

EXTRAITS
DE L'AUDIT

sur EURO MEDITERRANEE

19 janvier 1998

U HABITAT ET GESTION SOCIALE²

3.3 HABITAT ET GESTION SOCIALE : UN ART TOUT D'EXECUTION

On a déjà souligné (cf. paragraphe, 2.1.2) que le périmètre d'Euroméditerranée recouvre des zones d'usages et de constitution fort différentes. Les 14500 logements existant sur le site sont eux-mêmes d'âge, de type et de statut variés. Plus de la moitié d'entre eux sont antérieurs à 1915. Les petits logements sont nombreux (la taille moyenne s'établit à 2,8 pièces par logement sur l'ensemble du site). Il y a très peu de propriétaires occupants (28 % contre 41 % dans le centre-ville). Le taux de vacance est très élevé (14 %, supérieur, là encore, à celui du centre-ville). Il y a plus de logements vacants sur le site que de logements HLM, car le parc HLM est restreint (moins de 13 % pour une moyenne de 17 % à Marseille). Le parc social de fait est très important (près de 20 % des logements sont dépourvus de tout confort). Les services et les équipements collectifs sont insuffisants et lacunaires.

La population du quartier qui a beaucoup (moins 15 %) baissé entre les deux derniers recensements, a connu d'importants changements depuis les années 80. Le poids des jeunes, des vieux et des immigrés est beaucoup plus fort sur le site que dans le reste de la ville. Le taux de chômage y est très élevé et la paupérisation progresse. Les difficultés tendent évidemment à se concentrer sur quelques îlots. Cette situation a conduit l'Etat et la ville à inscrire une bonne partie (plus de 80 hectares) du site d'Euroméditerranée en périmètre de développement social urbain (cf. annexe n° 9) et en zone d'éducation prioritaire.

Le premier devoir des responsables locaux doit donc être, en matière d'habitat et de gestion sociale, d'aider les îlots en difficulté et de favoriser, par l'amélioration de l'habitat, la requalification du tissu existant. Mais l'opération a naturellement une autre ambition : valoriser le patrimoine, changer l'image du quartier, développer le parc de logements et le rééquilibrer pour accueillir une population nouvelle de catégories socio-professionnelles diversifiées.

Ces objectifs reposent sur deux axes majeurs d'intervention : la relance de la construction neuve, au travers d'une diversification des produits offerts, et la remise sur le marché de logements anciens réhabilités au travers d'une mobilisation des partenaires publics et privés.

Les objectifs quantitatifs d'Euroméditerranée à long terme, dans cette double perspective, sont très ambitieux : ils comportent la construction de 5 000 logements neufs (en majorité de moyen standing), la démolition de 1 000 logements vétustes et inconfortables et la réhabilitation d'environ 6 000 logements, soit une petite moitié du parc existant. A la fin de l'opération, on compterait donc sur le site $(14\ 500 - 1\ 000 + 5\ 000) = 18\ 500$ logements dont $(5\ 000 + 6\ 000) = 11\ 000$ logements neufs ou réhabilités. Cet objectif apparaît compatible avec l'augmentation attendue de la population du quartier (un peu plus de 22 000 habitants supplémentaires s'ajoutant aux 28 000 d'aujourd'hui).

A l'horizon de cinq ans, l'établissement public est assez prudent. Il prévoit de réaliser environ 700 logements neufs (dont 500 sans aide publique) et près de 1 400 réhabilitations (dont 900 dans le secteur privé). Ces opérations seraient concentrées sur quatre sites : ZAC Saint-Charles (250 logements), ZAC Joliette (250 logements), rue de la République (600 logements), Montolieu-Pelletan (200 logements). Le reste (800 logements) serait réparti sur l'ensemble du périmètre d'Euroméditerranée.

Le livre blanc du programme local de l'habitat affiche lui-même quelques objectifs à cinq ans pour Euroméditerranée (production de logements neufs privés : 500 ; remise sur le marché de logements vacants par le privé : 300 ; PLA neufs : 210 ; PLA acquisition/amélioration : 270).

Ces différentes prévisions à moyen terme sont à peu près compatibles. Tous ces chiffres ne doivent être considérés d'ailleurs que comme des ordres de grandeur (les différents documents qui en font état sont rarement concordants dans le détail). Ils méritent d'être rapidement précisés, car, en l'état actuel du dossier, les prévisions ne sont pas suffisamment fines pour fonder un travail opérationnel de programmation.

L'action à conduire à l'appui de ces objectifs est loin d'aller de soi. Elle ne manquera pas d'exiger beaucoup de ténacité, de persévérance et une vigilance de tous les instants. Trois préoccupations majeures devront guider la mise en oeuvre de cette politique.

3.3.1 ASSURER LA COHERENCE AVEC LES ACTIONS CONDUITES PAR LA VILLE

En matière de logement et de peuplement, les politiques conduites par la ville et par l'établissement public doivent être évidemment parfaitement cohérentes. Cette mise en cohérence passe d'abord par une prise en compte satisfaisante d'Euroméditerranée dans le programme local de l'habitat (PLH) de Marseille. Ce programme ne sera pas approuvé avant l'année prochaine. Sa mise au point fait actuellement l'objet de divergences entre la ville et l'Etat quant à la distribution géographique (entre les quartiers nord et les quartiers sud de la ville) des logements sociaux à réaliser dans les cinq prochaines années. Mais ce conflit ne concerne en rien Euroméditerranée. Au contraire, dans le livre blanc de juillet 1997 précédant l'adoption du PLH proprement dit, les chapitres consacrés à Euroméditerranée reprennent pratiquement telle quelle la stratégie affichée par l'établissement public. Les objectifs de production retenus sont compatibles. On peut donc considérer qu'au niveau du PLH, l'articulation des politiques de l'habitat conduites respectivement par la ville et par l'établissement public est correctement assurée.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'EPAEM a adopté (non sans réticences), le 21 juin 1996, un protocole d'accord entre la ville et l'établissement public qui a notamment pour objet de préciser les modalités des actions à conduire, au quotidien par chacun des partenaires, pour harmoniser leur politique du logement. Ce protocole définit des objectifs communs qualitatifs et quantitatifs, des priorités géographiques et les conditions d'appui par la ville des programmes conduits par Euroméditerranée.

Il conviendra de veiller à ce que ce protocole ville - EPAEM soit effectivement appliqué tout au long de la réalisation de l'opération et qu'il fasse, dans l'esprit du protocole général du 21 décembre 1995 (cf. dernier alinéa des articles 1 et 2), l'objet d'un dispositif spécifique de suivi ville/Etat donnant lieu à des réunions périodiques à haut niveau.

Il est clair d'autre part que la crédibilité du programme logement d'Euroméditerranée passe par une amélioration notable des services et des équipements collectifs sur le périmètre de l'opération, qu'il s'agisse des équipements de proximité (groupes scolaires, crèches, équipements sportifs et socio-éducatifs...) ou d'équipements structurants (transports collectifs, parcs de stationnement...). Les uns et les autres relèvent de plusieurs partenaires mais la ville joue évidemment, en la matière, un rôle prépondérant. Or, si ces équipements ont bien fait l'objet, au sein de groupes ad hoc, d'un travail en commun préparatoire définissant notamment les besoins jugés incompressibles à l'horizon 2005, il ne semble pas que la ville ait, en l'état actuel des choses, pris position sur ces objectifs. Cette situation hypothèque lourdement les prévisions affichées par l'établissement public. En particulier, des décisions, au moins de principe, devraient être prises quant à l'organisation future, dans le périmètre, des transports en commun et notamment de la ligne de tramway devant relier, à travers Euroméditerranée, le centre-ville aux quartiers nord en empruntant tout ou partie de la rue de la République (cf. paragraphe 3.2.6). Sans une politique plus active en matière de transports collectifs, la stratégie de l'habitat d'Euroméditerranée pourrait être mise en échec.

3.3.2 VEILLER EN CONTINU A L'IMPACT SOCIAL DE L'OPERATION

Les opérations de rénovation menées précédemment dans des quartiers du centre-ville ont provoqué le départ de certaines catégories de population, qui se retrouvent aujourd'hui pour partie, dans certains îlots précarisés d'Euroméditerranée. Il est essentiel de ne pas reproduire demain un tel mécanisme. Euroméditerranée doit porter une attention particulière aux populations fragiles, veiller à la cohésion sociale et traiter efficacement les problèmes de relogement qui ne manqueront pas de se poser notamment dans le périmètre des ZAC Joliette et Saint-Charles^(*).

Les études d'impact de ces deux ZAC précisent que leur réalisation "pourrait, sans précautions préalables, entraîner le départ forcé des populations plus modestes". L'établissement public doit expliciter ces précautions préalables et s'attacher à préciser, cas par cas, les destinations affectées, dans le périmètre même de l'OIN, aux ménages déplacés, et les actions d'accompagnement à mettre en oeuvre. Cette question est tout-à-fait essentielle. Les dispositions figurant au protocole ville - EPAEM précité (production de logements sociaux et très sociaux, garantie des emprunts par la ville, utilisation du contingent de la ville pour le relogement), devraient permettre de réaliser ce relogement de façon satisfaisante. Il serait bon qu'une structure de pilotage ad hoc soit constituée pour suivre, en continu, ces opérations.

Le logement social doit tenir une place importante dans l'opération, non seulement pour contribuer aux opérations de relogement, mais aussi pour permettre une amélioration des conditions d'habitat de nombreuses familles du site. Aux logements PLA qu'il est prévu de réaliser, il conviendra d'ajouter un potentiel conséquent de logements réhabilités faisant l'objet d'un conventionnement avec l'Etat et accessible aux populations modestes. Pour l'accueil des travailleurs isolés, la transformation en résidences sociales gérées de quelques hôtels meublés insalubres (nombreux sur le site), devra être menée à bien.

L'établissement public devra enfin veiller à susciter et à favoriser une concertation effective et continue entre les habitants et les opérateurs. Il devra, en outre, contribuer aux actions de maîtrise d'oeuvre et sociale que la ville mettra en place dans le cadre des procédures de développement social urbain, pour accompagner les opérations de réhabilitation les plus lourdes et les plus sensibles.

3.3.3 RELANCER L'INVESTISSEMENT PRIVE DANS LA ZONE

L'image très négative que donnent du quartier les principaux indicateurs socio-économiques ne paraît pas perçue comme telle par l'ensemble des Marseillais. Mais relancer, dans ce site, l'investissement privé dans le domaine du logement ne sera pas pour autant chose aisée.

Pour convaincre des promoteurs capables de réaliser des logements neufs de bon standing (dans une gamme de prix de l'ordre de 9000 à 9500 francs par m²), il faudra créer des produits d'appel et amorcer des processus cumulatifs convaincants, par la concrétisation rapide, sous la forme d'équipements et d'espaces publics, de signes tangibles de requalification des sites d'accueil.

Pour favoriser les investissements privés dans les programmes de réhabilitation, toute la panoplie des démarches et des aides publiques devra être mise en oeuvre dans des dispositifs locaux cohérents et, si besoin est, contraignants (la prescription de travaux peut seule donner à un propriétaire la garantie que les immeubles voisins du sien seront, eux

(*) Les besoins correspondants sont estimés à 200 - 250 logements dans les trois ou quatre prochaines années

aussi, rénovés). Les investisseurs potentiels ne manqueront pas de faire référence aux opérations de rénovation en cours dans les quartiers voisins du Panier et de Belsunce, où la ville de Marseille consent aux investisseurs des avantages exceptionnels : garantie des recettes locatives et possibilité de rachat à dix ans (ce qui assure une rentabilité certaine de l'ordre de 8 à 9 %).

Les propriétaires d'aujourd'hui devront évidemment être préférentiellement associés à cet effort d'investissement patrimonial, qu'il s'agisse des nombreux petits propriétaires actuels ou des grands propriétaires institutionnels qui possèdent notamment la plupart des immeubles de la rue de la République.

La réhabilitation de cette voie haussmannienne, construite dans les années 1860 pour relier le port de la Joliette au centre-ville, doit être un des principaux objectifs de l'action d'Euroméditerranée dans le domaine de l'habitat. La situation actuelle de cette voie est singulière à plus d'un titre. A l'issue d'un long processus de dégradation, nombre de logements sont vacants, les locataires se sont appauvris, les arrières-cours se sont peuplées d'immigrés. Mais les deux grands investisseurs institutionnels qui se partagent l'essentiel de la propriété immobilière sont peu enclins à prendre des initiatives, car, paradoxalement, en l'état actuel des choses, la rentabilité locative de ces immeubles reste remarquablement favorable. Une opération tout-à-fait spécifique doit être montée par Euroméditerranée sur ce site. Elle exige notamment l'adhésion de la ville, car les questions d'accessibilité et de stationnement sont manifestement essentielles. Elle implique aussi la revitalisation de l'appareil commercial que devrait grandement faciliter l'inscription de cette opération dans le programme "centre-ville" porté par la Direction du commerce intérieur et la Caisse des dépôts et consignations. Les initiatives de la ville et de l'EPAEM doivent être, ici encore, étroitement concertées.

3.4 UN PROCESSUS DE DECISION DEFAILLANT

Faute d'un processus de décision satisfaisant, le mode de définition du projet urbain Euroméditerranée reste passablement erratique. On a montré (cf. paragraphe 3.2) que 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.

Qu'elles soient à prendre par l'Etat, les collectivités territoriales ou l'établissement public, certaines décisions tardent exagérément à venir, puis se trouvent brutalement remises en cause. D'autres se prennent par sédimentation progressive, sans choix explicites. La consistance de certains projets fluctue notablement dans le temps. Il n'est pas inutile, pour donner des exemples concrets de tels errements, d'analyser quelques dossiers sensibles :

L'ODYSEE DU BATIMENT UNIVERSITAIRE

Dès août 1993, le rapport Masson indiquait que le projet Euroméditerranée "justifie, en matière d'enseignement, des réalisations spécifiques dans les domaines liés au maritime, des langues étrangères, de l'accueil d'élèves et d'étudiants étrangers et enfin du commerce international".

En 1994, la mission de préfiguration confirmait le principe de la réalisation de "centres universitaires". La contribution de l'Etat (ministère de l'éducation nationale) à la réalisation de cet équipement a été fixée à 32,5 MF lors d'une réunion interministérielle du 6 juin 1994 (en l'absence d'inscription budgétaire préalable au contrat de plan Etat-région).