

NOTE DE SYNTHÈSE

RÉSUMÉ DES CONSTATS EFFECTUÉS ET DES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES

I - UNE OPERATION DONT L'OPPORTUNITE N'EST PAS CONTESTABLE

Conçu en 1992 pour relancer et remodeler la ville, pris en considération et érigé en opération d'intérêt national en 1995, Euroméditerranée se veut un grand projet non seulement pour Marseille, mais aussi pour la façade méditerranéenne, pour la France, voire pour l'Europe.

La stratégie dans laquelle s'inscrit l'opération -enrayer le déclin de Marseille, valoriser ses atouts historiques et géostratégiques pour en faire une métropole de niveau international ouverte sur la Méditerranée, l'Afrique et l'Asie du Sud-est- conjugue à juste titre des enjeux nationaux et locaux. Les objectifs poursuivis -structurer la centralité urbaine, consolider les fonctions métropolitaines, rénover en profondeur l'image de la ville, en faire la porte et l'emblème de la politique nationale Nord-Sud- se confortent les uns les autres et restent plus que jamais d'actualité.

Le projet ne saurait, dès lors, être remis en cause. Son opportunité et son bien-fondé ne peuvent être contestés.

II - UNE OPERATION NECESSAIRE, MAIS PAS SUFFISANTE AU REGARD DES OBJECTIFS A ATTEINDRE

Combattre le déclin démographique et économique de la cité phocéenne ne peut aboutir dans une perspective strictement marseillaise. C'est l'ensemble de l'aire métropolitaine qui se trouve directement concerné par le projet de reconquête d'une nouvelle centralité. Pour nécessaire qu'elle soit en effet, l'opération Euroméditerranée ne saurait seule suffire à améliorer significativement la situation financière dégradée de la ville. Marseille est aujourd'hui une ville pauvre, qui finance par l'emprunt 90 % de ses dépenses d'équipement. La constatation que les communes de sa grande banlieue, et surtout le département des Bouches-du-Rhône jouissent, dans le même temps, d'une réelle aisance devrait logiquement conduire à rechercher une plus grande solidarité financière des collectivités territoriales de l'aire métropolitaine. D'ailleurs, l'étroitesse actuelle de la marge de manoeuvre de Marseille pourrait, assez vite, constituer un réel obstacle au financement, en temps utile, des investissements à réaliser au sein du projet Euroméditerranée ou à sa périphérie.

Enfin, si Euroméditerranée constitue un projet d'envergure, il faut en relativiser l'importance. L'enveloppe financière des contributions publiques à ce projet sur cinq ans (1,7 milliard de francs) est du même ordre de grandeur que nombre d'autres investissements réalisés dans l'aire métropolitaine pendant la même période (aéroport : 2 milliards de francs, siège du département : 1,7 milliard de francs, centre commercial Grand Littoral : 1,5 milliard de francs, port autonome : 1,1 milliard de francs, restructuration de la gare Saint Charles liée à l'arrivée de la ligne nouvelle du TGV : 1 milliard de francs, grand projet urbain des quartiers nord : 0,8 milliard de francs).

III - UNE OPERATION DIFFICILE QUI EXIGE UNE FORTE DETERMINATION DE LA PART DE L'ETAT COMME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Euroméditerranée, par son site, son contexte, sa conception même et sa forte ambition est un projet complexe, sans véritable précédent, d'une difficulté manifeste. L'Etat et les collectivités territoriales, promoteurs de l'opération, ne doivent pas se satisfaire d'avoir porté l'établissement public sur les fonds baptismaux. Une forte détermination de leur part apparaît comme une condition indispensable au décollage et à la réussite de l'opération tout au long des premières années de sa réalisation.

La volonté de l'Etat à l'endroit de l'opération doit être dès maintenant et périodiquement réaffirmée. Euroméditerranée ne doit pas être seulement une opération d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme, mais une véritable priorité de la politique nationale d'aménagement du territoire, portée comme telle par l'ensemble des ministères concernés. Il conviendrait notamment d'inscrire, de droit, chaque année cette opération à l'ordre du jour du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT). De même, Euroméditerranée, qui n'a jusqu'ici bénéficié que de décisions plutôt symboliques (CEREQ 120 emplois effectivement implantés et ORSTOM 50 emplois, toujours en projet), devrait être considéré comme un site hautement prioritaire au titre de la politique de délocalisation. Il importe en outre que l'Etat veille à prendre convenablement en compte les intérêts de l'opération lors de l'établissement des documents de planification territoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine marseillaise (directive territoriale d'aménagement, charte portuaire, ...) et de la ville de Marseille (programme local de l'habitat, dossier de voirie d'agglomération, plan de déplacements urbains, ...).

La volonté politique des collectivités territoriales (ville, communauté de communes, département, région) s'est concrétisée par la signature, le 21 décembre 1995, d'un protocole d'accord général. Ce protocole prévoyait notamment qu'un "schéma de cohérence", harmonisant l'action des collectivités territoriales signataires et, en tant que de besoin, du port autonome, de la SNCF et de la CCI, serait élaboré et actualisé tous les trois ans. Ce protocole stipulait aussi que le groupe chargé d'élaborer et d'actualiser le schéma de cohérence serait, aux côtés du conseil d'administration de l'Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM), "un lieu privilégié de concertation des partenaires de l'opération". Or, si le schéma de cohérence a bien été établi, ce groupe n'a jamais fonctionné comme tel. Il devrait être réactivé et se réunir périodiquement à haut niveau, non seulement pour arrêter les décisions nécessaires, mais aussi pour matérialiser le caractère prioritaire que les collectivités locales accordent à ce projet. Enfin, comme il vient d'être dit pour l'Etat, les collectivités territoriales doivent elles aussi faire valoir les exigences du projet lors de l'établissement des documents de planification territoriale.

Pour mettre un terme aux dysfonctionnements résultant de l'existence de cinq ou six organismes travaillant, souvent sans cohérence et parfois dans un certain désordre, à promouvoir l'agglomération marseillaise à l'endroit d'investisseurs potentiels nationaux et internationaux et pour manifester leur volonté commune, les collectivités publiques devraient intégrer, à l'échelle de la façade méditerranéenne, leurs démarches de promotion économique, dans un organisme associant la DATAR, les différentes collectivités territoriales, la Chambre de Commerce et d'Industrie, les milieux économiques, le port autonome, l'EPAREB et l'EPAEM, à l'instar de ce qui s'est fait, avec succès, pour la façade atlantique.

IV - UNE OPERATION ENCORE MARQUEE PAR DE FORTES AMBIGUITES

La création de l'établissement public, la délimitation du périmètre du projet, l'approbation d'une enveloppe budgétaire quinquennale n'ont pas suffi à clarifier la nature et la substance de l'opération. Sans qu'on en soit toujours bien conscient, beaucoup de choses flottent encore dans les limbes. Trois ambiguïtés majeures doivent être rapidement levées.

- Il importe de recalcr clairement le cadrage financier de l'opération sur les cinq premières années en précisant bien ce qui, au sein même du périmètre d'Euroméditerranée, fait ou non partie de l'opération. Ce partage, sur un site urbain où la ville de Marseille conserve toutes ses prérogatives, est une nécessité impérieuse. Nul ne sait aujourd'hui, par exemple, si l'équipement qui doit être réalisé sur le terrain du J4 ou la ligne de tramway devant traverser la rue de la République et l'ensemble du site relèvent ou non des crédits de l'opération. En l'absence d'une telle clarification, toute programmation quinquennale reste largement illusoire. Ce recalage doit être l'occasion de rappeler que la subvention d'équilibre de 800 MF accordée à l'opération est forfaitaire, ferme et définitive et qu'elle s'entend pour la durée de vie de l'opération.

Il doit également permettre de préciser la réalité de l'évolution de la programmation financière sur trois ans et constituer une étape indispensable à la préparation des prochains contrats pluriannuels dans lesquels Euroméditerranée devra trouver place : contrat de plan Etat-Région et contrat de ville.

- Le projet actuel d'urbanisation d'une partie des terrains portuaires est, aux termes d'un accord passé entre le port autonome et Euroméditerranée, strictement limité au môle J4. Il est fondé, pour le reste des quais de la Joliette, sur une volonté d'osmose respectueuse des caractéristiques de chacun des espaces, permettant la mise en oeuvre des conditions d'une valorisation mutuelle. Or, même si le maintien de l'activité portuaire dans les bassins marseillais est l'objectif commun de la ville, du port autonome et de leurs partenaires, même si la poursuite et le développement de cette activité constituent une donnée économique et culturelle fondamentale pour Euroméditerranée, l'évolution des marchés et des technologies maritimes introduisent, à terme, de réelles incertitudes sur la distribution des activités portuaires entre les bassins de la Joliette et ceux d'Arenc et au delà. Il convient donc de concevoir les aménagements projetés non seulement en fonction du partage d'ores et déjà consacré, mais aussi de façon à pouvoir s'adapter à des scénarios d'évolution de la relation ville-port sensiblement différents.
- Il faut, enfin, rééquilibrer le couple développement-aménagement. Il n'est pas concevable, dans une telle opération de dissocier le contenu du contenant, de privilégier la "ville-objet" au détriment de la "ville-services". Or, de l'avis de nombreux observateurs, et quelles que soient les intentions affichées, les préoccupations d'aménagement tendent aujourd'hui à éclipser l'impératif de développement. Il convient, tant dans la conception urbaine que dans l'action de l'EPAEM, de redonner la priorité aux objectifs de développement économique, en travaillant non seulement à l'accueil d'investisseurs extérieurs, mais aussi à la valorisation des activités existantes ainsi qu'à l'essor, conformément à la vocation d'Euroméditerranée, des multiples activités associées, en aval, au transport maritime ainsi qu'à l'ouverture souhaitée sur les pays de la Méditerranée.

V - UN PROCESSUS DE DECISION DEFAILLANT

Faute d'un processus de décision satisfaisant, le mode de définition du projet urbain Euroméditerranée reste passablement erratique. Qu'elles soient à prendre par l'Etat, les collectivités locales ou l'établissement public, certaines décisions tardent exagérément à venir, puis se trouvent brutalement remises en cause (par exemple la localisation de l'équipement universitaire), d'autres se prennent par sédimentation progressive, sans choix explicites (par exemple l'équipement emblématique à construire sur le J4). La consistance de certains projets fluctue notablement dans le temps (par exemple le Centre international de promotion des échanges). Certaines options essentielles du parti d'urbanisme restent dans le flou (porte d'Aix, axe viaire littoral, déclassement du dernier tronçon de l'A7, place de l'Europe, espace Saint-Jean, ...), plusieurs projets ponctuels coexistant sans cohérence avec un schéma de référence global, lui-même inabouti, de telle sorte que l'opération demeure pratiquement, en l'état actuel des choses, une mosaïque de projets indépendants.

Les différents décideurs, qu'il s'agisse des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres collectivités publiques, apparaissent d'abord préoccupés par les problèmes concrets de leur propre domaine. La logique du territoire l'emporte le plus souvent sur celle du projet. C'est ainsi que l'Etat, lui-même, fait prendre en charge par Euroméditerranée une partie du financement des nouvelles infrastructures portuaires qu'il aurait dû financer lui-même. Autre exemple : la SEITA veut faire acheter par l'EPAEM des terrains dont elle devrait seule assurer le portage (on pourrait en dire autant de la ville). Enfin, la SNCF et le port autonome monnayent chèrement les avantages qu'ils consentent (cession de terrains, abandon d'installations).

Dans ce contexte d'incertitudes persistantes, l'établissement public, soucieux de parer à toute éventualité, est conduit à adopter une attitude systématique de prudence et de repli et à produire quantité de documents dont l'abondance et le caractère lénifiant masquent les difficultés à résoudre et les divergences persistantes. Cette attitude à son tour accroît l'opacité du dispositif de décision. Pour sortir de ce cercle vicieux, différentes mesures devraient être prises :

- Améliorer la cohérence des décisions de l'Etat. Au niveau local, le rôle de coordination et de surveillance du préfet de région doit être affirmé, en particulier par la délégation à son profit, de l'ensemble des crédits d'Etat destinés à Euroméditerranée. Le préfet pourrait avantageusement disposer, à ses côtés, d'un haut fonctionnaire chargé de dynamiser et d'harmoniser les actions des services déconcentrés de l'Etat concourant à la réalisation du projet. Ce chef de projet pourrait, notamment, s'appuyer sur la mission d'expertise économique et financière placée auprès du TPG. Il pourrait également, dans un souci de cohérence, exercer les mêmes fonctions à l'égard des autres opérations d'aménagement de l'aire métropolitaine engageant l'Etat (EPAREB, GPU, PAM.....). Au niveau central, la coordination et l'animation des directions d'administration centrale concernées par la réalisation de l'opération appellent, de même, la désignation d'un responsable de haut niveau dûment mandaté à cet effet et consacrant à cette tâche une partie significative de son temps.
- Affirmer de même la cohérence des actions conduites, à l'égard du projet, par chacune des collectivités territoriales concernées. On pourrait, à cet égard, envisager que la présidence de l'établissement public revienne de droit au maire de Marseille pour mieux mobiliser l'ensemble de l'appareil municipal et témoigner de l'intérêt majeur que l'opération revêt pour la ville.

- Mettre en oeuvre, comme le prévoyait explicitement le protocole général de décembre 1995 (cf. dernier alinéa des articles 1 et 2), un dispositif spécifique de suivi "ville-Etat" sur l'articulation des actions conduites dans le périmètre d'Euroméditerranée et des actions conduites dans le reste de la ville en matière de déplacements urbains (infrastructures et transports collectifs), en matière de peuplement (habitat, relogements), ainsi qu'en matière d'équipements publics (notamment stationnement, équipements scolaires....). Ce suivi devrait comporter des réunions périodiques, à haut niveau.
- Pour faciliter le pilotage de l'opération et encadrer la tâche du directeur de l'EPAEM, des réunions d'élaboration collective et de décantation préalable devraient être périodiquement organisées, à géométrie variable (c'est-à-dire rassemblant les représentants des membres intéressés du conseil d'administration et les autres partenaires directement concernés), en vue de ne présenter au conseil d'administration que des dossiers mûrs, pouvant donner lieu à des décisions claires et définitives.

VI - UNE OPERATION DONT LA VISIBILITE RESTE INSUFFISANTE

Euroméditerranée est encore une opération très confidentielle. Elle le demeurera tant que n'apparaîtront pas, sur le terrain, de premières réalisations illustrant de façon concrète et tangible le démarrage du projet. On peut sans doute regretter que seule la démolition du hangar J3 ait été prévue à ce titre. Quelques aménagements ponctuels mais significatifs, comme celui de la place de la Joliette, auraient dû être entrepris dans ce but plus rapidement et à moindre frais, par anticipation, même en prenant quelques risques, au demeurant minimes.

Qui plus est, les auditions effectuées à l'occasion de la mission montrent qu'un décalage croissant s'instaure entre les déclarations des responsables de l'opération, volontiers optimistes, et l'impression ressentie dans différents milieux, même avertis et sans conteste favorables au projet, d'une certaine stagnation, d'une dilution, voire d'un dérapage par rapport aux ambitions initiales.

Ainsi, malgré les moyens très importants que l'EPAEM y consacre, les actions de communication organisées autour d'Euroméditerranée n'atteignent guère leurs objectifs. Faut-il d'une véritable stratégie intégrée, et parce qu'elles font la part trop belle à des actions spectaculaires mais pas très porteuses pour le projet, ces actions s'avèrent peu rentables en termes d'effets réels. Un plan de communication moins dispendieux, mieux ciblé sur les publics concernés, mieux centré sur la notoriété du projet, mieux articulé avec les actions conduites pour leur compte par les différents partenaires locaux, distinguant mieux les composantes politiques et techniques des messages, doit être établi et mis en oeuvre. Euroméditerranée doit dispenser une information continue, par exemple sous la forme d'une lettre périodique, modeste, mais véritablement informative, diffusée auprès d'un large public.

Mais communiquer, c'est aussi retrouver la capacité à écouter les autres. Il paraît urgent de recréer, localement, autour du projet, une forte dynamique collective.

VII - L'ETABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT, OUTIL PERTINENT QUI DOIT DEVENIR PLUS EFFICACE

Il n'y a pas lieu de remettre en cause l'existence, les missions et l'architecture de l'établissement public qui, par nature, constitue une structure partenariale adaptée à la réalisation d'une telle opération. Aucun des autres instruments de la politique de développement et d'aménagement urbain ne serait, en la matière, plus performant.

Il convient par contre d'améliorer, à différents niveaux, l'efficacité du dispositif actuel, qu'il s'agisse de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration, du management de l'établissement public et de l'exercice de la tutelle de l'Etat.

- Le conseil d'administration de vingt membres est, comme il se doit, composé presque exclusivement de représentants des collectivités territoriales et de l'Etat (neuf et neuf). Les milieux économiques se trouvent dès lors pratiquement mis à l'écart, alors même qu'ils avaient été utilement associés à la genèse de l'opération et qu'ils en constituent toujours des parties prenantes essentielles. Pour résorber ce décalage, une instance consultative de concertation et de conseil, composée de représentants (locaux et nationaux) du monde économique, pourrait être créée et placée auprès du conseil d'administration.

Parce que c'est aussi dans les domaines de la culture et de l'imaginaire que se situent les facteurs d'attractivité de l'univers portuaire, le ministère de la culture devrait être directement associé à l'opération et être invité à siéger au conseil d'administration. Le personnel devrait pouvoir être représenté aux réunions du conseil d'administration, comme c'est le cas de tous les autres établissements publics d'aménagement en activité.

Il pourrait être également prévu qu'à l'instar du préfet, le TPG des Bouches-du-Rhône assiste de plein droit aux réunions du conseil et puisse, à sa demande, y être entendu.

Il serait enfin souhaitable de supprimer une disposition particulière au conseil d'administration de l'EPAEM et non dépourvue d'effets pervers : la faculté pour les administrateurs d'Etat titulaires de se faire représenter par un suppléant attitré.

- Dans la limite des investigations effectuées (étant précisé que la mission n'avait pas pour objet de procéder à une vérification exhaustive du fonctionnement comptable et financier de l'établissement), le management de l'établissement public n'a donné lieu qu'à peu d'observations quant à la gestion courante. L'effectif actuel, le niveau des rémunérations et la tenue de la comptabilité n'appellent pas de remarques importantes. Il apparaît cependant souhaitable, en termes d'organisation, de rechercher la mise en commun de moyens administratifs, en faisant appel, autant que possible, aux services logistiques d'autres établissements publics locaux de l'Etat. Il serait bon, dès maintenant, de fusionner, au sein même de l'EPAEM, les fonctions d'agent comptable et de directeur financier de l'établissement, à l'instar de ce qui se pratique dans de nombreux établissements publics et notamment au port autonome de Marseille. Il conviendrait en outre d'arrêter plus précisément les modalités de rémunération de l'EPAEM et de l'encourager à limiter au strict minimum les missions de maîtrise d'oeuvre et les conduites d'opération. Il apparaît par ailleurs indispensable d'améliorer fortement la communication interne, aujourd'hui très déficiente.

Toutefois, la mission déplore, par ailleurs, la tendance au lancement désordonné de très nombreuses études et l'insuffisante maîtrise du processus de commande publique. Elle constate également une très faible consommation comptable des crédits qu'il s'agisse des engagements et plus encore des paiements, ce qui conduit à décaler dans le temps l'exécution du plan triennal. Mais elle observe, en même temps, même si les bilans de l'EPAEM sont à cet égard quelque peu opaques, que plus de la moitié des crédits de l'enveloppe quinquennale de 1,7 milliard de francs sont d'ores et déjà engagés, de droit ou de fait, dans des opérations préliminaires de maîtrise foncière ou d'infrastructures pour des montants dépassant sensiblement les prévisions initiales. Dès lors, l'EPAEM devrait être invité à mieux maîtriser la programmation des commandes notamment d'études, et à mettre en place un dispositif précis de suivi de gestion.

Enfin et surtout, il convient de mieux définir le cheminement et la stratégie de mise en oeuvre progressive de l'opération, en hiérarchisant plus clairement les priorités des premières réalisations à intervenir, en concentrant en conséquence les efforts à accomplir, et en mettant en place un outil de programmation et d'ordonnancement efficace. En particulier, s'agissant d'un projet qui s'inscrit nécessairement dans le temps long, d'importantes marges d'évolution et d'adaptation doivent être réservées, seuls les éléments structurants de l'opération pouvant et devant être, dès à présent, fixés. Il faut éviter en conséquence les acquisitions foncières d'anticipation et les limiter aux besoins les plus immédiats : accueil des premiers investisseurs et détermination des prix de référence.

- La tutelle de l'Etat sur l'établissement public, qu'il s'agisse du contrôle d'Etat ou du suivi de gestion paraît, aujourd'hui, exercée de façon trop lointaine ou au contraire trop formelle voire pointilliste, sans s'attacher à l'analyse des véritables choix stratégiques de l'établissement. Elle devrait être exercée en continu, à l'instar de celle des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, par une instance nationale interministérielle spécialisée. La création d'un tel organisme a été proposée récemment sous le nom de "secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme", dans le cadre du projet de réorganisation de deux directions du ministère de l'Equipement (DAFU et DHC). Cette instance devrait notamment pouvoir s'appuyer sur le contrôleur d'Etat qui devrait jouer un rôle plus actif, notamment en ce qui concerne les nécessaires liaisons avec l'échelon central.