettre d'établir les orientations d'aménagement, en coopération avec l'équipe de François Leclercq, l'urbaniste de la ZAC Littorale, et leur faisabilité financière. Bouygues doit pour cela remettre une quantité d'études préalables à effectuer dans le quartier pour déterminer les conditions de la faisabilité du projet. Parmi ces études, coordonnées par l'architecte-urbaniste⁶¹ de l'opérateur, sont donc réalisés des sondages géotechniques, un diagnostic de pollution des sols, une étude sociologique et historique, des études de marché (commerces, logements et activités économiques), un diagnostic mobilité et stationnement, et un volet règlementaires lié à l'environnement.⁶² Ces éléments, à la charge de l'opérateur, seront joints au dossier remis en fin de phase 1, comprenant aussi un volet sur la communication.

La seconde étape est plus opérationnelle puisqu'elle correspond à la conception proprement dite du projet urbain et la mise au point, avec l'architecte-urbaniste de l'opérateur, des premiers programmes immobiliers en vue des dépôts de permis de construire. C'est aussi à ce stade que doivent entrer en jeu de nouveaux acteurs,

⁶¹ Agence Kern et Associés

⁶² Euroméditerranée, EcoQuartier de cœur de métropole, Convention d'objectifs, annexe VI, livrables.

partenaires de Bouygues pour le projet urbain : *Makers*⁶³, gestionnaires de parkings, bailleurs sociaux⁶⁴, etc.

À cette étape également, l'opérateur doit établir des documents d'orientation (performances énergétiques, labels environnementaux, développement économique, stationnement, biodiversité, services, fonctionnement de l'Eco-quartier...) et un bilan financier global accompagné d'une proposition de phasage.

La convention d'objectifs précise également que le projet urbain remis par l'opérateur à l'issue de la première année doit respecter les objectifs programmatiques (et notamment l'implantation d'équipements publics tels qu'un groupe scolaire et une crèche, ainsi que la présence du marché aux puces) et la trame urbaine définie dans le plan guide de François Leclercq - qui prévoit notamment des cheminements piétons et un principe de voirie principales perpendiculaires à la rue de Lyon, vers la façade littorale, et les règles du PLU.⁶⁵

Il est enfin indiqué que ce projet urbain doit être validé par l'EPAEM pour que le projet entre dans sa phase de réalisation, selon des dispositions formulées dans une convention cadre.

La répartition des tâches est ainsi posée dans cette première convention : s'il revient à l'opérateur de gérer l'aménagement de base des macro-lots pour une superficie totale de 252.000 m² définis par le plan de voirie de l'ensemble de l'îlot XXL, Bouygues doit également prendre à sa charge la dépollution des terrains, l'EPAEM assurant les aménagements publics prévus à l'intérieur de chacun d'entre eux. En contrepartie, Bouygues devient le promoteur et développeur immobilier d'une partie des surfaces constructibles de l'îlot, évaluée à 200.000 m². La mise en œuvre de ce dernier point nécessite des négociations avec l'EPAEM, pour l'obtention des terrains et la réalisation des voiries et des équipements publics, qui doivent s'enchaîner dans un planning assez serré pour correspondre au bilan de l'opérateur.

Ces données de la convention d'objectifs sont posées à l'opérateur comme un guide, un cahier des charges pour la première année, que Bouygues s'est efforcé de respecter en remettant le 17 mars 2017 le projet urbain conçu par son équipe. Dans ce rendu de la première phase, l'opérateur a rédigé une fiche synthétique qui détaille comment le projet apporte une réponse à tous les critères identifiés dans la convention d'objectifs.

Suite à ce travail de la première année, il était non seulement stipulé dans la convention mais également important pour l'opérateur que le projet rendu soit validé par l'aménageur avant de débiter la phase suivante. Les réserves formulées devant servir à affiner le projet avant la réalisation pour en faire le « projet urbain de référence ».

Les négociations de la convention cadre ont débuté au printemps 2017, avant que cette validation ne soit notifiée à l'opérateur. Mais l'EPAEM devrait procéder à la validation et formuler des réserves avant la signature de la convention cadre.

⁶³ Le concept de « Makers » dans le projet de Bouygues est décrit dans la première partie, en page 42.

⁶⁴ le programme définitif comprend 70 % logements sociaux, y compris EHPAD, résidence de tourisme social et logements étudiants, dont Bouygues a à sa charge de trouver les exploitants.

⁶⁵ Euroméditerranée, EcoQuartier de cœur de métropole, Convention d'objectifs, 17 mars 2016.

1.2 La convention cadre : le cœur du partenariat

Durant la première année d'études préalables, le principe de co-construction pendant la phase de conception du projet se déroule sur deux réunions par semaine. Ce rythme soutenu est justifié par la quantité de sujets à traiter et les échanges nourris entre les partenaires.

La collaboration entre l'EPAEM et l'équipe Bouygues s'est organisée par ateliers thématiques⁶⁶ en fonction des problématiques du quartier, afin de trouver des modèles, et de proposer des solutions à mettre en œuvre pour y répondre :

- Architecture méditerranéenne - urbanisme - habitat,
- Développement économique - Makers - les Puces - commerces - artisanat,
- Culture - social - communication - concertation,
- Aménagement public - phasage - foncier - financement,
- Mobilité - écologie - environnement - énergie - industrie.

En général, Bouygues et ses partenaires formulent des propositions qui sont débattues avec les experts de l'EPAEM sur les sujets en question. Les innovations proposées par l'opérateur sont en général très concrètes et intègrent systématiquement un business model. L'intérêt de l'opérateur est que le quartier fonctionne et attire des habitants et des investisseurs, et surtout qu'ils soient satisfaits des innovations mises en place.

Préalablement aux négociations de la convention cadre, une note de procédure a été rédigée par l'EPAEM, qui donne les éléments de fonctionnement du partenariat. Malheureusement, celle-ci a apparemment été écrite sans réellement tenir compte du travail mené par Bouygues en phase préalable et les discussions autour de cette note ont donné le ton de l'ouverture des négociations entre les parties.

En outre, la convention cadre doit comprendre plusieurs annexes telles que les fiches de lots, un recueil des engagements de chacune des parties signataires, ou bien les conditions d'évaluation des engagements de l'opérateur et les pénalités associées.

2 Les éléments principaux de négociation de la convention cadre

2.1 Les délais du contrat, un point sensible pour l'opérateur

La date effective de démarrage du délai contractuel entre l'EPAEM et le groupe Bouygues est un enjeu particulièrement important. Le délai de cinq ans qui avait été prévu pour la réalisation de l'opération au moment de l'AMI, ne repose sur aucune justification particulière. Il est d'ailleurs plutôt ambitieux pour réaliser les 200.000 m² promis à l'opérateur. Néanmoins, dans sa réponse à l'AMI, Bouygues s'est engagé à respecter ce délai, en le prenant comme une donnée invariable sur laquelle a été basé son bilan.

Les autres entrées essentielles de ce bilan sont la surface, le programme (qui définit le taux de rendement de chaque bâtiment) et l'investissement nécessaire aux innovations mises en œuvre, pour former un ensemble cohérent et équilibré, mais dans lequel la modification de l'une des entrées modifie les autres.

Du côté de l'aménageur, la maîtrise du foncier est l'arme privilégiée de négociation. Maîtriser le foncier signifie maîtriser le rythme d'avancement des démolitions et des constructions, des expropriations ou relogements préalables, et donc du planning global.⁶⁷

⁶⁶ Euroméditerranée, XXL, document de présentation, 14 avril 2017.

Une partie du foncier l'îlot XXL est déjà maîtrisé par l'EPAEM et l'établissement public foncier de Paca. Pour acquérir le reste du périmètre, la DUP a donné à Euroméditerranée une autorisation d'exproprier qui porte sur un délai de cinq ans. Cette autorisation ayant été obtenue en mars 2017, le délai de libération du foncier risque donc de se prolonger au-delà de ce qui avait été prévu par l'opérateur pour réaliser l'opération et donc influencer sur son bilan.

Par ailleurs, dans le cadre des études préalables, un phasage pour la mise à disposition des lots à bâtir a été proposé par Bouygues. Mais l'EPAEM ne souhaite pas en tenir compte et n'a pas répondu aux propositions qui lui ont été faites sur le sujet. L'aménageur souhaite plutôt que le planning soit recalé à chaque nouvelle étape, à chaque remise d'une fiche de lot.

Comme Bouygues ne souhaite être acquéreur de foncier que dans un îlot complet, pour préserver la cohérence des ensembles conçus dans le projet, l'aménageur doit se rendre propriétaire de la totalité des terrains avant de pouvoir céder un lot à la construction. Ce qui fait porter un risque sur les délais.

Après un an d'études préalables et au moment de négocier la convention, l'opérateur a donc souhaité que soit opéré un aménagement de ce délai, afin de parer aux aléas qui pourraient retarder l'avancement de la réalisation du quartier. En effet, les difficultés de l'aménageur à maîtriser le foncier, un retard dans la mise à disposition des terrains, ou encore la non réalisation des voiries primaires ou des équipements publics seraient des causes à même d'empêcher la réalisation du projet dans de bonnes conditions, c'est à dire, de nature à engendrer des pertes pour l'opérateur.

Le délai de réalisation est donc porté à huit ans dans la convention cadre, dont trois prolongations successives d'un an. Et c'est sur ce nouveau délai, qui débutera au moment de la mise à disposition du premier foncier, que les parties vont s'engager définitivement.

« Les équipes de Bouygues sont les premiers intéressés par le succès du quartier, elles ont intérêt à sa réussite, financièrement. Pour le moment, aucun revenu n'est intervenu sur ce projet alors que le groupe (à travers les sociétés Bouygues Immobilier et Linkcity) investit depuis plus d'un an.⁶⁸ »

L'opérateur privé découvre que le portage d'une opération d'aménagement de cette ampleur est à très longue échéance. L'aménageur, lui, sait que ce projet s'envisage sur au moins 25 ans.

Malgré les jalons posés initialement et le cadre apparent de la procédure, l'inquiétude principale de l'opérateur réside dans la possibilité pour l'aménageur de tenir les délais contractuels. Nous avons vu qu'il était très improbable que les terrains soient disponibles pour lancer la phase de réalisation à l'issue de la phase d'études et c'est précisément ce qui s'est passé puisqu'à l'été 2017 aucune expropriation n'a encore eu lieu.

2.2 La détermination des droits à construire, un enjeu majeur pour la maîtrise du projet

Le sujet de la détermination des droits à construire est évidemment épineux puisqu'il détermine directement la rentabilité de l'opération pour le partenaire privé.

⁶⁷ Lancelot Ripley, « La collaboration public-privé dans le cadre de l'aménagement de l'îlot « XXL », *Quel rôle d'ensemblier pour l'EPA Euroméditerranée ?* », PFE, École Nationale des Ponts et Chaussées, 2017.

⁶⁸ Anne Villard, Linkcity, directrice du projet XXL, dans un entretien du 22 août 2017.

Nous l'avons vu, Bouygues Immobilier et Linkcity ont vocation à devenir les promoteurs de 200.000 m² des surfaces constructibles de l'îlot en échange de l'aménagement des macro-lots. Cependant, cette condition ne tient que si le programme de base fixé par l'EPAEM est respecté, avec des tolérances dans la répartition des surfaces entre les macro-lots. Pourtant, l'aménageur souhaite que ces droits soient en effet remis en question à chaque nouveau macro-lot cédé.

Cette exigence illustre le manque de connaissance du métier de promoteur par l'acteur public. En effet, avant de s'engager dans un projet, le promoteur établit son bilan financier en fonction d'un rendement attendu. Ainsi tout en affinant son projet pendant les études, son objectif va être de maintenir ce niveau de rentabilité jusqu'à la fin de l'opération. Cela est encore plus vrai et plus nécessaire lorsqu'il s'agit d'une opération de cette ampleur. En effet, l'investissement de Bouygues dans cette première phase, avant signature de la convention cadre et la remise du premier lot à bâtir, s'élève à près de quatre millions d'euros.

Le sujet de la densité du quartier est néanmoins posé par l'aménageur dans la convention cadre, celui de la répartition du programme ayant été arrêté lors de la convention d'objectif.

En effet, avec la question de la densité, se pose notamment celle de la hauteur et du nombre de niveaux des bâtiments. De ces éléments dépendent directement les surfaces qui seront construites et donc vendues par Bouygues.

Il faut savoir également que la vente des immeubles bâtis sur les différents lots sera la seule source de revenus pour le groupement Linkcity et Bouygues Immobilier dans le cadre de l'opération. Le bilan initial a été monté avec les 200.000 m² annoncé par l'EPAEM et toute modification de ce chiffre sera donc de nature à affecter la rentabilité de l'opération pour le partenaire privé⁶⁹.

La négociation sur le sujet de la densité affecte directement les fiches de lots, qui seront transmises au fur et à mesure de la cession des lots à l'opérateur, et jointes en annexe à la convention. Elles doivent comprendre, pour chaque lot (ou macro-lot, s'agissant de lots de plusieurs milliers de mètres carrés), les limites d'implantation, une description foncière, la hauteur des constructions (les gabarits) et la programmation précise. C'est l'aménageur qui a gardé la responsabilité de rédiger ces fiches de lot pour garder la maîtrise sur les prescriptions. Il ne souhaite pas y indiquer le nombre de niveaux et la surface de plancher à construire, de façon à laisser une certaine liberté aux concepteurs concernant la forme. On touche là le cœur même de la difficulté du dialogue entre public et privé : l'aménageur souhaite préserver une certaine diversité, rendue possible par la liberté donnée aux architectes ; l'opérateur quant à lui veut être rassuré par une surface garantie dans la fiche de lot afin de pouvoir compter sur les rendements prévus.

2.3 Les performances environnementales, un engagement de l'aménageur qui dépasse l'îlot XXL

Dans le cadre plus large du label EcoCité dont bénéficie la ZAC Littorale, le souhait de l'EPAEM pour l'îlot XXL serait que le quartier entier soit labellisé « Quartier Durable

⁶⁹ Pour information, une diminution de 50 000 m² de surface à construire pourrait entraîner une perte de l'ordre de 6 millions d'euros (source : Bouygues).

Méditerranéen»⁷⁰ (QDM), c'est-à-dire que tous les bâtiments soient labélisés BDM (Bâtiments durables Méditerranéens), et qu'il intègre des bâtiments à énergie positive (BEPOS).

Bouygues oppose à cette volonté la difficulté à labelliser l'ensemble d'un quartier immeuble par immeuble, mais surtout ce sont plutôt les investisseurs, en particulier dans le tertiaire, qui indiquent les labels qu'ils souhaitent et qu'ils acceptent de financer.

L'opérateur propose le label *BiodiverCity*TM, créé en 2013 et développé par le Conseil International Biodiversité & Immobilier (CIBI). Cette entité rassemble des grandes entreprises du bâtiment et du développement urbain, et ce label propose d'évaluer la biodiversité urbaine intégrée aux ensembles bâtis. Dans ce cadre, la labellisation sera une démarche conjointe avec l'aménageur, le label nécessitant de prendre en compte les espaces publics minéraux et végétaux.

Par ailleurs, Bouygues propose de prendre à sa charge tous les frais de dépollution, en échange de la mise à dispo d'une plateforme de gestion des terres et d'une réutilisation des terres compatibles en remblai des futures voiries du quartier.

2.4 La forme architecturale et urbaine, gage de qualité ?

La logique d'urbanisation développée par l'EPAEM sur Euromed 2, similaire à Euromed 1, se développe en cinq points :

- « - la réhabilitation et la mise en scène urbaine d'édifices majeurs (Silo, Cathédrale de la major et Fort Saint Jean pour Euromed 1 ; Marché aux Puces pour Euromed 2),
- la sauvegarde des petits entrepôts industriels à l'architecture significative en recherchant de nouvelles activités compatibles avec le bâti et pouvant tirer parti de l'esprit patrimonial (notamment dans les Crottes),
- de grandes opérations de réhabilitations de l'habitat existant (immeubles trois fenêtres typiques marseillais, grands ensembles résidentiels des années 70),
- Construction de bâtis modernes dans un souci d'adaptation au cadre de vie, à l'architecture et à l'environnement marseillais, en lieu et place du bâti dégradé ou non compatible avec la vocation future de la zone,
- Multiplication des espaces piétons et des espaces publics. »⁷¹

Les intentions posées par l'urbaniste François Leclercq dans le plan guide induisent deux typologies générales, qui s'appliquent à l'îlot XXL : en façade maritime, une plus forte densité et la possibilité d'implanter des bâtiments de grande hauteur pour révéler des vues sur le grand paysage ; sur la rue de Lyon, des bâtiments plus bas, en continuité du tissu existant

L'approche générale voulue par l'EPAEM pour ce quartier est « *celle d'une démarche étroitement liée au contexte méditerranéen et conçue concomitamment à toutes les échelles : le quartier, l'îlot, l'architecture.* »⁷² Cette référence à l'urbanité

⁷⁰ QDM : Adaptation de la démarche Bâtiments Durables Méditerranéens - outil d'accompagnement et d'évaluation de la construction et de la réhabilitation durables mis en place par l'association Envirobat - à l'échelle du quartier. www.envirobatbdm.eu

⁷¹ Euroméditerranée, Mémoire de réponse à l'avis de l'autorité environnementale sur le dossier d'étude d'impact, 8 mars 2013.

⁷² Euroméditerranée, XXL - Dossier de site, AMI pour la création d'un écoquartier de cœur métropole, indice 3, avril 2015.

méditerranéenne est constamment présente dans les documents produits par l'aménageur concernant le périmètre EUROMED 2.

Pour développer son projet, et à la demande de l'EPAEM, Bouygues s'est adjoint les services d'un architecte-urbaniste distinct de celui de l'aménageur. L'atelier François Kern & Associés, s'inspire ainsi des exigences posées par l'EPAEM en termes de forme urbaine, posées dans le plan guide dessiné par François Leclercq, pour concevoir son projet sur l'îlot XXL, mais en s'appropriant le site, il propose une répartition des programmes, une division et une densité des îlots qui est propre au projet développé par l'opérateur.

Ainsi, dans le cadre de la convention d'objectifs, les études d'urbanisme et la conception du quartier ont été entièrement menées par Bouygues, afin d'« *ancrer le projet dans l'histoire et le patrimoine de la ville, pour développer un projet porteur de sens* »⁷³. Bouygues souhaiterait que ces études soient entièrement portées en annexe de la convention, ce que l'EPAEM a fermement écarté.

Outre la forme, la qualité urbaine passe aussi par la prévision du mode de vie du quartier à terme. Le projet initial de Bouygues prévoit l'intervention des « Makers », ces partenaires du projet qui ont vocation à développer des initiatives « fabricantes et inclusives », pour faire vivre le quartier. En installant sur le site des lieux de création et de production, l'objectif est de favoriser le partage de compétences et la circularité des actions. Cette étape est initiée dès maintenant par l'installation, dans un hangar de la rue de Lyon, d'ateliers pour la société ICI Marseille⁷⁴ qui propose d'accompagner les entrepreneurs de l'économie sociale et solidaire à développer des projets locaux. La mutation du quartier a été envisagée par Bouygues dès le stade de la réponse à l'AMI par la développement d'une économie adaptée, locale, artisanale, en cohérence avec les initiatives existantes.

Afin de renforcer une volonté de présence sur site et donc de dialogue avec les habitants, Bouygues a également prévu, en collaboration avec l'EPAEM d'y mettre en place la « Maison du projet », véritable vitrine des interventions qui vont avoir lieu sur le site pendant toute la phase de réalisation.

Délais, droits à construire, performances environnementales ou forme urbaine, sont les éléments essentiels sur lesquels porte la négociation préalable à la signature de la convention cadre. Ils composent les conditions d'émergence du projet.

Ceux-ci étant désormais posés, il s'agit maintenant de voir comment les engagements des partenaires vont participer à l'atteinte de la qualité urbaine du quartier, objet de la démonstration.

Mais commençons tout d'abord par la définition de ce que l'on nomme « qualité urbaine ».

⁷³ Anne Villard, Linkcity, directrice du projet XXL, entretien du 11 mai 2017.

⁷⁴ ICI Marseille : « Déclinaison locale d'ICI Montreuil, ICI Marseille sera le plus grand "makerspace" d'Europe. Plus de 3.000 m2 d'espace, un parc de machines et des formations pour aider les entrepreneurs du "faire" à émerger et grandir. », www.marseille-solutions.fr/ici-marseille

B I La négociation au bénéfice de la qualité urbaine, un élément essentiel à l'échelle de la ville

1 Comment définir la qualité urbaine ?

Pour parler de qualité urbaine, il faut d'abord parler de la ville.

« *La ville naît des besoins d'interaction des gens, et des avantages que celle-ci procure ; (...) de fonctions centrales d'échanges, de confrontation, ou de rencontre collective.* »⁷⁵

On peut qualifier de ville un ensemble d'équipements et de services, qui contribuent à la vie de ses habitants et usagers. Les trois conditions pour qu'un établissement humain constitue une ville, édictés par Françoise Choay et Pierre Merlin⁷⁶ sont la présence d'un groupe de constructions, une diversité de population et les interactions entre ses habitants, et enfin une certaine dimension qui la différencie d'un village.

Le bon fonctionnement de cet ensemble peut constituer ce que l'on appelle la qualité urbaine. Et parce que la qualité urbaine va de pair avec la qualité de vie de habitants et usagers de la ville, de nombreux critères entrent en jeu dans sa définition.

Ces critères d'analyse de la qualité d'une ville sont pour la plupart subjectifs, c'est à dire que cette qualité s'apprécie différemment selon le statut de l'observateur, l'usage qu'il fait de cette ville, les besoins auxquels il attend qu'elle réponde, et la position de cette ville par rapport aux autres.

Parce qu'ils sont innombrables et ont beaucoup évolué au cours de l'Histoire, il ne s'agit pas ici, dans le cadre de ce travail, de retracer l'historique des critères d'appréciation de la qualité d'une ville à travers les siècles et les parties du globe, ce qui nécessiterait une étude bien plus longue et détaillée que celle-ci, mais de se concentrer à ce stade de l'analyse sur ce qui peut faire la qualité urbaine précisément dans l'îlot XXL.

De nombreux paramètres concourent à des environnements urbains de qualité. Mais il ne faut pas confondre la poursuite de concepts nouveaux, sans cesse renouvelés pour créer le désir, ce qui relève du marketing urbain, avec la recherche qui s'intéresse aux transformations réelles de la ville et à sa façon d'être fabriquée. Nombreux sont les urbanistes contemporains qui réfléchissent sur les sujets de développement durable et de smart city. Le Plan Construction Urbanisme Architecture (PUCA), soutenu par le ministère de la cohésion des territoires, organise des appels à projets d'expérimentation et des consultations de recherche.

Alors, comment la forme d'une ville, sa gouvernance, son financement, ou les usages qui y sont développés tendent à en faire un objet aimable, agréable et vertueux ?

1.1 Intérêt général et qualité d'usage

Le Petit Robert, définit l'intérêt comme « *ce qui importe, ce qui convient* » et donne comme synonymes « *servir* » et « *desservir* ». ⁷⁷ *Le Larousse* en ligne, quant à lui, définit

⁷⁵ Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2015, Paris, Presses Universitaires de France, p.818.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, 2004.

l'intérêt général comme la « *conception de ce qui est bénéfique à l'ensemble des membres d'une communauté* »⁷⁸

Lorsque l'on évoque l'intérêt général, il y a donc l'idée que cela convient au plus grand nombre, à tous. Mais à tous ne veut pas dire à chacun. Ainsi, l'intérêt général est plutôt ce qui vient servir la cause commune, au-delà des intérêts particuliers.

Des décisions peuvent être prises au nom de l'intérêt général, (expropriation, ...) mais cette notion est évolutive et « la préservation de l'environnement constitue un domaine récent d'intérêt général, y compris à l'échelle planétaire. »⁷⁹

Si l'État est donc reconnu comme le garant de l'intérêt général à l'échelle du pays, ce sont bien les collectivités qui ont cette responsabilité dans leurs territoires respectifs. Appliqué à l'aménagement et l'urbanisme, cela signifie que les collectivités se doivent d'édicter les règles d'aménagement qu'elles jugent de nature à satisfaire le bien commun.

Le plus souvent, celles-ci sont consignées dans les documents d'urbanisme tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU).

Mais la qualité urbaine est bien plus qu'une réponse à des règles d'urbanisme.

En aménagement urbain, comme en architecture, le projet ne se conçoit pas d'abord par rapport à des règles. Sans s'en affranchir, le concepteur doit néanmoins pouvoir s'en échapper pour répondre avant tout à un besoin, raison d'être du projet. Ce besoin est exprimé par le maître d'ouvrage et la réponse du maître d'œuvre, architecte ou urbaniste, doit privilégier la qualité d'usage. Certes, d'autres critères entrent en ligne de compte dans l'établissement d'un projet : parti architectural, choix techniques, ou coût global, mais la qualité d'usage est la finalité d'un projet réussi.

Pour participer à l'élaboration des cahiers des charges et prendre en compte cette qualité d'usage, Jean-Marie Hennin prône la participation des habitants, citoyens, usagers, à travers un processus qu'il nomme « la maîtrise d'usage ». C'est, selon lui, la troisième dimension de l'aménagement. Ce processus permet d'ajouter au cahier des charges du concepteur, un cahier de préconisations élaboré par des acteurs qui connaissent parfaitement bien le site et ses besoins et qui permettent d'apporter une valeur ajoutée au projet, en y associant les principaux protagonistes.⁸⁰

Dans le schéma original, la présence d'un partenaire privé opérateur ou promoteur, n'est pas indiquée, seules les interactions entre la maîtrise d'ouvrage, la maître d'œuvre et la maîtrise d'usage sont représentées, selon un processus classique de contrat loi MOP⁸¹.

Sur le même modèle que le schéma produit par Jean-Marie Hennin, voici comment pourrait se construire le modèle d'un projet d'aménagement comprenant une maîtrise d'usage avec un opérateur privé.

1. Sélection de l'opérateur par le maître d'ouvrage sur la base d'un cahier des charges
2. Négociation entre l'opérateur et le maître d'ouvrage pour affiner le cahier des charges
3. Information de la maîtrise d'usage conjointement par l'opérateur et le maître d'ouvrage

⁷⁸ <http://www.larousse.fr>

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ www.maitrisedusage.eu

⁸¹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP ».

4. Echanges entre l'opérateur et la maîtrise d'usage sur les éléments à prendre en compte dans le projet
5. Consultation du maître d'œuvre intégré à l'opérateur pour prise en compte des éléments coproduits avec la maîtrise d'usage
6. Informations de la maîtrise d'usage par le maître d'ouvrage et l'opérateur pendant toute la durée du projet.

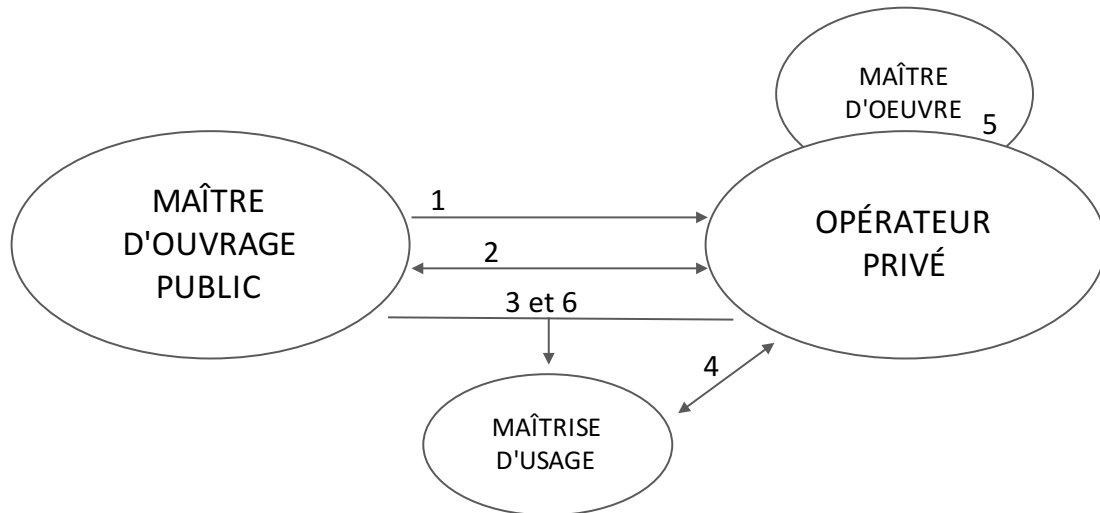


Figure 4 - Schéma de maîtrise d'usage dans le cas d'une co-production public-privé, d'après Jean-Marie Hennin.

En matière de qualité urbaine, les deux mouvements que sont le développement durable urbain et les smart-cities tendent à cristalliser l'ensemble des critères habituellement retenus pour la définir. En prônant une prise en compte très globale des problématiques urbaines, ces modèles s'imposent désormais dans la conception urbaine, des métropoles occidentales en particulier. Et Marseille n'échappe pas à la règle.

1.2 Le développement durable urbain, un changement de regard sur la production de la ville

Le terme « développement durable » a été utilisé pour la première fois en 1987 dans le désormais célèbre rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*. Il faisait référence alors à un développement qui répondrait « *aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* ». ⁸² Ce développement qualifié de « sustainable development », a été traduit depuis en « développement durable ».

Celui-ci s'applique ainsi aux activités humaines dans leur ensemble et à toutes les formes d'établissement humain. Au sujet du développement urbain, le rapport précise que la solution réside en définitive dans un choix politique et social.

C'est à partir de la conférence de Rio de Janeiro, dit « Sommet de la terre de Rio », en 1992, que les villes vont commencer à s'approprier la notion de développement durable pour leur propre évolution.

Le texte final du Sommet de la Terre de Rio, nommé « Agenda 21 » incitait les collectivités à élaborer des « Agenda 21 locaux ». Toutes les collectivités locales y étaient alors enjointes à « instaurer un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. » ⁸³

⁸² Gro Harlem Brundtland, *Our common Future*, 1987.

⁸³ Plan d'action Agenda 21 issu du Sommet de la Terre de Rio, 1992.

C'est à cette occasion que la France s'est engagée vers la durabilité.

Plus tard, c'est en 1994, avec la signature de la charte des villes européennes pour la durabilité, dite charte d'Aalborg, que les collectivités locales de plus de 40 pays ont déclaré vouloir désormais « *intégrer les principes de la durabilité à [leurs] politiques urbaines locales* »⁸⁴.

Ainsi, à l'instar du rapport Brundtland, on voit bien ici aussi l'implication nécessaire et souhaitée des collectivités et pouvoirs locaux, et plus généralement de la puissance publique, dans la définition des critères de qualité au regard du développement durable urbain et des moyens pour y arriver. L'esquisse d'une collaboration, avec les habitants ou les entreprises du secteur privé est également évoquée, les principes de durabilité devant s'appliquer à tous.

Cette poursuite de la durabilité, comme un gage de qualité et donc de création de valeur a inévitablement donné lieu à toute une série de certifications et de labels qui, à l'instar de ceux développés dans le domaine de la construction, estampillent désormais inévitablement les projets les plus emblématiques.

Plus aucun maître d'ouvrage, qu'il soit public ou privé, ni aucun investisseur ne peut envisager un projet sans qu'y soit accolé le précieux sceau qui validera sa qualité. Suite à la Réunion des ministres européens en charge du développement urbain à Marseille le 25 novembre 2008, un référentiel des villes durables européennes a été développé pour accompagner un développement urbain en accord avec les principes de la charte de Leipzig⁸⁵. Selon ce cadre, voici quatre exemples de villes européennes qui ont axé leur développement récent sur l'atteinte d'objectifs environnementaux durables⁸⁶, extraits du site européen « European Green capital »⁸⁷ :

Stockholm : Des mesures claires et efficaces pour réduire la pollution sonore. Un plan de protection établissant de nouvelles normes pour l'eau plus propre. Un système innovant de traitement intégré. 95% de la population vivant à moins de 300 mètres d'un espace vert.

Hambourg : la deuxième plus grande ville d'Allemagne combine les approches globales, l'engagement politique et le financement nécessaire pour résoudre les défis urbains du XXI^e siècle. Elle a fixé des objectifs ambitieux de protection du climat, comme la réduction de ses émissions de CO₂ de 40% d'ici 2020 et de 80% d'ici l'an 2050. Par ailleurs, la majeure partie des citoyens ont accès à un transport public optimal à moins de 300 mètres d'un emplacement donné.

Nantes : Au cours des dix dernières années, Nantes a développé une politique de transport durable axée sur les transports publics et les vélos. Elle a aussi été la première ville française à réintroduire le tramway en centre-ville. Cette politique ambitieuse en matière de transports a permis une réduction significative de la pollution atmosphérique et des émissions de CO₂, réduit à 4,77 tonnes par habitant.

⁸⁴ Charte d'Aalborg, 1992.

⁸⁵ Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, signée le 24 mai 2007 par les 27 états membres de l'UE.

⁸⁶ Cadre de référence de la ville durable européenne ou Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC).

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital>

Bristol : Depuis 2005, la ville a développé d'importants plans d'investissements pour le transport et l'énergie. L'utilisation de l'énergie domestique a été réduite de 16% entre 2005 et 2010, et l'efficacité énergétique des logements s'est améliorée de 25% entre 2000/2001 et 2011. Les émissions de carbone ont également constamment diminué, malgré une économie en pleine croissance. Bristol a l'ambition de devenir un modèle européen pour l'industrie à faible teneur en carbone avec une cible de 17.000 nouveaux emplois dans les secteurs créatif, numérique et à faible teneur en carbone d'ici 2030.

En s'appuyant sur la charte d'Aalborg⁸⁸, les collectivités locales européennes appliquent également désormais les principes de densité et de mixité des fonctions, qui font partie des objectifs principaux de la ville du futur⁸⁹.

Ces principes, reconnus par tous, constituent les bases d'un intérêt général dans le domaine du développement durable urbain, comme une règle commune à respecter pour la fabrication des villes du futur. Les collectivités, garantes de cette règle commune, se doivent de la faire appliquer à tous les acteurs. Elles utilisent notamment pour cela les documents de planification que sont les PLU, les Agendas 21, et autres Plan Climat Énergie Territoriaux (PCET). A ces outils, qui ne seront pas développés ici, s'ajoutent la volonté de certains décideurs de mettre ces sujets au cœur des négociations avec les acteurs de la fabrication de la ville.

Marseille ne fait pas partie des lauréats du programme « European green capital ». Et pour cause, les efforts qui y sont déployés pour coller aux principes mêmes de cette démarche ne sont, à mon sens, pas encore suffisants et relèvent bien plus de l'effet d'annonce que d'une réelle prise en compte des problématiques urbaines de durabilité. Les transports en commun, la gestion du stationnement ou du tri des déchets dans la cité phocéenne pourraient à eux seuls faire l'objet d'un développement inépuisable, mais ce n'est pas le propos ici.

Il n'en reste pas moins que l'établissement public Euroméditerranée, à grand renfort de labels liés à des subventions (PIA Ville de demain, EcoCité, DIVD, EMUL), insuffle dans les projets de son périmètre un mélange de prescriptions environnementales et d'innovation technologiques et sociétales, sous le slogan de « Low cost, easy tech », qui se réclame du mouvement des smart cities. Mais est-ce une façon d'atteindre la qualité de la ville ?

La smart city comme modèle à suivre ?

En complément de la préoccupation environnementale, où la démarche durable tend à resituer une ville dans son environnement global à préserver, il existe depuis quelques années une tendance de fond qui bouleverse totalement la vision des villes et la façon de les appréhender. Il n'est en effet aujourd'hui plus possible d'aborder la qualité urbaine sans parler de « smart city ».

Ainsi que le précise Marie-Françoise Guyonnaud « *La smart city est une ville qui se repense et se recycle en continu pour répondre aux besoins de ses habitants* ». La notion essentielle dans cette révolution permanente est la présence de l'outil numérique, qui a

⁸⁸ 38 collectivités françaises figuraient parmi les premiers signataires de la charte en 2004.

⁸⁹ Le rapport "Cities of Tomorrow - Challenges, visions, ways forward" (Commission Européenne, DG Regio, 2011) synthétise les principes d'un développement urbain durable pour les villes européennes.

pénétré dans tous les domaines de la ville faisant de l'innovation le gage d'atteinte d'une désormais incontournable qualité ⁹⁰.

Ces besoins sont en constante évolution, du fait de la concentration toujours plus massive des populations dans les villes. Le défi que doivent relever les villes, les métropoles, et les territoires en général est donc d'accompagner les transformations sociétales, politiques et environnementales à l'œuvre dans nos sociétés occidentales.

Au sujet de la ville intelligente, Marie-Françoise Guyonnaud précise par ailleurs que ce défi est relevé par « [...] *l'utilisation stratégique du numérique dans la planification et la gestion urbaines en vue de favoriser le développement de métropoles durables. La promesse de cette ville est donc de devenir plus efficace, plus respectueuse de l'environnement et socialement plus inclusive grâce à l'utilisation des technologies numériques.* »⁹¹

« *La smart city signifie beaucoup moins la connectivité que le bonheur de vivre.* »⁹²

Ainsi, ce nouveau modèle touche la totalité des domaines qui concernent la ville. Il ne s'agit donc pas seulement de réinventer la fabrication de la ville et son financement, mais également sa gestion, et la façon d'y vivre. Cette révolution va donc concerner l'ensemble des acteurs de la ville dans les années à venir.

Un nouveau modèle économique urbain est donc en formation. Basé sur le long terme, et non plus seulement sur l'immédiateté, il fait de la coopération et de la qualité d'usage des valeurs promptes à réinventer la ville, « *largement influencées par le numérique* », et consacre l'économie circulaire et collaborative.⁹³

Mais pour Carlos Moreno, la smart city n'est valable que si elle développe une intelligence de l'humain, et améliorer la qualité de vie des citoyens dans une ville, passe par l'action de trois leviers : l'inclusion sociale, les infrastructures urbaines et la technologie, en se projetant à moyen et à long terme. Il défend l'idée selon laquelle la technologie est indispensable mais n'est qu'un moyen, et que le citoyen doit être remis au cœur de la réflexion urbaine ⁹⁴, ce en quoi il s'inscrit plutôt dans le concept de « ville sensible » développé par Carlo Ratti⁹⁵. Il parle ainsi de « Human Smart city ». Ce qui est une forme de tautologie puisque par définition une ville est un établissement humain. C'est donc un retour à l'objet fondamental de la ville qu'il préconise, en ce sens qu'elle doit être le lieu du lien social.

Sur ce seul critère du développement durable urbain, des partenariats public-privés s'établissent dans le cadre des démonstrateurs industriels pour la ville durable (DIVD), mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la cohésion des territoires, dans le cadre du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), et qui concernent aujourd'hui 25 projets dans toute la France. ⁹⁶

⁹⁰ Marie-Françoise Guyonnaud, « *La ville intelligente, d'abord une ville de services* », *The Conversation*, 2016.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Hugues Parent, directeur général d'Euroméditerranée, Forum Smart City, 14 septembre 2017.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ www.moreno-web.net

⁹⁵ Carlo Ratti est un architecte italien, chercheur et professeur au MIT (Massachusetts Institute of Technology) où il a créé le laboratoire de la ville sensible (Senseable City Lab) en 2010. www.senseable.mit.edu

⁹⁶ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r89.html>

Exemples de partenariats pour la qualité urbaine, les démonstrateurs industriels pour la ville durable (DIVD)

Il s'agit de partenariats qui se situent en amont des projets, comme une réflexion commune aux innovations qui vont participer à l'élaboration de ce que l'on souhaite être des « villes durables ».

« Lancé par les ministères de l'Écologie et du Logement en octobre 2015, l'appel à projet « Démonstrateurs industriels pour la ville durable » (DIVD) est dédié à l'émergence de projets urbains fortement innovants qui ont vocation à devenir la vitrine de l'excellence française en matière de ville durable. Il s'inscrit dans le cadre de la transition écologique et énergétique pour la croissance verte.

Cette démarche mobilise les acteurs publics et privés sur des projets urbains cohérents intégrant de façon systémique des innovations technologiques, sociales et/ou organisationnelles. Il s'agit de questionner les modèles traditionnels de conception, de construction et de gestion de la ville et des territoires pour améliorer la qualité des services rendus aux usagers ou répondre à des besoins non satisfaits dans différents domaines de la vie urbaine.

Le projet SmartSeille sur l'îlot Allar porté par le groupe Eiffage, et accompagné par l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPA Euroméditerranée) a été lauréat en 2015 du premier appel à projet démonstrateurs industriels pour la ville durable. »⁹⁷

1.3 Développement économique et rentabilité Vs programmation et identité territoriale

Une réalité incontournable des projets urbains est qu'ils sont « réalisés dans un contexte de marché »⁹⁸. Le développement urbain ne peut donc pas s'entendre sans faire référence à une certaine logique économique.

L'objectif pour les acteurs de l'aménagement, publics ou privés, est la réalisation de programmes qui répondent parfaitement à un besoin (logements, commerces, bureaux, activités) et d'un niveau de prestations suffisamment élevé pour pouvoir être rentablement valorisé compte tenu du contexte d'implantation du projet. Cette création de valeur est à la fois le moteur et la finalité des projets urbains : elle est nécessaire aux protagonistes pour s'engager dans les projets et pour financer les dépenses liées à leur réalisation⁹⁹.

Les réalités économiques d'une opération d'aménagement induisent donc de faire des choix, dans le programme ou dans le niveau de services par exemple, en fonction des attentes du territoire, mais également de la dynamique que l'on veut y impulser. S'agissant de friches urbaines à reconstruire, dans lesquelles il ne subsiste pas ou que très

⁹⁷ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r90.html>

⁹⁸ Rachel Linossier, Roelof Verhage. « La co-production public/privé dans les projets urbains » Paul Boino. Lyon La production de la ville, *Parenthèses*, p.144-171, 2009.

⁹⁹ *Ibid.*

peu d'habitants, grande est la tentation de créer de toutes pièces ce qui se voudrait être une « ville idéale ». Une ville parfaite, qui s'adresserait à des habitants rêvés, à fort pouvoir d'achat, serait-elle une ville de qualité ?

Dans ces zones où tout est à reconstruire, à réinventer, il serait également aisé de céder à une certaine standardisation, gage de rapidité d'exécution et d'efficacité économique.

Mais une ville se construit et évolue dans la diversité, ce qui ne s'entend pas avec la standardisation, qui est plutôt synonyme d'échec dans ce domaine.

Voilà pourquoi, le critère économique ne peut pas être le seul moteur de fabrication de la ville. Car, *"c'est le principe même d'une opération d'aménagement que d'être une plateforme de péréquation entre des programmes plus rentables et des programmes qui le sont moins"*¹⁰⁰. D'être un creuset de l'altérité, où chacun, selon son activité, son mode de vie, son âge, ses moyens, peut trouver des repères pour évoluer et rencontrer les autres.

Par ailleurs, on l'a vu, la collectivité locale est au premier plan responsable de la production de la ville, en cela qu'elle initie dans les documents de planification.

En 2006 à Metz, Guy Clapot, architecte présentait un travail effectué pour le CAUE du Bas-Rhin entre 1999 et 2002.¹⁰¹ Dans un chapitre intitulé « Mieux lotir », il présentait des solutions pour la conception de quartiers de qualité, dans une logique globale de prise en compte des enjeux de *« gestion plus économe de l'espace, de mixité fonctionnelle et sociale, et des nouveaux modes d'habiter »* pour concevoir la forme urbaine.

À la fin de sa démonstration, il concluait en annonçant que *« le lotissement est une procédure, et non une forme urbaine »*. Cette approche peut donc s'adapter à toute forme de projet urbain.

Ceci milite à nouveau en faveur de la prééminence du programme et des intentions du maître d'ouvrage, comme préalables à un projet de qualité.

Cette prééminence du programme s'envisage avant tout en étudiant le site où le projet s'implante, en analysant son histoire, son fonctionnement, ses atouts, ses faiblesses, les caractéristiques de sa population et leurs besoins ; en ancrant ce projet dans son territoire et dans ses réalités sociales et géographiques, en accord avec l'identité territoriale et sociale du lieu.

Entre rentabilité économique et identité territoriale, un projet de qualité peut finalement se définir comme étant capable de concilier innovation et transformation, pour faire évoluer un quartier tout en conservant une attache forte dans le territoire.

Dans le cas du périmètre Euroméditerranée, et plus précisément de l'îlot XXL, le projet urbain élaboré par Bouygues lors de la première année du partenariat s'est appuyé sur les nombreuses études effectuées in situ. Puisque l'objectif affiché est, encore une fois, de s'assurer la réussite - économique, mais aussi sociale, puisque l'une n'ira pas sans l'autre - de l'ensemble, quoi de plus efficace que de créer réellement un aménagement « de qualité ».

La convention prévoit que l'opérateur mène une démarche de communication visant à reconstruire une identité économique attractive pour le quartier.

¹⁰⁰ Isabelle Baraud-Serfaty, « L'habitant, l'urbaniste, et les nouveaux modèles économiques urbains », In *Urbanisme*, Hors-Série 59, décembre 2016.

¹⁰¹ PUCA - « Un urbanisme de qualité, facteur d'attractivité du territoire », Foire Internationale de Metz, Actes du colloque du 23 mai 2006.

Nous allons voir que les éléments de la négociation qui permettent de définir les engagements de chacune des parties pour conduire à la qualité finale de ce quartier s'appuient en grande partie sur la charte EcoQuartier¹⁰².

2 Les exigences de qualité posées dans la négociation de la convention cadre : engagements partagés et enjeux pour chacune des parties

2.1 Pour la qualité urbaine du quartier, des exigences négociées pied à pied ¹⁰³

La convention cadre, outre les principes contractuels de fonctionnement du partenariat et les éléments cités plus hauts, détaille les engagements pris par les partenaires suite aux négociations et qui portent sur la qualité du projet. Par souci de synthèse, ne sont détaillés ci-après que certains d'entre eux, qui sont les plus marquants pour le projet.

Du tracé urbain à la conception des îlots

Les orientations d'aménagement voulues par l'EPAEM et formalisées par le plan-guide de l'extension Euromed 2 conçu par l'agence François Leclercq¹⁰⁴, ont posé, pour l'ensemble du périmètre, des principes d'aménagement qui se veulent la base du développement de tout le secteur. Le travail de l'architecte-urbaniste associé au groupement de l'opérateur a consisté à suivre ces orientations tout en concevant un projet original, porteur de qualité urbaine.



Figure 5 - - Plan du projet Bouygues en fin de phase 1
Illustration de l'auteur d'après un document de Bouygues

¹⁰² Label ÉcoQuartier : Une nouvelle étape pour l'avenir durable de nos territoires, Rapport Jund, 17 nov. 2016.

¹⁰³ Cette partie de la démonstration décrit les dispositions et engagements qui sont pris dans la convention par les partenaires. Elle résulte notamment d'entretiens menés essentiellement avec Bouygues. Néanmoins, les analyses et commentaires de ces dispositions sont de l'auteur.

¹⁰⁴ Pour cette mission François leclercq était associé à Jacques Sbriglio, Rémy Marciano et le BET SETEC.

Le premier objectif recherché est une **qualité d'usage** du quartier.

La réponse est apportée par le principe d'une irrigation est-ouest du quartier depuis la rue de Lyon vers le front littoral, posée dans le plan guide, qui a été conservée par l'opérateur. Ce principe est adapté aux propositions d'organisation de l'ensemble, dans une logique d'accessibilité et d'attractivité, chaque voie étant dédiée à une activité particulière (commerces, logements, événements) et donc conçue à cet effet (mail piéton ou voies carrossables, largeur, revêtements, mobilier urbain...). Cette disposition est liée à la prise en compte de l'usage des lieux.

Les enjeux pour l'aménageur sont d'assurer un libre accès au quartier, la multiplicité des publics, et le caractère hétérogène des activités, gage d'une ville en mouvement ; quand l'opérateur s'attache à la valorisation des programmes, et notamment de logements, par la facilité d'accès à pied ou en voiture, la présence de larges îlots végétalisés, le calme et la proximité des activités et commerces.

Le second objectif visé par la forme urbaine du quartier est de répondre aux exigences du SCOT et du PLU en matière de **densité** et aux enjeux de construction de la ville sur la ville, alors que Marseille ceinte par les collines qui l'entourent ne peut de toute façon plus s'étendre et où le foncier disponible est quasi inexistant.

Le programme, qui prévoit environ 250.000 m² de surfaces de planchers, induit à une densité relativement élevée, là où aujourd'hui, on ne compte qu'une poignée d'habitants. La prise en compte de cette densité programmée sur l'îlot XXL devrait comprendre aussi une attention particulière à la mixité sociale et fonctionnelle. Par ailleurs, le principe de réversibilité est également souhaité pour certains programmes de bureaux, qui devront pouvoir être reconvertis en logements en fonction de l'évolution du quartier et des besoins des usagers, et inversement.

Les enjeux pour l'EPAEM sont la création d'un nouveau morceau de ville habitée, vivante, productive, permettant de relier les nouvelles constructions du périmètre d'Euromed 1 avec les quartiers qui s'étendent au nord, jusqu'ici coupés du centre névralgique de la ville par des friches infranchissables. L'arrivée du métro à la station « Capitaine Gèze » va participer pour une grande part à ce désenclavement.

Pour l'opérateur, l'enjeu de la densité est d'atteindre la surface bâtie promise dès l'AMI pour pouvoir équilibrer son bilan financier et dégager une marge suffisante.

À la poursuite du vivre ensemble

Le sujet du vivre ensemble et de la solidarité est particulièrement détaillé dans la convention. Il s'agit là de l'un des plus gros enjeux du projet.

Le sujet des **rez-de-chaussée actifs** est un point très important de la réussite du quartier, et un point de friction entre l'EPAEM et Bouygues. En effet, la vision idéale de l'aménageur pour ce quartier est que les rez-de-chaussée des immeubles, en connexion avec la rue soient pensés comme animés par des locaux commerciaux.

Certes, cette disposition est louable, une rue animée par des commerces ou des activités est bien plus vivante, gage de réussite du quartier, surtout lorsque l'on sait que les logements à ce niveau se louent plus difficilement.

Si Bouygues s'accorde bien avec cette perception des rez-de-chaussée, notamment dans sa présentation du rendu de phase 1 où ils sont décrits ainsi : « La ville des rez-de-chaussée est celle de l'espace vécu, des parcours de l'habitant, du salarié, du visiteur [...] Le commerce et l'équipement public y sont des amplifications de l'espace public [...] », l'opérateur émet néanmoins des réserves quant à la viabilité de commerces qui seraient

situés en façade littorale, actuellement sous la passerelle autoroutière. Tant que la corniche ne sera pas créée¹⁰⁵ et l'autoroute encoffrée dans un sarcophage libérant la vue, il y a peu de chances que des commerces survivent ici. C'est pourquoi le projet de l'opérateur prévoit plutôt des surfaces de stationnement à cet endroit, mutables en surfaces commerciales dès que la passerelle aura disparu.

Dans son modèle économique, l'opérateur sait que la disposition de locaux commerciaux au rez-de-chaussée n'est viable que si les abords sont accessibles, que les espaces publics sont attractifs et qu'il y a réellement le passage du public. Sans cela, un emplacement n'est pas valorisable et il risque de se retrouver vide. Commence alors une spirale difficile à enrayer qui veut qu'un local vide au rez-de-chaussée entraîne une désaffection des espaces publics par les piétons qui, à son tour, dévaluent les emplacements voisins qui sont alors désertés.

C'est pourquoi cette question fait l'objet d'engagements précis pour les deux parties. Il s'agira pour l'opérateur d'accompagner les porteurs de projets dans leurs démarches de création et de créer une structure ad-hoc pour porter le risque d'exploitation des locaux commerciaux du quartier. L'aménageur sera chargé de la conception et la réalisation d'espaces publics qui soient propices à l'installation de ces commerces et à leur accessibilité par les clients.



Figure 6 - Perspective du mail piéton au droit du marché aux puces
Source F. Leclercq, Plan-guide de l'extension

Le marché aux puces, actuellement situé au nord de l'îlot XXL, est un ensemble de quatre hectares composé d'une grande halle qui accueille 300 stands de ventes alimentaire et 100 emplacements pour d'antiquaires, auxquels s'ajoutent 300 autres stands à l'extérieur. Il génère environ 1.000 emplois et draine plus de 50.000 visiteurs par semaine, surtout le dimanche, essentiellement des habitants des quartiers nord et bien au-delà.

Dans le cadre du projet, l'EPAEM s'est engagé à préserver la halle principale du marché. L'opérateur, quant à lui, doit concevoir une nouvelle façon d'organiser ce lieu,

¹⁰⁵ A l'horizon 2020, entre la tour CMA-CGM et le Cap Pinède, la passerelle autoroutière de l'A55 doit être remplacée par une voie rapide semi-enterrée. Au-dessus, prendra place une corniche littorale piétonne est aménagée en prolongement de la rue de Paris, sur environ 1 km, à 15 m au-dessus des voies ferrées et du port, jusqu'à la place haute en bordure de l'îlot XXL.

en préservant les équilibres existants, commercial mais aussi social et culturel, afin d'améliorer son fonctionnement et notamment les conditions d'accès, de desserte, de stationnement.

Les partenaires s'engagent également à prendre part à la **vie culturelle** du quartier.

Outre le marché aux puces, lui-même porteur de la culture du quartier, de grands équipements culturels vont venir prendre place dans l'îlot XXL. Sous maîtrise d'ouvrage publique, une médiathèque doit prendre place sur l'îlot Phare (dans l'angle nord-est de l'îlot XXL). Les « makers » du projet Bouygues pourront programmer et animer des événements. Par ailleurs, l'emplacement d'une œuvre monumentale doit être prévue par l'opérateur dans le cadre de son projet.

Ces engagements semblent modestes eu égard à l'ampleur du quartier. Cependant, le lien avec la culture du lieu et de ses habitants est demandé par l'EPAEM et mentionné dans les documents produits par Bouygues, sans qu'en soient précisés les modalités.

Concernant le **logement**, un effort important est fait de la part de l'opérateur, qui porte seul les engagements pris sur ce sujet, et notamment sur la programmation et la diversification de l'offre, qui s'étalera du T1 au T4. La proportion de chaque type n'est pas encore définie à ce stade, mais on peut présager de la difficulté à traiter le sujet. Les besoins de la population locale vont plutôt vers de grands logements pour accueillir des familles (types 3 et 4). Mais le mode actuel de financement de logement implique que les promoteurs préfèrent toujours créer de petites surfaces, plus facilement vendues aux investisseurs. Cette diversification devrait néanmoins être facilitée par l'exigence posée par l'aménageur de privilégier les propriétaires occupants et de commercialiser les logements en priorité aux habitants des 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements.

L'opérateur s'engage en outre à faciliter les accessions, en proposant un accompagnement au montage des dossiers de financement, et toute une gamme de services aux futurs habitants.

Enfin, des logements « prêts à finir » favoriseront l'appropriation par les habitants et réduiront les coûts d'achat pour les futurs propriétaires.

Sur les terrains dont il est propriétaire, en dehors des lots cédés à l'opérateur, l'aménageur devrait implanter des installations sportives ou événementielles.

Le développement durable comme enjeu primordial : les labels d'EcoCité et d'EcoQuartier au cœur des critères de l'EPAEM

Les enjeux liés aux critères environnementaux du quartier ont déjà été cités et font partie du caractère de celui-ci, de sa définition. Il s'agit d'un quartier certifié, labellisé. A ce titre, de nombreuses dispositions visant à la sobriété énergétique, la gestion économe des ressources, la limitation de production de déchets, et la « pacification » des espaces publics vont être mises en place dans l'îlot XXL.

A titre d'exemples, on peut citer dans les engagements de l'opérateur la dépollution du site, éviter autant que possible le recours à la climatisation, la lutte contre les îlots de chaleur urbains par une végétalisation adaptée des espaces extérieurs, une étude de stratégie pour la gestion de l'eau, mettre en place une ressourcerie, ...

L'aménageur, lui, devrait s'engager à mettre en place des bornes de recharges véhicules pour électriques, mettre à disposition gracieusement une plateforme de dépollution sur le site, prévoir un traitement des voiries et espaces publics favorable à la pacification (revêtement anti-bruit, zones 30). La navette autonome pour les déplacements à l'intérieur de l'îlot, initialement évoquée a été supprimée en raison d'un coût trop élevé.

Enfin, il est également question de l'implantation d'un bâtiment tertiaire démonstrateur par l'opérateur, répondant à la réglementation E+C- (Bâtiment à énergie positive et réduction de carbone), dans le cadre de la démarche EMUL¹⁰⁶ en juin 2017, dont l'objet est de « favoriser l'émergence de nouvelles avancées significatives en matière d'innovation », dans le cadre du second appel à projet DIVD lancé par le PUCA (cf. fiche EMUL en annexe). Un comité d'orientation sera mis en place pour suivre et évaluer les évolutions de la ville et des usages, afin de faire évoluer également les services proposés dans le quartier.

L'évaluation, indispensable et bien encadrée

Le sujet de l'évaluation du quartier est en effet traité dans une logique d'amélioration continue, mais également pour envisager la création d'un modèle reproductible, à Marseille ou ailleurs. En lien avec les critères de la charte EcoQuartier, dans laquelle l'évaluation est exigée, mais également pour répondre à la nécessité de *reporting* dans le cadre de l'OIN, les partenaires sont enjoins à mettre en place une méthode et des outils pour permettre cette évaluation. Les critères sont multiples et concernent aussi bien la qualité de vie que les performances environnementales ou la maîtrise des coûts.

Des enquêtes auprès des habitants et usagers vont ainsi être réalisées parallèlement, par l'EPAEM et Bouygues, dès que le quartier recevra ses premiers publics. Les résultats de ces enquêtes seront partagés et serviront notamment à adapter les prestations proposées sur le site par l'un ou l'autre des partenaires selon ses responsabilités.

Cette démarche au service de la qualité de vie du quartier est primordiale, si l'on s'inscrit dans la logique de concertation et de participation qui souhaite être initiée. Reste à savoir comment seront réellement menées ces enquêtes et surtout quelles seront les répercussions des commentaires et demandes des usagers.

Sans surprise, les engagements de chaque partenaire sur ces critères de qualité sont différents selon les sujets. On sent que chacun a posé ses limites, mais a également pris sa part de responsabilité. Le dialogue autour de la conception du projet urbain et de la convention cadre a permis la mise en place d'objectifs communs qui tendent à propulser le projet vers des performances de qualité élevées. Le dialogue a aussi permis aux acteurs de véritablement prendre la mesure de leur interdépendance dans la réussite du projet et cela est fondamental dans la poursuite du partenariat. Ainsi, les réflexions menées par chaque partie seront partagées et serviront à alimenter les démarches de son partenaire.

Mais cette apparente réussite ne doit pas faire oublier la présence de risques qui pèsent encore sur le projet jusqu'à sa réalisation.

2.2 Des enjeux liés aux risques pris par les partenaires

Produit urbain, standardisation et effacement de certaines catégories de population.

Après analyse des ambitions annoncées par l'EPAEM pour ce nouveau quartier, les dispositions et innovations prévues dans le cadre du projet semblent tout droit sorties d'un catalogue de « la ville de demain », comme si on avait voulu faire une compilation de toutes les idées qui ont émergé ces dernières années pour faire une « ville intelligente ». En revanche, dans son projet, Bouygues semble avoir plutôt pris la mesure

¹⁰⁶ Euroméditerranée Metropolitan Urban Lab (EMUL), initié par l'EPA Euroméditerranée en consortium avec Orange, le groupe La Poste, Enedis, Thassalia (ENGIE), Bouygues, Vinci, Eiffage, Ortec, Suez, Envirobat-BDM.

d'une nécessaire adaptation au territoire, afin d'assurer la réussite du quartier qui lui importe tant, et propose des solutions qui sont cohérentes avec le contexte local.

Il résulte des échanges entre l'EPAEM et Bouygues une émulation tangible, source infinie de concepts novateurs sur les modes d'habiter, de travailler, de se déplacer, d'interagir avec le numérique, d'avoir accès à des services (et des e-services). Mais, cette volonté d'amélioration, « de montée en gamme » de ce morceau de ville, risque également de laisser de côté une certaine catégorie de la population qui ne pourra pas y avoir accès.

Même si elle est souhaitée, en lien avec les quartiers alentours et le contexte existant, cette transformation de l'image du quartier sera difficile à mettre en place au regard de la situation actuelle. Le danger d'un marketing trop poussé et d'une volonté affichée de créer un modèle de ville, même méditerranéenne, est de tomber dans la standardisation, le « *produit urbain* » dénoncé par David Mangin¹⁰⁷ qui annihile complètement toute hétérogénéité et donc toute vie de la ville. Le risque de créer un « *parc urbain* », comme une enclave dans un tissu trop différent est bien réel et nécessite d'être anticipé.

Faire adhérer habitants, usagers et institutionnels

L'adhésion d'une large part des futurs usagers du quartier est également un critère hautement important dans la réussite du quartier et l'atteinte des objectifs mis en place par la convention. Dans le cadre de la labellisation BiodiverCity proposée par Bouygues pour le quartier, les deux partenaires se sont accordés pour mettre en place une stratégie de sensibilisation et un accompagnement personnalisé à destination de chaque nouvel utilisateur (habitant ou usager).

Cette démarche d'accompagnement des futurs habitants et usagers, a pour objectif d'aider à la prise en main des locaux et à l'appropriation des innovations mise en place. Des objectifs qualitatifs seront, en outre, imposés aux entreprises qui viendront s'implanter sur le site, et notamment en matière de déplacements et d'économies d'énergie et de préservation des ressources naturelles.

L'aménageur devra quant à lui fédérer les collectivités locales gestionnaires et se faire le relais pour la prise en compte des innovations du site, sur les sujets de gestion urbaine (collecte et tri des déchets, déplacements, énergie, etc.), mais également s'assurer que la réalisation des équipements sous maîtrise d'ouvrage publique, tel que la crèche, l'école, et la médiathèque soient réalisés dans un délai compatible avec l'opération. Car leur implantation conditionnera l'installation de nouveaux habitants dans le quartier.

Cette adhésion, qui ne dépend pas directement de la volonté des acteurs du partenariat est un pari, qui doit également être anticipé, à grand renfort de portage politique fort.

Un risque financier pris essentiellement par l'opérateur

À travers la charte EcoQuartier, l'opérateur a à sa charge la responsabilité de prévoir des coûts qui soient équilibrés pour les ménages et les entreprises qui s'installeront dans le quartier. L'équilibre financier de l'ensemble est assez fragile et repose sur un montage de solidarité économique entre les programmes. Ainsi, les bureaux et les logements qui ne fonctionnent pas aux mêmes heures pourront mutualiser leurs espaces de stationnement, et leur énergie, ainsi que certains locaux.

Dans le même objectif, il est également très important pour l'opérateur d'effectuer un suivi précis des commercialisations, et d'en référer à l'EPAEM.

¹⁰⁷ David Mangin, *La ville franchisée*, édition de La Villette, 2004, p. 234.

Enfin, l'obtention des subventions visées dans le cadre des programmes du PIA, EcoQuartiers ou de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), indispensable à l'équilibre du bilan financier, dépends en grande partie de l'opérateur, qui devra accompagner l'aménageur dans la constitution des dossiers et la présentation devant les différentes commissions qui doivent notamment financer les innovations.

Ce risque va sans doute donner lieu au déploiement d'une stratégie commerciale offensive dès que les partenaires seront prêts à communiquer sur le quartier. Cette communication, plutôt discrète jusqu'à présent pour ne pas connaître un syndrome d'essoufflement sur la durée de la première phase, devrait se mettre en place dès les premières interventions sur site. L'implantation de la maison du projet et des ateliers des *makers* dans les anciens entrepôts de l'entreprise Paoli en est le premier élément.

Conclusion de la 2^{ème} partie

L'organisation de la négociation, au sein du partenariat entre l'EPAEM et Bouygues pour le projet d'aménagement de l'îlot XXL, aussi bien cadrée qu'elle soit par la convention cadre, a néanmoins été voulue volontairement ouverte afin que tous les aspects de la conception du projet soient définis conjointement par les parties. Cette disposition a conduit à un dialogue dès la désignation de l'opérateur pour la construction du cadre contractuel du partenariat.

La description des éléments principaux de la négociation que sont les délais, les droits à construire, les performances environnementales et la forme urbaine ont permis d'appréhender les enjeux de la convention cadre avant d'entrer dans le détail des éléments qui influent directement sur la qualité urbaine du futur quartier.

On voit bien que dans la négociation de la convention cadre, les intérêts de chacun des partenaires sont tour à tour défendus pour arriver à une sorte de consensus acceptable. Le dialogue a aussi permis aux acteurs de véritablement prendre la mesure de leur interdépendance dans la réussite du projet, ce qui est fondamental dans la poursuite du partenariat.

Aussi, après avoir posé les principes de la qualité urbaine, on peut constater que les notions de développement durable urbain ou de smart city, qui signent une certaine idée de la qualité de la ville contemporaine, au-delà de sa forme ou du lien social entre ses usagers, sont désormais des préoccupations de tous les acteurs de la ville, qu'ils soient publics ou privés. Par ailleurs, le critère du développement économique et de la rentabilité de l'opération est directement influencé par la capacité à créer un argumentaire autour de l'histoire et l'identité du quartier, comme on markete un produit.

Dans le cadre des négociations qui ont lieu pour la signature de la convention cadre entre Euroméditerranée et Bouygues sur l'îlot XXL, de nombreux sujets sont en jeu avec pour finalité une conception, une réalisation et une gestion qui tendent vers des objectifs de qualité, qu'ils concernent la conception des îlots, les enjeux sociaux-économiques, ou le vivre ensemble, tous ambitionnent de régler le problème du lien social avec la ville existante, du désenclavement du quartier, du développement économique et d'une meilleure préservation de l'environnement ; même si des critères exogènes tels que l'adhésion des usagers ou des collectivités gestionnaires s'ajoutent aux contraintes de chaque acteur du partenariat dans la réussite de l'opération.

En résumé, les engagements portés par l'aménageur et l'opérateur pour l'îlot XXL, fruits des accords de la convention cadre, portent une ambition commune, qui est manifestement une vision idéale du quartier, propre à satisfaire les intérêts de chacun d'eux.

Pourtant, malgré un effort d'anticipation de toutes les situations, l'épreuve de la réalité de l'usage et la réponse à l'intérêt général ne pourra réellement être appréciée qu'en présence des habitants et usagers du quartier.

D'une qualité négociée à... une négociation de qualité

Avec la raréfaction des finances publiques, le domaine de l'urbanisme et plus précisément la production de la ville doit faire face à une mutation profonde. A l'instar de nombreux secteurs comme la santé ou la recherche, la collaboration entre acteurs publics et privés est ainsi devenue essentielle et incontournable.

Les nouvelles formes de coopération impliquent également l'entrée de nouveaux acteurs autour de la table : les associations, les start-ups, les collectifs d'habitants ou d'usagers, dans une logique de transparence, d'échanges permanents, et de faire ensemble. La question de la gouvernance est également posée par ces nouveaux acteurs comme une remise à plat des modes de travail, de pensée et de financements des projets.

Cette multiplicité des acteurs oblige chacun d'eux à accroître sa capacité à dialoguer avec les autres, à écouter et se faire entendre.

Eu égard à leur capacité d'écoute et de dialogue avec les différentes disciplines, les urbanistes peuvent ainsi agir comme des liens entre les acteurs de la co-construction de la ville.

Comme devant tout nouveau modèle de production, la question qui se pose est de savoir quelle est le niveau de qualité attendu et comment l'atteindre. Dans le cas de la production urbaine, la qualité doit être la résultante d'une démarche de projet efficace et d'une relation contractuelle équilibrée entre les acteurs, une « qualité négociée » en quelque sorte.

Dans le cas de l'îlot XXL, on peut dire que la qualité de la démarche de projet, s'agissant d'une première en la matière, est assez réussie, la relation entre les acteurs pouvant être tendue mais constructive.

En revanche, la notion de qualité produite est assez subjective puisqu'elle ne pourra réellement être appréciée que lorsque des usagers prendront possession des logements, des bureaux, des espaces publics... et que le quartier vivra véritablement par lui-même.

Néanmoins, à travers les points sur lesquels a porté la négociation, on peut d'ores et déjà entrepercevoir que la préservation farouche de leurs intérêts pousse les partenaires vers une réalisation de qualité. Car l'atteinte des objectifs fixés, aussi ambitieux soient-ils, est l'enjeu même de l'opération pour les acteurs en présence. La question est plutôt dans la définition de ces objectifs. Or, dans le cas du projet XXL, cette définition était à la base du partenariat.

Par conséquent, toute la difficulté réside dans l'équilibre des forces qui, s'il est réussi, pourrait réellement être gage d'un projet de qualité.

Cette démonstration s'est attachée à décrire le dialogue entre les acteurs publics (l'État et les collectivités locales) et privés (ensemblers urbains, promoteurs, développeurs immobiliers...), mais cet équilibre ne peut être atteint sans que soit également présente autour de la table la société civile et ses représentants (habitants et usagers, réunis en associations ou collectifs).

Cette composante fait pourtant partie des objectifs annoncés dans la convention : un travail de concertation globale à l'échelle du périmètre de l'extension Euromed 2, permettant de créer une appropriation du projet par l'ensemble des parties prenantes, doit être mis en place. Malheureusement, j'ai constaté que ce point ne fait pas partie des premiers sujets traités et qu'il pose un problème à l'EPAEM pour être mis en place. Pourtant, dans ce cas seulement, l'intérêt d'une négociation pour co-construire la ville serait la poursuite d'un objectif commun : transformer la ville pour produire de la valeur, des activités et un cadre de vie dans un contexte concurrentiel, mais égalitaire.

Nous avons vu que les sujets qui opposent l'aménageur public à son partenaire privé sur le projet de l'ilot XXL concernent autant un aspect formel urbain (tracés, gabarits, programmation), que des sujets plus opérationnels de méthode et d'organisation, le tout pour se donner les moyens de mener à bien l'opération, ensemble. Si l'on sait que les opérateurs privés ont les moyens financiers et les ressources pour le faire, ce n'est plus le cas des collectivités.

Le véritable problème réside, semble-t-il, dans l'ouverture de la négociation, car à bien y réfléchir, par rapport aux rôles initiaux d'aménageur et de prestataire, c'est plutôt le premier qui recule face au second. Les opérateurs privés tendent plutôt à dépasser leurs prérogatives pour proposer toujours plus de solutions intégrées, quand les acteurs publics délaissent peu à peu leur responsabilités, faute de moyens et de ressources suffisantes. Les promoteurs ont appris le métier d'aménageur public, mais les aménageurs publics ne sont pas encore entrés dans la logique des promoteurs et leurs contraintes économiques.

J'ai toujours pensé que l'intérêt général ne devait pas s'embarrasser de contraintes économiques draconiennes, nécessitant que toutes les ressources soient mobilisées pour le servir. Mais si ces ressources viennent à manquer, qui pourra garantir qu'il sera respecté ? Eu égard aux enjeux grandissants de l'afflux de population dans les villes, et à la nécessaire adaptation au changement climatique, la négociation est plus que jamais primordiale dans la fabrication de la ville de demain, entre les acteurs qui seront en capacité de la concevoir, de la produire, la financer, l'exploiter, la gérer, ou l'administrer.

Il est indispensable d'apprendre à travailler ensemble, différemment. La conception d'écosystèmes urbains nécessite la réunion d'une multitude de partenaires pour traiter des sujets tels que l'énergie, la mobilité, la culture, la mixité des usages, l'environnement... Les opérateurs privés ont pris une longueur d'avance, car ils ont d'ores et déjà intégré que le partenariat est désormais indispensable, y compris entre entreprises privées, afin de développer des solutions intégrées, dans le domaine de l'énergie par exemple.

C'est pourquoi la balle est aujourd'hui clairement dans le camp des acteurs publics qui doivent pouvoir modifier leur façon d'appréhender leur rôle face au secteur privé.

Pour initier une négociation de qualité, un portage politique fort sera toujours primordial pour poser les règles fondamentales de l'intérêt général et assurer ainsi la réussite d'opérations urbaines de l'envergure de l'ilot XXL.

En définitive, on peut dire que l'enjeu de la négociation entre les acteurs publics et privés dans la fabrique de la ville dépasse la seule question de la qualité urbaine. Elle constitue une opportunité pour les partenaires de faire évoluer leurs rôles respectifs et de dépasser les solutions apportées par chacun pour transformer les habitudes de conception standard et aller vers une négociation de qualité au service de la ville.

Table des illustrations

Figure 1 - Périmètre de l'opération Euroméditerranée	35
Figure 2 - Plan de la ZAC Littorale.	37
Figure 3 - L'îlot XXL dans son environnement immédiat.	40
Figure 4 - Schéma de maîtrise d'usage dans le cas d'une co-production public-privé,	59
Figure 5 - Plan du projet Bouygues en fin de phase 1	65
Figure 6 - Perspective du mail piéton au droit du marché aux puces	67

Ouvrages scientifiques

(Classés par ordre alphabétique des auteurs)

BERTONCELLO Brigitte, DUBOIS, Jérôme, *Marseille Euroméditerranée, accélérateur de métropole*, 2010, Marseille, Parenthèses / GIP EPAU, coll. La ville ne train de se faire, 269 p.

CHABROL Marie, COLLET Marie, GIRAUD Mathieu, LAUNAY Lydie, ROUSSEAU Max, TER MINASSIAN Hovig, *Gentrifications*, 2016, Paris, Ed. Amsterdam, 357 p.

LINOSSIER Rachel, VERHAGE Roelof, *La co-production public/privé dans les projets urbains*, 2009, Lyon, Paul Boino, La production de la ville, Parenthèses, p.144-171.

LUCAN Jacques [préface d'Anne Hidalgo], *Où va la ville aujourd'hui ? : formes urbaines et mixités*, 2012, Paris, Éditions de la Villette, Etudes et perspectives 1 vol. (205 p.)

MANGIN David, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Éditions de la Villette, Paris, 2004. 480 pages.

MERLIN Pierre et CHOAY Françoise (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2015, Paris, Presses Universitaires de France, « Dictionnaires Quadrige », 839 p.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, 2009, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 424 p.

TERRIN Jean-Jacques, *Le projet du projet, Concevoir la ville contemporaine*, 2014, Marseille, Parenthèses, 280 p.

Articles scientifiques

(Classés par ordre alphabétique des auteurs)

ASCHER François. « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes ». In : *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 51, 1991. La planification et ses doubles. p. 5-15.

BAILLY Émeline, MARCHAND Dorothee. « La ville sensible au cœur de la qualité urbaine », In : *Métropolitiques*, 20 avril 2016.

URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-ville-sensible-au-coeur-de-la.html>

BARAUD-SERFATY Isabelle, « La nouvelle privatisation des villes ». In : *Esprit*, mars-avril 2011, p. 149-167.

BARAUD-SERFATY Isabelle, « La ville en morceaux ou la généralisation des macrolots », Entretien avec Jacques Lucan ». In : *Etudes Foncières*, n° 159, septembre-octobre 2012, p.14-19.

BARAUD-SERFATY Isabelle, « Après les macro-lots...les lots XXL », Ibiblog, www.ibicity.fr, 19 novembre 2015.

BARAUD-SERFATY Isabelle, TRAUTMANN Flore, « Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs ? ». In : *Revue foncière* n°9, Janvier-février 2016, p.9-10

BERTONCELLO Brigitte, RODRIGUES-MALTA Rachel, DUBOIS Jérôme, « Opération Euroméditerranée, une affaire d'Etat », Marseille, Janvier 2009.

Brigitte Bertoncello et Zoé Hagel, « Marseille : une relecture de l'interface ville-port au prisme de l'habiter », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 16 numéro 3 | décembre 2016, mis en ligne le 20 décembre 2016, consulté le 25 août 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/18162>

CATTIAUX Séverine. « Public-Privé en voie de reconfiguration ». Méthodes et outils. In : *Traits Urbains*, N°81, Mars-avril 2016, p.38-40.

DUBOIS Jérôme, OLIVE Maurice. « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. Etat, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise ». In : *Les Annales de la recherche urbaine*, N°97, 2004. Renouvellements urbains. p. 102-111 ;

EXERTIER Anouk. « Le PPP en aménagement urbain, pourquoi faire ? » In : *Urbanités*, Financement et montage juridique. 27 janvier 2013.
URL : <https://urbanitesblog.wordpress.com/2013/01/27/le-ppp-en-amenagement-urbain-pourquoi-faire/>

FLEURY Antoine. « Public/privé : la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin ». In : *Métropoles* [En ligne], 8 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 30 septembre 2016.
URL : <http://metropoles.revues.org/4346>

FOURCHY Clément, BARAUD-SERFATY Isabelle, RIO Nicolas, « La ville doit redéfinir sa place d'agrégateur d'intérêt général ». In : *La Gazette*, 20 Mars 2017, p. 14-15.

GUYONNAUD Marie-Françoise, « La ville intelligente, d'abord une ville de services ». In : *The Conversation*, 24 octobre 2016, consulté le 12 juillet 2017.
URL : <https://theconversation.com/la-ville-intelligente-dabord-une-ville-de-services-66002>

LE CORRE Laurent, « Procédures d'aménagement. Nouveaux projets, nouveaux montages ». In : *Revue Foncière*, n°5, Mai-juin 2015, p. 25-27.

LOUBIERE Antoine. « Les limites du projet urbain à la française ». In : *Urbanisme*, Dossier : Fabriquer la ville à quel prix ? N°396, Mars-avril 2015.

PAQUOT Thierry, « Villes privées ou villes privatisées ». In : *Urbanisme*, N°312, Pars, Mai-juin 2000, p.71.

PROUX Fabienne, « Inventer de nouveaux modèles économiques », In : *La Gazette des communes*, n° 2321, 13 juin 2016, p. 48-50.

SABBAH Catherine, « Faute de moyens, les villes se convertissent à un urbanisme banalisé », In : *Les Echos*, 28 juin 2012.

TIANO Camille, « Quelles valeurs pour revaloriser les territoires urbains ? ». In : *Cybergeo - European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Les valeurs de la ville, mis en ligne le 03 mai 2010, consulté le 15 février 2017. URL: <http://cybergeo.revues.org/23091>

Rapports et études

CAMPOCCIA Dalia, *D'un quartier ANRU à un Ecoquartier : la démarche de labellisation Ecoquartier dans les quartiers en rénovation urbaine : entre invariabilité et innovation : le cas du quartier La Soude, Hauts de Mazargues à Marseille*, mémoire de Master 2 Urbanisme durable et développement territorial, Aix en Provence, IUAR. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. <dumas-01398022>

RIPLEY, Lancelot, *La collaboration public-privé dans le cadre de l'aménagement de l'îlot « XXL » Quel rôle d'ensemblier pour l'EPA Euroméditerranée ?*, PFE, Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2017.

Rapport Brundtland (dit), *Notre avenir à tous (Our common future)*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par Gro Harlem Brundtland, Oslo, 1987.

CERTU, Concept « Villes accessibles à tous », 2002

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. Réacteurs : Maryvonne Dejeammes, Jean-Louis Valgalier, Pascal Vincent.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Ministère du logement, de l'égalité, des territoires et de la ruralité, « Regards sur les grands projets urbains en Europe, Eléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises », Rapport n° 009658-01 établi par Emmanuel Aureau, Aude Dufourmantelle et Pierre Narring (coordonnateur) avec la participation d'Ariella Masbounji, Mars 2015.

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

Réseau National des Aménageurs, « Les appels à manifestation (AMI) : un nouveau mode de faire en aménagement ? », L'aménagement urbain en coproduction public-privé : contrats et financement, Rencontres de l'aménagement opérationnel, Groupe de travail n°1, Séance 4, Compte-rendu du 9 décembre 2016.

PUCA, « Un urbanisme de qualité, facteur d'attractivité du territoire », Foire Internationale de Metz Actes du colloque du 23 mai 2006.

MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité dans les Constructions Publiques), Guide « Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain », Déc. 2015.

Documents techniques

(Classés par ordre chronologique de parution)

Charte d'Aalborg, adopté par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994

Euroméditerranée, « Charte de développement durable », Septembre 2011.

Marseille Provence Métropole, « Projet d'aménagement et de développement durable » (PADD), SCOT Approuvé, Juin 2012.

Euroméditerranée, dossier de demande de déclaration d'utilité publique de la ZAC littorale.

Préfecture des Bouches du Rhône, « Arrêté déclarant d'utilité publique sur le territoire de la commune de Marseille et au bénéfice d'Euroméditerranée, les aménagements nécessaires à la réalisation de la Zone d'Aménagement Concerté Littorale », signé le 27 février 2017 par le préfet Stéphane Bouillon.

Textes de lois / Textes réglementaires

(Classés par date de promulgation)

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite Loi Grenelle.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, relatifs aux marchés publics.

Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et décret n° 2016-86 du 1er février 2016, relatifs aux contrats de concession.

Code de l'Urbanisme, version en vigueur au 29 septembre 2017.

- ANNEXE 1** Liste des personnes rencontrées.
- ANNEXE 2** Plan du périmètre de l'OIN, Euroméditerranée, 2013.
- ANNEXE 3** Plan extrait du plan-guide de l'extension, Euroméditerranée, Atelier François Leclercq&Associés, 2011.
- ANNEXE 4** Fiche d'identité du projet EUROMED 2, îlot XXL, Réseau national des Aménageurs, Rencontres de l'aménagement opérationnel, 2016.
- ANNEXE 5** Calendrier de l'opération XXL.
- ANNEXE 6** Calendrier du partenariat XXL Lancelot Ripley, 2017
- ANNEXE 7** Carte des DIVD - Démonstrateurs industriels pour la ville durable, Ministère de la Cohésion des territoires, mai 2017.
- ANNEXE 8** Fiche d'identification du projet EMUL Euroméditerranée Metropolitan Urban Lab Euroméditerranée, 26 juin 2017.

Annexe 1
Liste des personnes rencontrées

Anne VILLARD

Directrice du projet XXL - Bouygues Construction / Linkcity
11 mai 2017, 22 août 2017, 8 septembre 2017

Franck GEILING

Directeur de l'architecture et du patrimoine - Euroméditerranée
23 mai 2017

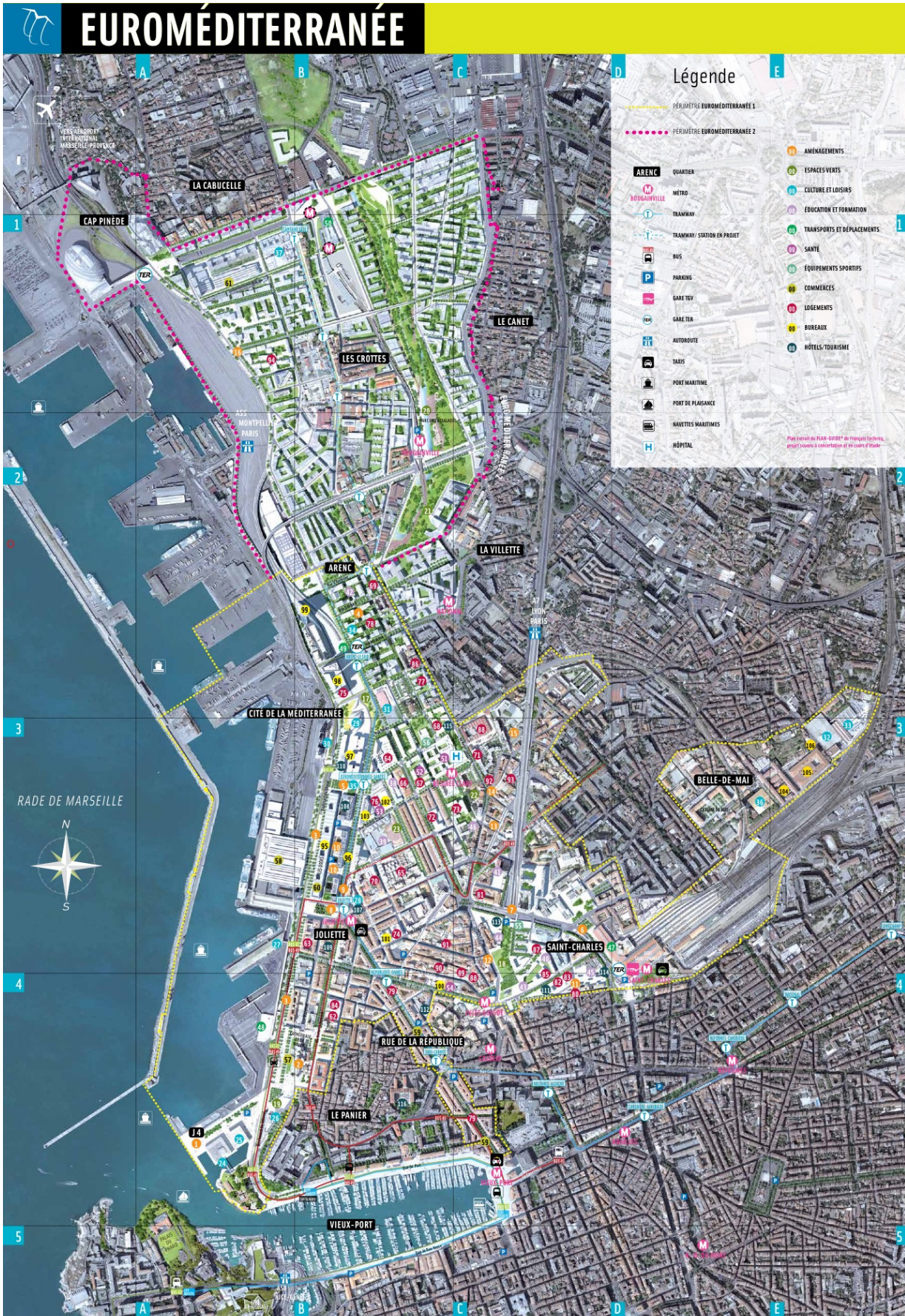
Patrick GREGOIRE

Directeur du projet EUROMED II - Euroméditerranée
24 juillet 2017

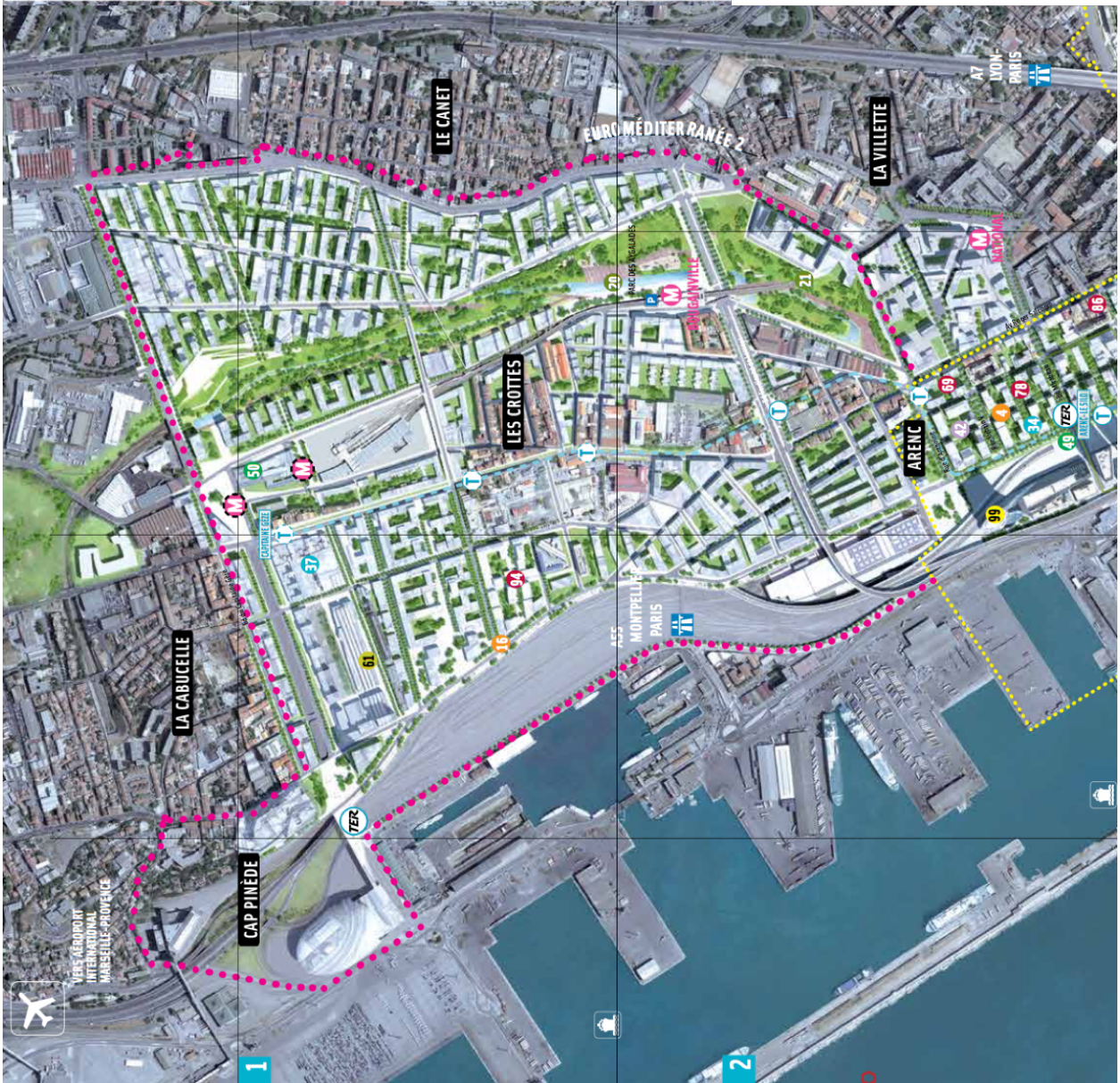
Lancelot RIPLEY

Élève-ingénieur à l'Ecole Nationale de Ponts et Chaussées de Paris
Stagiaire à Euroméditerranée dans le cadre de son projet de fin d'études : « La collaboration public-privé dans le cadre de l'aménagement de l'îlot « XXL » - Quel rôle d'ensemblier pour l'EPA Euroméditerranée ? »
27 juillet 2017

Annexe 2
Plan du périmètre de l'OIN



Annexe 3 Plan de l'extension



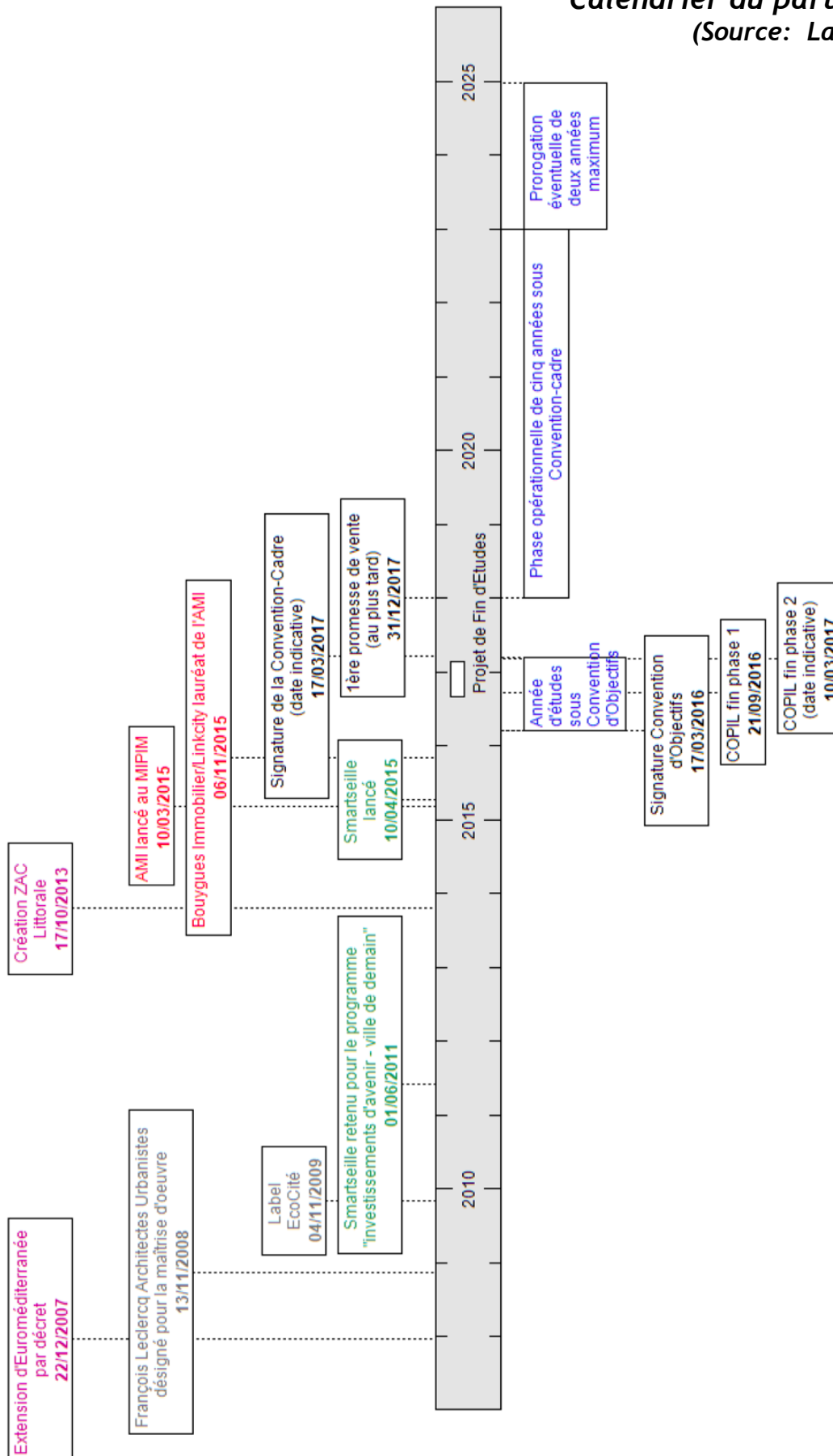
Annexe 4
Fiche d'identité de l'opération EUROMED 2 - Ilot XXL
Réseau National des Aménageurs, 2016

Annexe 5
Calendrier de l'opération XXL

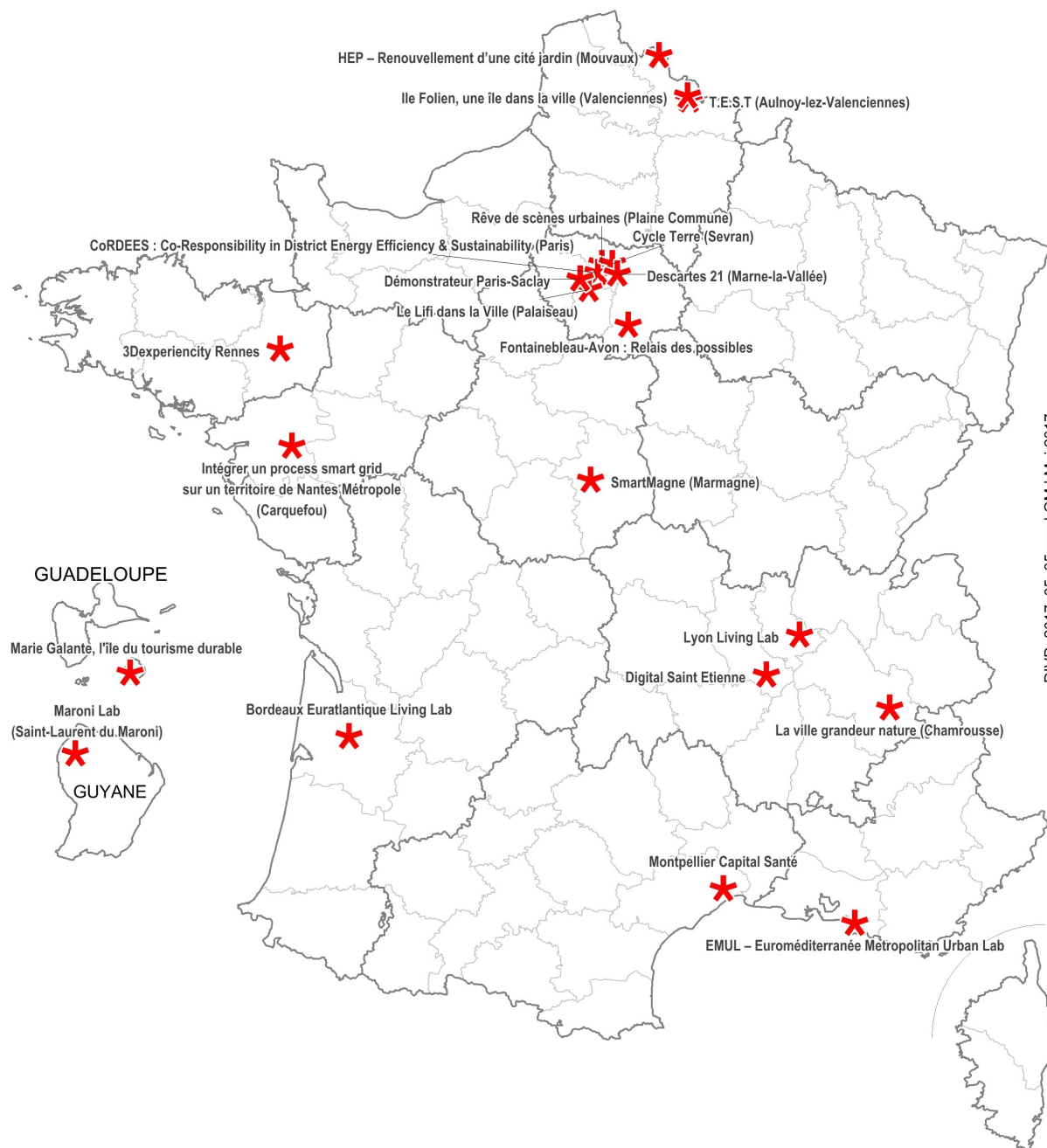
Janvier 2013	Dépôt du dossier d'étude d'impact auprès de l'Autorité Environnementale pour la ZAC Littorale
Juin 2015	Lancement de l'appel à projet*
17 juin 2015	Réunion d'information sur l'AMI pour les candidats
10 Sept. 2015	Rendu des projets
Octobre 2015	Oral des candidats
6 novembre 2015	Réunion du jury de sélection du groupement lauréat
Mars 2016	Signature de la convention d'objectifs*
Septembre 2016	Rendu de la phase 1 par le groupement Bouygues Immo / Linkcity
Mars 2017	Arrêté de DUP de la ZAC Littorale
17 mars 2017	Rendu de la phase 2 par le groupement Bouygues Immo / Linkcity
Mars/Sept. 2017	Négociation de la convention cadre
Septembre 2017	Signature de la convention Cadre*

*En gras, les dates jalons de la négociation entre les partenaires.

Annexe 6
Calendrier du partenariat XXL
 (Source: Lancelot Ripley)



Les démonstrateurs industriels pour la ville durable



DIVD_2017_05_05_wor | OM | Mai 2017

* DIVD - Projet lauréat

Source : DGALN/DHUP/AD5 (Mai 2017)
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

1. FICHE D'IDENTIFICATION

EMUL - Euroméditerranée Metropolitan Urban Lab (EPA Euroméditerranée)

Consortium :

- **Pilote :** EPA Euroméditerranée (établissement public)
- **Portage politique :** Métropole Aix-Marseille
- **Maitrise d'ouvrage :** EPA Euroméditerranée
- **Ingénierie de projet multi-acteurs :** Orange, La Poste, Enedis, Thassalia (ENGIE), Bouygues Immobilier et Linkcity, Vinci, Eiffage, Ortec, Suez Environnement, Envirobat-BDM
- **Modèle économique :** Investissements publics et privés
- **Modèle de gouvernance :** Partenariats public/privé

Thème prioritaire d'entrée : Modèle raisonné d'aménagement et d'architecture en milieu méditerranéenne transposable

Site d'expérimentation : OIN Opération Euroméditerranée

Présentation résumée des principaux éléments du projet

- Accélérer la structuration d'une **démarche d'open-innovation**, démultiplier l'identification de solutions pertinentes pour la ville durable méditerranéenne présentant un potentiel de maturité et de duplicabilité élevé pour répondre à des besoins identifiables dans l'OIN.
- Construire le projet autour de 8 cas d'usages concrets à l'appui de projets territorialisés visant à recentrer les enjeux économiques, environnementaux et sociaux autour des besoins locaux identifiés

ÉCHELLES MOBILISÉES

