

Article Aix-Marseille-Provence

Les villes méditerranéennes changent d'échelles à un rythme inédit (+22,5 millions d'urbains attendus pour 2030), ce qui modifie la donne du projet territorial. D'abord, leur forme et leurs fonctions mutent. Des processus de métropolisation, de logiques d'interdépendances des ressources et des flux, entraînent des reconfigurations spatiales, économiques, socio-culturelles. Sur fond de changement climatique, la fabrique de la ville offre de nouvelles solutions comme de l'habitat négocié, des opérations environnementales et énergétiques, des projets d'intermodalité. Les formes de gouvernance se complexifient dans l'interinstitutionnel, dans la relation public-privé et dans la négociation avec la société civile.

Les ateliers métropolitains, organisés par AVITEM-AFD-GIZ, créent les opportunités d'un renforcement des cultures et des savoir-faire. 25 décideurs publics ou privés partagent l'expérience de l'immersion dans trois métropoles et produisent une réflexion commune des processus de mutation en cours et des pratiques professionnelles.

En route vers Aix-Marseille-Provence

Alors que la Métropole s'inscrit dans une longue et mouvementée histoire de la grande échelle, alors qu'une appropriation de l'institution est à engager, alors qu'une culture métropolitaine émerge, l'Agence des Villes et Territoires Méditerranéens durables (AVITEM), en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) et l'Agence de coopération allemande (GIZ), a choisi Aix-Marseille-Provence comme cas d'étude, afin de créer des débats féconds, de révéler des stratégies originales, d'échanger des pratiques efficaces et de consolider des savoir-faire. Des questions essentielles ont porté notre réflexion : quelle gouvernance de la grande échelle ? Quel équilibre entre la détermination et la concertation ? Quelles fabriques des métropoles ? Ainsi, l'atelier métropolitain a permis d'approcher la ou les visions de ce territoire à la grande échelle, d'analyser les grands projets stratégiques, les projets construits à l'échelle métropolitaine - les projets-systèmes - et les projets alternatifs. Politiques, opérateurs publics et privés, chercheurs, concepteurs urbanistes et architectes, se sont succédés pour révéler la « substantifique moelle » de ce territoire. Retour sur les conclusions de cet atelier.

La grande échelle: de visions de territoire à un gouvernement de territoire

Aix-Marseille-Provence ne s'est pas faite en un jour. En 2012, une mission de préfiguration, accélératrice de la Métropole, est impulsée par l'Etat, témoignant de l'intérêt national à construire la 2^{ème} métropole française, la métropole ouverte sur la Méditerranée. Alors que de nombreuses dynamiques – économiques, culturelles et scientifiques – étaient déjà organisées à l'échelle de l'aire métropolitaine, les trois années de travail de la Mission Interministérielle ont permis de mettre en lumière ces synergies dans une démarche collective et ouverte. Trois équipes internationales pluridisciplinaires ont notamment posé leur regard sur cet espace métropolitain, dans le cadre de la consultation urbaine et territoriale. L'équipe SEURA a invité à la création de lieux stratégiques, des

grands pôles et des villages comme moteurs dynamiques du territoire. L'équipe Devillers propose une vision d'aménagement entre développement et équipement de l'espace dense et préservation des espaces naturels. Enfin, l'équipe LIN s'inscrit dans une réflexion très intégrée de la métropole, de reconnaissance et de promotion des biens-communs, de mobilité systémique, faisant converger urbanisme et urbanité. La diversité de leurs approches et la richesse de leurs propositions démontrent que les stratégies techniques ne se suffisent pas à elles-mêmes. Des choix politiques sont nécessaires. Le projet métropolitain implique un choix de société. L'analyse de cette phase de préfiguration appelle à s'interroger quant à des systèmes de gouvernance mixte, dans des organisations innovantes, car on ne fera pas de projet métropolitain, sans projets métropolitains, sans assemblages, sans acteurs et sans écoute.

Le 1^{er} janvier 2016, est finalement créée la Métropole Aix-Marseille-Provence, EPCI (établissement public de coopération intercommunale) fusionnant les six intercommunalités qui composaient ce territoire. Depuis, et dans une volonté d'endiguer les disparités territoriales en matière de développement, un lourd travail de transfert de compétences est à l'œuvre. Désormais, le Conseil de la métropole, composé de 240 conseillers municipaux, dispose des compétences stratégiques de ce territoire et délègue, par principe de subsidiarité, les compétences de proximité au Conseil de territoire. Les représentants de la société civile sont aussi impliqués dans le gouvernement métropolitain grâce au Conseil de développement, organe consultatif, composé de 180 représentants de la société civile. Le gouvernement métropolitain revêt donc un caractère assez original, il est à la fois intégré et déconcentré. Loïc Gachon, maire de Vitrolles, a insisté sur la nécessité d'une unicité, d'une vision globale, s'organisant dans un juste partage des compétences et des budgets entre le local et le métropolitain. La Métropole doit alors se concentrer sur quelques orientations stratégiques, et en urgence, sur des premiers projets améliorant la qualité de vie des métropolitains. Thierry Debaille, rédacteur en chef de Business News, suggère un comité de projets, structure de décisions et d'accompagnement des grands projets métropolitains, qui associerait le monde économique. Jean-François Chougnat, président du MUCEM, estime que la Métropole a besoin de formes concrètes de projet qui mobilisent des réseaux dans un territoire qui manque de cohésion sociale. La métropole doit, selon lui, se montrer très attentive à ce type d'initiatives. Si les premiers chantiers de l'institution s'avèrent complexes et les premiers projets longs à émerger, ils n'en demeurent pas moins les premiers pas d'une convergence des politiques publiques à la grande échelle de ce territoire.

La fabrique de la métropole : entre projets structurants, projets-système et projets alternatifs

Le territoire métropolitain s'articule autour de **projets structurants**, impulsant une transformation urbaine ; autour de **projets-systèmes**, à la fois multi-scalaires, multi-acteurs et multi-localisés ; autour de **projets alternatifs**, comme engagements actifs des citoyens dans la fabrique de la ville.

Les **grands projets structurants** marquent l'histoire, participent à une identité symbolique et culturelle, portent en eux une puissance de mutation de la ville. L'opération d'aménagement Euroméditerranée dotée de 480 hectares et d'un budget prévisionnel de 7 milliards d'euros est un cas d'école. Régulièrement présentée comme le laboratoire de la ville méditerranéenne durable de demain, Euroméditerranée réussit la transformation urbaine, devient un quartier d'affaires et la vitrine d'Aix-Marseille-Provence en changeant sa skyline et son waterfront. Puis, elle témoigne de

nouveaux modes de fabrication de la ville, en partenariat public-privé. Financée à hauteur de 500 milliards par des fonds publics et 1,5 milliards d'euros d'investissements privés, des macro-lots entiers sont investis par des promoteurs privés. Le processus de projet de l'îlot XXL cadre les conditions de coproduction publique-privé : appel à manifestation d'intérêt pour la conception et l'aménagement de ce macro-lot, convention d'objectifs d'un an, convention cadre définissant les principes de pilotage, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de communication du projet XXL. Pour autant, le challenge reste entier sur la capacité d'un acteur privé, comme Bouygues ou Eiffage, à produire des morceaux de ville qui préservent l'esprit des lieux et qui maintiennent les activités qui font l'identité du quartier. Les Quartiers Nord de Marseille, quant à eux, se caractérisent par une fragilité envers divers enjeux de proximité : emploi, mobilité, sécurité, éducation, accès aux équipements publics... Les actions de l'ARRU y entraînent de puissantes transformations. Pour autant, le fort potentiel de ce territoire nécessite qu'il soit relié à un projet métropolitain d'envergure et à une série d'actions intégrées. Il muterait alors, grâce un système de mobilité en site propre, en un pôle économique majeur tourné vers la santé et vers les entreprises. Le réseau des parcs, avec le Parc Central de l'Etoile, les massifs de l'Etoile et du Garlaban offrirait un véritable bien-commun, de nature, de loisir, entérinant ainsi l'image souvent négative associée à ce territoire.

Les **projets-systèmes** constituent des projets multi-localisés qui maillent et structurent le territoire. Construits comme des articulations entre petite échelle et grande échelle, souvent multiples acteurs, ils intègrent plusieurs dimensions, par exemple, l'urbanisme, la mobilité, les services, l'économie agricole et énergétique, le paysage... La Métropole Aix-Marseille-Provence bénéficie d'une richesse naturelle exceptionnelle mais vulnérable au changement climatique. L'agriculture, les ressources naturelles y compris en eau, et le patrimoine naturel en sont des composantes essentielles. Chaque année, 900 hectares de terres agricoles disparaissent dans la métropole. Tandis qu'un engouement autour des questions d'agriculture en ville a émergé récemment, tandis que le projet alimentaire territorial (PAT)¹ est vecteur de nouveaux modes de consommation, de production et de distribution, à l'échelle métropolitaine et au-delà, en coopération entre Etat, collectivités territoriales, producteurs et consommateurs, la Métropole doit répondre à différents enjeux majeurs : coordination des acteurs et sécurisation des ressources sur l'ensemble du territoire, reconquête des milieux naturels et préservation des terres agricoles, adaptation face au changement climatique, valorisation des savoir-faire et accompagnement du développement économique. De même, la ressource en eau est source d'interrogations, voire d'inquiétudes, et ce, notamment dans les métropoles méditerranéennes. De ce point de vue, la Métropole Aix-Marseille-Provence est chanceuse, elle est alimentée par deux grands affluents, la Durance et le Verdon. La Société du Canal de Provence en est l'un des acteurs, dans une gouvernance transparente et efficiente et par des investissements et innovations importants. La gestion de l'eau se pense à une échelle globale, entre amont et aval, entre arrière-pays et littoral urbanisé, avec des systèmes de compensation pour les territoires dont on puise la ressource. Marqueur essentiel de l'aménagement, l'eau est désormais perçue comme une composante du paysage, participant à la qualité de la vie et l'attractivité du territoire. Le patrimoine

¹ Les PAT « visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.(...) Ils sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.(...) A l'initiative de l'état et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental (...), des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés. (...) Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. » (Définition légale extraite de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt 2014)

naturel de la métropole, par sa générosité, par sa grandeur, est à l'origine de l'internationalisation de ce territoire. Ses rubans paysagers, donnés à voir par le GR2013 (chemins de randonnée à travers la métropole) participent d'un sentiment commun d'appartenance à la métropole. Au croisement des problématiques soulevées ci-dessus, le Grand site de la Sainte-Victoire est l'un des monuments de nature de ce territoire. D'une superficie de 20 000 hectares, il constitue un vaste terrain de jeu pour amateurs de pleine nature. Cyrille Naudy, directeur général du syndicat Grand Site Sainte Victoire, insiste sur les besoins d'ingénierie propre à la question des lisières, pour une préservation de cette richesse biologique et végétale. Dans une gestion de site intégrée, a été mis en place des éléments favorisant un tourisme durable. Penser le croisement des secteurs agricole, de l'eau, du paysage, du tourisme, de l'économie des ressources constitue un enjeu primordial à la construction d'un territoire métropolitain unifié et valorisé.

Le numérique, dans ses aspects infrastructures-services-usages, nécessite par essence une réflexion au-delà des périmètres administratifs. Les problématiques de la donnée « open data », « smart data », « big data », constitueront sans nul doute, l'un des enjeux futurs de la gouvernance métropolitaine. A Aix-Marseille-Provence, l'intégration des systèmes d'information à l'échelle intercommunale n'en est qu'à ses débuts. La Région PACA s'est tournée vers une politique de massification, de normalisation et d'ouverture des données dans un réseau avec des opérateurs publics et privés. La Métropole Nice-Côte d'Azur, quant à elle, a misé sur le défi du numérique pour développer son économie. Dans un écosystème original, transversal, d'innovations entre multinationales, starts-up et monde académique, la Métropole niçoise est devenue un espace d'expérimentation de solutions et de services innovants.

La mobilité et la culture, domaines qui maillent le territoire, n'ont pas encore fait l'objet de politiques métropolitaines, intégrées et ouvertes. Sur ce territoire, trois actifs sur quatre utilisent un véhicule motorisé pour un trajet domicile-travail distant de 16 km en moyenne² et seuls 9% des déplacements quotidiens sont effectués en transport en commun³. Face à ce constat, la mobilité est traitée l'une des priorités de la Métropole. L'agenda métropolitain de la mobilité se révèle ambitieux : 10 milliards d'euros d'investissements sont prévus à l'horizon 2035 pour la construction d'un système de transport « unifié », « intégré », « durable », dans lequel l'intermodalité est plébiscitée. Une volonté environnementale est annoncée, de nouvelles infrastructures (pôle d'échanges, maillage du dernier km) envisagées. Reste encore à trouver les financements... Dans le domaine de la culture, des processus de projets sont engagés par la société civile. En témoigne MP 2018, à venir. Or, la Métropole par sa capacité de mobilisation et de coordination des acteurs et par ses capacités financières pourrait engager des projets orientés autour de quelques équipements essentiels, de mobilité, de culture, agissant comme centralités du territoire. La Friche la Belle de Mai en est un exemple réussi, accueillant 400 000 visiteurs par an, 25 ans après sa création.

La revue de recherche urbaine Métropoles (2013) a défini par alternatifs, « l'ensemble des initiatives, des démarches ou des projets soutenus par des municipalités et qui cherchent à organiser un développement urbain s'éloignant des canons de l'entrepreneurialisme », dans une perspective ascendante. Une distinction s'impose par rapport à la définition proposée ici. En effet, cet urbanisme centré autour de l'engagement du citoyen, peut parfois être hors cadre légal, agissant dans l'informalité. Projets collaboratifs, participatifs, « bottom-up », spontanés, informels, ... ils ne

² INSEE, 2016

³ Données *Enquêtes ménage déplacements 1997 et 2009*

répondent ni aux cadres normés et normatifs de la planification urbaine, ni aux injonctions des marchés économiques. L'urbanisme tactique, en tant que « pratique collective qui mobilise souvent les ressorts de l'art et de l'évènementiel » (Douay, Prevot, 2016) en est une des formes. A Marseille, le projet « Quartiers Libres », porté par la municipalité, accorde une place primordiale au citoyen. Le long et important processus de concertation a été mis en place dès en amont de la consultation, afin de co-produire le cahier des charges du projet. Invitées à des balades urbaines, à des réunions publiques, à l'exposition nomade "Quartiers Libres", les "parties prenantes" expriment leurs avis et leurs besoins. Le projet est scénarisé, il se développe incrémentalement sans programmation linéaire, en suivant des lignes de force du projet urbain et social (la nouvelle gare TGV, l'agenda de la mobilité métropolitaine, etc.). L'association Yes We Camp détourne les usages existants d'espaces vacants et suscite des pratiques nouvelles, invitant chacun à s'impliquer, à s'investir, afin de développer des véritables lieux de vie, de rencontre, de projets sociaux, culturels, associatifs, ... Yes We Camp propose un processus de projet innovant, caractérisé par l'éphémère, dans un mouvement constant, souple, autour de lieux inexploités. C'est une toute autre manière de faire la ville, notamment en termes d'espaces publics, dans un respect et une prise en compte de l'existant. La métropole peut se fabriquer autour de projets, dont le processus de construction s'inscrit dans une démarche collaborative avec les acteurs du territoire par le dialogue. Loin du dessein dessiné, cette méthodologie renvoie à une planification stratégique, mobilisant des outils de scénarisation. Celle-ci garantit une souplesse et une capacité d'adaptation face à la complexité d'un projet. Si quelques grandes orientations sont posées, ce dernier s'écrit à plusieurs voix, saison après saison (TVK, Güller Güller, Acadie, 2014).