

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, 14 décembre 2001

REF.: Greffe/PP n°3659

Lettre recommandée avec A.R n° 9288 7118 8 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la Politique de la ville à Marseille.

Monsieur le Sénateur-Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 6 décembre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L.241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le sénateur-Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le président empêché,

le président de section-doyen

C. BESOMBES

Monsieur Jean-Claude GAUDIN

Sénateur Maire

Hôtel de ville

13233 MARSEILLE CEDEX 1

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES RELATIVES A

LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR LE SITE DE MARSEILLE

Rappel de procédure

Dans le cadre d'une enquête sur la politique de la ville menée conjointement par la Cour des comptes et diverses chambres régionales des comptes, celle de PACA a inscrit à son programme l'examen de la politique de la ville à Marseille, qui a été attribué à M. Estampes, conseiller. Le président de la chambre en a informé MM. Gaudin, maire de Marseille, Guérini, président du Conseil général et Vauzelle, président du Conseil régional, par lettre en date du 25 octobre 2000.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu :

Le 4 septembre 2001 avec M. Weygand ; le 29 août 2001 avec M. Bernardini ; le 4 septembre 2001 avec M. Guérini, présidents successifs du Conseil général sur la période examinée ;

Les 11 et 17 septembre, téléphoniquement, avec M. Vigouroux, ancien maire de Marseille ;

Le 6 septembre 2001 avec M. Gaudin, en ses qualités de maire de Marseille et d'ancien président du Conseil régional ;

Le 7 septembre 2001 avec M. Vauzelle, président du Conseil régional.

Dans sa séance du 20 septembre 2001, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. Gaudin, Guérini, Vauzelle et, pour partie aux différentes personnes mises en cause. Les réponses ont été enregistrées au greffe de la juridiction. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté, le 6 décembre 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section doyen,

MM. Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, Mme Donnadieu, conseillère,

MM. Kovarcick, Attanasio, Caïani, conseillers et M. Estampes, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président du Conseil régional, le président du Conseil général des Bouches du Rhône et le maire de la ville de Marseille à leurs assemblées délibérantes lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

SYNTHESE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

Depuis la fin des années 70 et le développement social des quartiers (DSQ), les procédures ont continûment évolué. La politique de la ville s'est caractérisée par l'empilement d'un "mille-feuilles" administratif qui résulte de synthèses pragmatiques, reflets de différentes époques ;

Il est difficile de se prononcer sur l'adéquation des moyens aux objectifs concrets de la politique de la ville et sur les résultats car les priorités retenues n'offraient qu'un faible potentiel d'évaluation. Ce constat est particulièrement avéré pour le contrat 1994-1998 ;

L'apparition du Grand Projet Urbain (GPU) n'a pas conduit à définir de nouvelles orientations, dérogatoires du droit commun. Les enveloppes de crédits d'investissement ont été largement sous-consommées. De ce point de vue, la logique de distinction des crédits de fonctionnement (contrat de ville) et d'investissement (GPU) n'a pas semblé totalement pertinente ;

Entre 1994 et 2000, les volumes financiers sont en forte hausse, de près de 50 % en francs constants, passant de 990 MF (150,92 Millions d'euros) à 1 612 MF (245,75 Millions d'euros). L'arrivée du Département dans le dispositif contractuel en est la raison principale. Cette forte progression des crédits " politique de la ville " démontre également que la charge pesant sur les collectivités s'alourdit en raison de la défaillance d'autres acteurs institutionnels ;

Toutefois, la multiplication par quatre des populations couvertes par le Grand Projet de Ville (GPV) par rapport au GPU ne doit pas occulter que la réalité des flux financiers est concentrée sur des "pôles de projet", afin d'éviter le saupoudrage et de préserver un effet de levier significatif ;

La coordination des structures de pilotage du contrat de ville d'une part, et du GPU/GPV d'autre part a généré une organisation administrative très complexe. Il s'agit là d'un problème majeur pour l'ensemble des acteurs associatifs amenés à la décrypter où à mettre à profit l'absence de cohérence du dispositif ;

Dans ce contexte, le besoin exprimé aujourd'hui de définir une structure pour gérer de manière autonome le GPV conduit à un débat qui apparaît incertain, tant sur ses finalités que sur son

intérêt pratique. La chambre rappelle que le GPV reste juridiquement un avenant du contrat de ville ;

Au-delà de cet aspect local, la politique de la ville reste fondamentalement une politique d'Etat déclinée par la ville support. La ville de Marseille s'est en effet assurée une prépondérance de fait dans la conduite et le suivi des opérations, trouvant ainsi un efficace relais pour prolonger ses actions de droit commun ;

Le volet emploi reste, de toute évidence, le point faible de la politique de la ville. Malgré le succès apparent de la zone franche, l'essoufflement de l'insertion par l'économie demeure préoccupant ;

L'efficacité globale de la politique de la ville demeure ainsi incertaine. Dès lors, la démarche d'évaluation qui semble enfin se mettre en place n'en est que plus indispensable.

INTRODUCTION

La politique de la ville existe depuis pratiquement deux décennies ; elle a fait l'objet d'une insertion au rapport public de 1995 de la Cour des comptes, où était relevée l'incertitude du chiffrage des interventions budgétaires, compte tenu de l'hétérogénéité des données retenues et de l'absence de rigueur dans leur présentation. La Cour a décidé d'inscrire à son programme pluriannuel de travaux, pour les années 2000-2002, le thème de la politique de la ville. Cette enquête a combiné :

Une approche visant, d'une part, à analyser le document budgétaire dit " jaune " consacré à l'effort public en faveur de la politique de la ville, et, d'autre part, un contrôle approfondi de la Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV). Cet examen a été réalisé par la Cour des comptes.

Une approche " territoriale ", assumée par quatre chambres régionales des comptes, dans sept sites connaissant des difficultés particulièrement importantes et ayant bénéficié, pour cette raison, d'un grand nombre de dispositifs relevant de la politique de la ville : Grigny, en Essonne, Le Mantois, dans les Yvelines, Clichy-Montfermeil, en Seine-Saint-Denis, Vénissieux et Vaux en Velin, dans le Rhône, Roubaix-Tourcoing, dans le Nord, Marseille, dans les Bouches du Rhône.

Les contrôles ont porté, pour l'essentiel, sur la période du XIème plan (1994-1999), qui correspond également à celle des derniers contrats de ville, et ont cherché à analyser comment les enseignements tirés de cette expérience avaient été utilisés pour la négociation et le contenu des nouveaux contrats, dans le cadre du XIIème plan (2000-2006). Dans cette optique, les modalités d'intégration des départements, en 2000, au sein d'un dispositif auquel ils n'avaient majoritairement pas adhéré en 1994, ont pu faire l'objet d'une analyse afin de mieux apprécier la dynamique actuelle de la politique de la ville.

I) DES OBJECTIFS MULTIPLES ET SOUVENT IMPRECIS

Le terme de politique de la ville est équivoque, sinon trompeur. La politique menée sous ce nom repose sur au moins deux ambiguïtés. Tout d'abord, la politique de la ville ne se réduit pas à une politique de l'urbanisme, mais constitue en réalité une politique territorialisée de lutte contre l'exclusion en faveur de zones urbaines à forte précarité sociale, menée par l'Etat en partenariat contractuel avec les collectivités locales.

De plus, la politique de la ville se veut une politique non pas substitutive mais incitative. Ses initiateurs soulignent qu'elle ne constitue pas une politique sociale ou sectorielle de plus, mais l'aiguillon de l'interministérialité et du partenariat, la démarche politique et administrative qui doit permettre à l'ensemble des politiques publiques menées en direction des populations en difficulté vivant dans ces quartiers de converger en une synergie efficace. Elle n'aurait donc pas de raison de mobiliser des moyens démesurés, n'ayant vocation qu'à exercer un effet de levier sur des sommes bien plus élevées engagées dans des politiques sectorielles. Pourtant, toutes les tentatives d'évaluation de l'effort financier global convergent pour noter l'importance et surtout la croissance des moyens budgétaires mis en jeu.

La politique de la ville paraît ainsi reposer sur des ambiguïtés fondamentales qui rendent évidemment plus complexe son évaluation. Ainsi, ce n'est qu'à l'occasion du pacte de relance pour la ville en 1996, que le législateur en a donné une définition :

"La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'Etat et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé. A cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en oeuvre dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaines et des zones franches urbaines".

Par essence partenariale, donc complexe, la politique de la ville a généré un accompagnement administratif difficile à décrypter, car depuis le développement social des quartiers (DSQ), les procédures n'ont cessé d'évoluer. Transversale et complémentaire d'autres politiques, connaissant de fréquentes modifications, la politique de la ville a consacré l'émergence d'un "mille-feuilles" administratif qui résulte de synthèses pragmatiques, reflets de différentes époques.

Dans ce contexte, le site de Marseille vit à l'heure de la politique de la ville, sous ses différentes dénominations successives, depuis la fin des années 1970, car la ville a souscrit, sans discontinuer et malgré ses ressources limitées, aux programmes d'action définis par l'Etat : elle a

participé dès 1982 au programme de développement social des quartiers puis signé en 1991 le premier contrat de ville, complété d'un pacte de politique urbaine. En effet, pour préparer la substitution au XI^{ème} plan du contrat de ville à la procédure de DSQ, douze contrats de ville expérimentaux avaient été conclus, dont celui de Marseille, pour la période 1991-1994. Sous la houlette de son maire, Jean-Claude Gaudin, à l'époque ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, elle s'est par la suite résolument engagée dans le dispositif des zones franches.

Le territoire marseillais a donc constitué un "laboratoire" complet des différentes actions menées dans le cadre de la politique de la ville depuis vingt ans.

1-1 Un contrat de ville 1994-1998 conclu dans l'urgence

Le contrat de ville de Marseille a été signé le 11 juillet 1994 par la ville de Marseille, l'Etat, la Région et le Fonds d'Action Sociale (FAS). Il avait été préparé par les services de l'Etat, en collaboration avec les services de la Ville, de la Région et du Département. Pourtant, le Département n'était pas signataire du document, le Conseil général ayant estimé, semble-t-il alors, tout comme bon nombre de conseils généraux à l'époque, que la plus value de la contractualisation n'était pas significative et, le social étant de sa compétence, il lui paraissait que son action aurait pu être diluée dans un tel ensemble.

Le gouvernement souhaitant aboutir rapidement à de nouveaux contrats de ville, un document type fut élaboré par la DIV, de sorte que la phase de négociation ne soit pas fastidieuse. Corollaire immédiat, toutes les stipulations du contrat n'ont pu être pleinement adaptées à la réalité locale. Toutefois, les partenaires ne disposaient par ailleurs d'aucun bilan préalable ni d'aucun objectif, le temps imparti aux travaux préparatoires n'ayant pas permis de s'appuyer sur un diagnostic précis. L'approche transversale, au travers de programmes thématiques généraux, a ainsi été privilégiée, au détriment de la prise en compte des problématiques spécifiques aux périmètres ciblés. Ainsi se mêlaient des approches par types de public, avec des approches thématiques ou géographiques, rendant dès l'origine le dispositif peu lisible, d'autant plus qu'aucune hiérarchisation des priorités n'était avancée. En outre, la faisabilité de ces programmes, notamment financière, relevant pour l'essentiel de crédits de droit commun, n'a pu être vérifiée, en particulier s'ils étaient pris en compte dans le budget de la ville de Marseille. Le contrat a donc porté plus sur des orientations générales que sur de véritables objectifs et programmes précis.

Il n'est donc pas pertinent de parler "d'objectifs" du contrat de ville, étant entendu que si "la promotion de la citoyenneté et la lutte contre l'exclusion" constituent des ambitions louables, elles ne se prêtent que difficilement à une évaluation. Aucune batterie d'indicateurs précis, ni d'objectifs chiffrés s'y rapportant n'apparaissaient ainsi dans ce premier contrat, qui se rapprochait donc davantage d'une déclaration d'intentions.

L'objectif des contrats de ville était également de cerner le périmètre d'action le plus pertinent pour

entreprendre une action publique d'envergure et efficiente. Pourtant, cet aspect essentiel, n'a pas réellement fait l'objet d'études prospectives et les différents partenaires n'ont pu fournir d'éléments conceptuels préalable au zonage, avançant que les périmètres étaient parfaitement délimités et identifiés depuis fort longtemps. Cette logique n'est en soi pas dénuée de bon sens, et il serait erroné de prétendre que les sites retenus ne présentaient pas suffisamment de caractéristiques objectives qui justifiaient leur insertion dans le périmètre du contrat de ville. Ces quartiers réunissaient en effet toutes les conditions de l'exclusion, mais offraient également des espaces économiques, culturels et urbains riches en potentialités.

Le site Nord Littoral, qui s'étend sur le 16^e arrondissement et une partie du 15^e, très éloigné du centre ville, présente ainsi une très grande diversité avec les tours des trois grandes cités de la Castellane, la Bricarde et du Plan d'Aou surplombant des noyaux villageois, des zones d'activités, des secteurs pavillonnaires ou des friches. La population de 26 500 habitants connaissait un fort taux de chômage (32 %) et ne profitait d'aucun équipement structurant ni pôle de centralité. Le site Saint Antoine Est, situé dans le 15^e arrondissement à la porte nord de Marseille, et celui du 15^e sud présentaient les mêmes caractéristiques, un ménage sur cinq étant en outre d'origine étrangère. Le site centre-ville, qui couvre l'essentiel des quartiers historiques de l'hypercentre de Marseille, Belsunce, Thiers, Cours Julien, Noailles, Opéra, ou Joliette, a été depuis le début du siècle le point d'ancrage de toutes les vagues migratoires. En 1990, sa population s'élevait à 48 000 habitants dont 20 % de ménages étrangers et 27 % de chômeurs. Le contrat de ville concernait également les sites de Saint-Mauront-Cabucelle, des Hauts de Mazargues, de la Vallée de l'Huveaune, de la Rose-Malpassé et de Saint-Barthélémy-Le Cannet.

C'est finalement sur la base d'un consensus politique assez large qu'ont été retenus les sites éligibles au dispositif du contrat de ville. Cumulant les handicaps objectifs et subjectifs, ils sont globalement situés au nord et au centre de la ville.

1-2 Un nouvel outil d'un maniement malaisé : le Grand Projet Urbain (GPU)

La préparation du XI^e plan a été l'occasion d'introduire dans le paysage de la politique de la ville onze grands projets urbains, opérations lourdes de transformation de la structure même de vastes zones urbaines. Leurs principes généraux ont été fixés lors du comité interministériel de la politique de la ville (CIV) du 22 février 1994 et en dehors de toute consécration législative : "Un GPU se fixe comme objectif majeur la réinsertion urbaine. Il s'agit pour l'Etat de donner une impulsion décisive pour changer l'image de ces quartiers et pour les réinsérer dans leurs villes en agissant sur l'aménagement urbain et sur le développement économique local. Il faut traiter d'urbanisme, d'habitat, d'emploi, de transport, de services publics...".

La "subtilité" des GPU par rapport aux contrats de ville, dont ils sont extrêmement proches, repose sur le fait qu'ils ne semblaient devoir être dotés que de crédits d'investissement, l'esprit de cette juxtaposition de deux types de contractualisation paraissant être la répartition des dépenses dans deux enveloppes différentes : au contrat de ville le fonctionnement, au GPU l'investissement.

Un des enjeux essentiels associés à la création du GPU, et qui est toujours débattu à l'heure actuelle, fut dès l'origine, la définition de ses structures de maîtrise d'ouvrage. Le CIV du 22 février 1994 fixait pourtant clairement les contours de l'organisation qui paraissait la plus souhaitable : " Mandat est confié au Préfet de la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur, Préfet des Bouches du Rhône en vue de négocier avec la ville de Marseille, le Département des Bouches du Rhône, et la Région PACA, la constitution d'une SEM appelée à être le maître d'ouvrage délégué des opérations consécutives au grand projet urbain. L'Etat prendra part au capital de cette SEM locale pour une part maximale de 35 %, lui permettant de disposer d'une minorité de blocage."

Face à la forte implication de l'Etat, les collectivités locales ont paru craindre d'être politiquement dépossédées, compte tenu de leur participation financière limitée. Dès lors, il n'est pas étonnant que la création du GPU n'ait pas été suivie de celle d'une structure de maîtrise d'ouvrage. Faute d'accord entre l'Etat et les collectivités sur la création d'une société d'économie mixte (SEM), ce projet sera rapidement abandonné. Parmi les raisons théoriques de l'abandon de la piste "SEM" figure l'idée que le GPU ne devait pas être comparé à une simple SEM d'aménagement et qu'il devait garder un rôle de concepteur lui permettant de "traiter" des zones justifiant d'une approche préférentielle et s'écartant d'un droit commun qui aurait justement montré ses limites.

Le protocole d'accord, signé avec le contrat de ville de Marseille le 11 juillet 1994, prévoyait donc la mise en place d'une équipe provisoire chargée de préparer le contenu du programme et d'amorcer les premières actions urgentes du GPU. Le protocole indiquait qu'ensuite seraient définies "les modalités concrètes scellant l'engagement des partenaires dans une responsabilité partagée à travers une structure de gestion du GPU". La ville était chargée de mettre en place cette équipe dotée de personnels municipaux et de personnels mis à sa disposition par l'Etat, de l'héberger et d'assurer son fonctionnement matériel, les dépenses qui en résultent étant engagées et mandatées directement par la ville et incombant pour moitié à l'Etat, pour moitié à la Région et à la ville.

Après les élections de 1995, une nouvelle convention tripartite, conclue entre la ville, l'Etat et la Région, signée le 3 juillet 1997, fixait à compter du 1er janvier 1997, les moyens de fonctionnement de l'équipe commune chargée de l'exécution des décisions prises par le comité de suivi du GPU. Ce document plafonnait la participation de l'Etat à 1,5 MF sur la base d'un taux maximum de subvention de 50 %. La participation de la ville devait être au moins égale à celle de l'Etat, et celle de la Région fixée forfaitairement à 360 000 F, sous réserve du vote des élus régionaux. Les crédits étaient ouverts au budget de la ville, gérés administrativement par la direction générale de l'urbanisme et de l'habitat et délégués au directeur du GPU.

La lettre de mission du directeur du GPU signée par les trois partenaires, (le maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, également président du Conseil régional, le préfet de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur) définissait le dispositif du processus décisionnel et les missions de "l'équipe commune". Ce document précisait que les partenaires "ont préféré renforcer d'ores et déjà

l'équipe actuelle, plutôt que de doter la structure de gestion d'un statut juridique particulier". Le dispositif s'articulait selon trois niveaux. Tout d'abord, un comité de pilotage, en charge de la définition des orientations stratégiques, puis un comité technique, s'assurant de leur bonne exécution, et enfin, une équipe commune, dirigée par M. Deschaux, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées détaché auprès de la ville de Marseille, chargée de la conduite effective des projets.

A la lumière de ces développements, la chambre constate que la définition d'une structure porteuse pour le GPU n'a pas été la priorité des responsables en charge de faire vivre un dispositif initié par l'Etat. Refusant la création d'une SEM ou d'un établissement public, qui aurait pu apparaître comme une ingérence parisienne, les autorités locales ont choisi de ne pas choisir et d'ouvrir avec pragmatisme. Le problème reste donc latent.

Tout comme pour le contrat de ville, la question essentielle était cependant de définir le périmètre le plus pertinent pour le GPU. C'est le CIV du 22 février 1994 qui a permis de trancher en prenant en compte les conclusions du rapport de l'ingénieur général Masson qui insistait sur la position stratégique des quartiers nord, charnière entre Marseille et l'étang de Berre ou entre Marseille et le plateau de l'Arbois, mais également véritable porte d'entrée de la ville. La décision de créer un GPU sur les quartiers nord de Marseille a ainsi été prise par l'arrêté du comité interministériel des villes du 22 février 1994 précédemment évoqué : "Le périmètre du grand projet urbain de Marseille comprend le cour d'intervention prioritaire constitué par les trois cités du Plan d'Aou, de la Bricarde, et de la Castellane, mais aussi les noyaux villageois environnants, plus particulièrement celui de Saint-Antoine, ainsi que les cités de la Visite, de la Savine, la Martine et les ZAC de Saint-André et de Saumaty Séon."

Le GPU a donc été élaboré à l'origine à partir des difficultés que connaissaient les habitants des trois cités, du Plan d'Aou, de la Bricarde et de la Castellane. Il a ensuite été étendu pour couvrir 2 650 hectares dont 1 850 urbanisés, afin de revaloriser l'ensemble des quartiers situés à l'entrée Nord de Marseille, dans un souci de rééquilibrage Nord-Sud de la ville. Il englobait alors 3 des 9 secteurs en contrat de ville (Nord Littoral, Saint-Antoine-Est et 15e Sud), son périmètre opérationnel s'étendant sur la totalité du 16e arrondissement et les deux tiers du 15e à l'exclusion de sa pointe sud (Saint-Louis, la Cabucelle, les Crottes et le secteur de Bassens).

L'idée qui prévalait à l'époque n'était pas de définir un centre à ce "morceau de ville" qu'étaient les quartiers nord et d'en trouver le rayon acceptable, mais au contraire de tenir compte de l'histoire villageoise de Marseille afin de bien différencier centralité et polarité. Les noyaux villageois marseillais avaient en effet l'avantage de concentrer services publics, commerces, petites activités de proximité et habitat. Il convenait dès lors de les renforcer et de les mailler en évitant un zonage radical. Trois périmètres étaient cependant dégagés : un périmètre d'intervention prioritaire, cour du GPU, concernant pour l'essentiel les trois cités précédemment évoquées, soit environ 20 000 habitants ; un périmètre de solidarité économique et sociale, devenu le périmètre du GPU proprement dit, regroupant 57 000 habitants ; un périmètre d'influence, débordant largement du GPU vers l'Est, sur les 14^e et 15^e arrondissements, et au nord au-delà de Marseille, touchant plus

de 100 000 habitants.

Le GPU regroupait ainsi 11 quartiers administratifs sur les 111 quartiers de Marseille : les Riaux, l'Estaque, Saint-Henri, Verduron, Notre-Dame-Limite, Saint-Antoine, Borel, les Aygaldes, la Viste, Saint-André et Saint-Louis. Ce territoire, composé de grands ensembles immobiliers HLM, comprenait également des noyaux villageois comme l'Estaque, Saint-Henri, Saint-André, Saint-Antoine, la Viste et les Aygaldes, ou des secteurs d'habitat pavillonnaire, ainsi que des zones d'activités telles que la ZAC de Saint-André et de Saumaty Séon, et quelques friches industrielles. Il borde la partie nord du domaine maritime du port Autonome, et il inclut de vastes espaces naturels, le Massif de la Nerthe et le Plateau de la Mur.

Sur le plan de l'habitat, le parc était constitué à 40 % par des logements HLM, dont 60 % ont été construits entre 1960 et 1975. Sur les trois cités de la Castellane, de la Bricarde et du Plan d'Aou, le taux de vacance, de 5,2 % en 1982, atteignait 21,2 % en 1993, non seulement du fait de la chute démographique déjà mentionnée, mais aussi en raison de la dégradation du parc. Ce taux atteignait 43 % au Plan d'Aou, 18 % à la Bricarde et 12 % à la Castellane. En outre, 21 % du parc ancien localisé dans les noyaux villageois de Saint-Antoine, de Saint-André et de Saint-Henri était qualifié " d'inconfortable ", à savoir sans WC ni salle d'eau. Près de 20 % des ressources des ménages provenaient par ailleurs de prestations institutionnelles qui comprennent le RMI, l'allocation de chômage, celle de logement et toutes les prestations familiales. En 1993, 27 % des habitants du GPU avaient des bas revenus contre 15 % sur la ville de Marseille. Le site bénéficie cependant d'atouts certains en matière de développement car il dispose de bonnes liaisons routières, de bonnes potentialités d'activités industrielles, commerciales et de services, du complexe tertiaire du centre commercial "Grand Littoral", de la possibilité de bénéficier des retombées de la vaste opération d'Euroméditerranée, ainsi que d'opportunités foncières importantes.

Pourtant, de 1994 à 1996 les programmes du GPU ne sont pas véritablement définis et les objectifs déterminés par le protocole d'accord du 11 juillet 1994 demeurent très généraux et proches de ceux du contrat de ville : "Un habitat social de qualité à l'échelle de la ville", "Un développement économique à poursuivre et dynamiser", ou encore "Un projet d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération". C'est seulement lors du conseil municipal du 22 juillet 1996 que les grandes lignes directrices du GPU sont approuvées et que deux "objectifs essentiels" sont assignés au GPU, à savoir "remettre à niveau ce territoire pour effacer les handicaps majeurs dont il souffre" et "valoriser les potentialités afin que ce secteur contribue activement au développement de la ville et de l'agglomération, en y retrouvant sa place". Bien qu'à cette occasion des objectifs plus précis aient pu voir le jour, il a toutefois fallu attendre le 31 janvier 1997 pour que le comité de pilotage élabore une programmation sur 5 ans avec une répartition des ressources en fonction des actions projetées. Il s'agit de la première réflexion globale sur le devenir du territoire du GPU et la première année de mise en œuvre effective. Cette année 1997 marque donc un tournant essentiel dans la vie du GPU.

La chambre relève donc que si, grâce au GPU, une manne financière importante a été octroyée à la collectivité, elle n'a pas en revanche coïncidé avec la définition d'une doctrine d'emploi et des objectifs qui satisfassent l'ensemble des partenaires. Il a ainsi fallu attendre le début 1997, soit près de trois ans après sa création, pour qu'une réflexion globale sur le devenir du territoire du GPU ait lieu. Force est de constater qu'il s'agissait là de la faiblesse du GPU, qui a ainsi fonctionné dès l'origine sans orientations claires et donc forcément dans une logique de "guichet".

II) DES MOYENS POURTANT IMPORTANTS

2-1 Des enveloppes financières conséquentes dès la période 1994 - 1998

Outre le fait qu'elles ont été l'objet d'ajustements successifs, notamment pour celles de l'Etat et du FAS, le chiffrage de ces enveloppes est complexe à plusieurs égards. Tout d'abord, la création d'un GPU à Marseille a modifié significativement, pour la part Etat, les équilibres entre crédits d'investissement et crédits de fonctionnement. Par ailleurs, le FAS, bien que n'intervenant qu'en fonctionnement, dispose également d'une enveloppe importante hors contrat, qui s'applique pour l'essentiel à des actions qui relèvent de l'esprit de la politique de la ville. De même, la Région n'a contractualisé que des crédits d'investissement mais une part des enveloppes de "Droit commun" porte le label "politique de la ville".

Les enveloppes contractualisées formellement dans le contrat de ville en 1994 et approuvées par la délibération du conseil municipal du 24 juin 1994, prévoyaient pour les cinq ans (qui allaient par la suite se transformer en six) les montants suivants :

Valeurs en MF	Etat	Marseill e	Région	FAS	Total
Fonctionnement	53,90	112,15		70,00	236,05
Investissement	263,10(1)	15,00	40,00(2)		318,10
Total	317,00	127,15	40,00	70,00	554,15(3)

La chambre note toutefois que ce tableau "officiel" n'évoque pas la contractualisation GPU pour la ville, alors qu'il le fait pour l'Etat ; sa construction "hybride" en altère sa lisibilité. Il est donc clair que l'impréparation de ce contrat de ville se révèle également dans ses aspects chiffrés, l'essentiel étant de contractualiser. Le contrat de ville précisait en effet : "la ville inscrira à son budget les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des différents programmes du GPU. La Région déterminera ultérieurement ses moyens d'intervention". Le contrat de ville s'écarte singulièrement du droit commun de la contractualisation, car il n'engage qu'un partenaire, laissant libre les autres d'ajuster leur participation en fonction des nécessités ressenties.

Ce contrat mobilise donc surtout des crédits de fonctionnement car, sur un total de 289,15 MF (44,08 Millions d'euros) de crédits contractualisés, seulement 53,1 MF (8,10 Millions d'euros) financent des opérations d'investissement, soit 18,3 % du montant du contrat.

La majeure partie des crédits d'investissement a surtout été répartie sur la base d'une approche territoriale, le GPU en concentrant une part prépondérante, l'Etat prévoyant d'engager dans ce cadre 250 MF (38,11 Millions d'euros). La ville de Marseille, quant à elle, s'était engagée par délibération du 22 juillet 1996 à participer au GPU à hauteur de 300 MF (45,73 Millions d'euros) hors habitat, auxquels s'ajoutaient 20 MF (3,05 Millions d'euros) par an au titre de la réhabilitation des espaces extérieurs privés des grands ensembles. En ce qui concerne la région Provence Alpes Côte d'Azur, sa participation n'a pas fait l'objet d'une enveloppe prévisionnelle. Ses interventions au titre du GPU ont été votées chaque année, pour un montant de 10 MF (1,52 Millions d'euros) à partir de 1995, soit 50 MF (7,62 Millions d'euros) sur la durée du contrat de ville.

Il est à relever, par ailleurs, que des fonds européens ont été engagés sur le site, en fonction de l'éligibilité des opérations proposées. De même, d'autres financeurs, tels les bailleurs sociaux, ont également investi pour des opérations d'habitat principalement. Le détail est donné dans les annexes financières du présent document. Il faut rappeler que les financements destinés à l'habitat sont issus de crédits relevant du droit commun.

2-2 Le partenariat élargi au Département avec le contrat de ville 2000-2006

La géographie du contrat de ville conclu en 1994 avait soulevé un certain nombre de critiques. L'inadéquation entre le zonage DSU et le périmètre Euroméditerranée, la non-articulation entre zonages DSU et périmètres des Zones d'Education Prioritaires (ZEP) étaient notamment relevés. Conformément à la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative à la préparation des contrats de ville 2000-2006, la préparation du contrat de ville de Marseille a été précédée par l'élaboration des points de vue des différents partenaires. Cette démarche a été suivie par les partenaires du contrat, que ce soit l'Etat, la Région, la ville de Marseille, le FAS, mais également le Département, désireux de rejoindre le dispositif contractuel. S'appuyant sur l'expérience du contrat de ville précédent ainsi que sur des études rigoureuses, le contrat de ville 2000-2006 a semblé marquer une rupture avec une période de tâtonnements. L'arrivée du Conseil général des Bouches du Rhône dans le dispositif démontre en outre la prise de conscience de la totalité des partenaires de l'intérêt, politique et administratif, de figurer dans un dispositif qui paraît devoir évoluer vers un rééquilibrage institutionnel en faveur des collectivités territoriales.

Le contrat de ville de Marseille a été signé le 26 juin 2000, en présence du ministre délégué à la ville, par l'Etat, la Région PACA, la ville de Marseille, le Département des Bouches-du-Rhône et le FAS. Bien que les "objectifs" soient encore relativement larges et non hiérarchisés, ce nouveau contrat de ville voit cependant apparaître des indicateurs de suivi. Pour autant, la chambre remarque que, là encore, aucun objectif chiffré de diminution de situation de précarité n'est affiché. De plus, tous les secteurs de l'action publique, emploi, formation, sécurité, éducation, habitat, citoyenneté, santé, culture, nouvelles technologies, solidarité sont présentés comme des priorités. La politique de la ville est donc censée embrasser tous les secteurs où l'action publique

a vocation à se déployer.

Il est toutefois à noter que sont définies des conventions territoriales opérationnelles concernant des îlots identifiés sur lesquels devront être menées des opérations spécifiques, programmées pour trois ans, comportant des objectifs précis et des obligations de résultats. Toutes les copropriétés dégradées soumises à un plan de sauvegarde font ainsi l'objet d'une convention territoriale opérationnelle, afin de pouvoir articuler les actions du plan de sauvegarde à un travail social sur l'environnement de la copropriété.

2-3 Le GPV succède au GPU et instaure un nouvel esprit

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé, dans le cadre du plan gouvernemental de rénovation urbaine et de solidarité, de mettre en œuvre un programme de renouvellement urbain centré autour de 50 "grands projets de ville". Le GPV devient donc un projet global de développement social et urbain, intégré au contrat de ville, censé apporter pour les quartiers concernés un changement de dimension et d'intensité de l'action publique, dans le cadre d'une stratégie de cohésion sociale et territoriale.

Le GPV forme la convention territoriale du contrat de ville de Marseille dont il constitue un avenant. Il s'inscrit, bien entendu, dans la suite logique du GPU. Pour autant, en se dotant d'une large enveloppe de crédits de fonctionnement, il rompt avec la logique qui semblait devoir être distinguée lors de la précédente contractualisation. La définition du périmètre du GPV a fait l'objet d'une réflexion concertée entre les partenaires, appuyée par des études techniques confiées à l'AGAM, l'agence d'urbanisme de la ville de Marseille. Cette étude détaillée, présentait trois hypothèses correspondant à des logiques d'aménagement différentes.

La première hypothèse était celle dite du "couloir littoral". Son objectif majeur était de s'inscrire dans une cohérence territoriale première, à savoir relier deux périmètres opérationnels - GPU et Euroméditerranée - évitant ainsi un "no man's land" en termes de logiques d'interventions fortes. La deuxième hypothèse était celle du "maillage Est - Ouest" et organisait une double centralité organisée autour de Grand Littoral et du centre urbain du Merlan. Dans cette hypothèse, les deux périmètres opérationnels que représentaient le GPU et Euroméditerranée étaient reliés en même temps qu'était prise en compte une logique de fonctionnement débordant la limite communale pour inclure les premières terres de Septèmes les vallons et des Pennes Mirabeau. La troisième hypothèse enfin, celle finalement retenue, était celle du "rééquilibrage Nord - Sud". C'est le territoire de l'approche globale à l'échelle d'une agglomération où les problématiques jugées essentielles (voiries, transports, mixité urbaine) pouvaient trouver un traitement pertinent.

Cette dernière hypothèse, largement mise en avant par l'AGAM, permettait de "couvrir" 225 537 habitants contre 133 373 pour la première et 176 930 pour la seconde. Plus consensuelle, donc plus acceptable politiquement, l'hypothèse du "rééquilibrage Nord - Sud" a emporté la décision. Le choix n'était pas infondé si l'on se reporte aux indicateurs de précarité. En effet, l'étude de l'AGAM

analyse toute une série d'indicateurs qui démontrent, si besoin était, que le GPV repose sur le périmètre où résident, à peu de choses près, les 30 % de Marseillais les moins favorisés. La stratégie structurant le GPV est donc fondée sur :

un territoire (220 000 habitants, soit quatre fois plus que pour le GPU, 5 000 hectares) sur lequel sont mobilisés des crédits de droit commun, des crédits européens et des crédits du contrat de ville pour le financement des actions relevant du développement économique, urbain et social dans le cadre du contrat de ville ;

8 pôles de projet (93 000 habitants, 1 200 hectares) sur lesquels, en plus des crédits évoqués ci-dessus, sont concentrés les crédits d'investissement du GPV afin d'éviter tout effet de dilution.

Le périmètre du GPV était ainsi arrêté le 30 mars 2000 au cours d'une réunion du comité de pilotage du GPV, présidée par le préfet en présence de M. Gaudin, maire de Marseille, Mme Andrieux, déléguée à la politique de la ville du Conseil régional, M. Rossi, délégué à la politique de la ville du Conseil général, accompagné de M. Vigny, directeur général des services, et le rapport de présentation du GPV envoyé au ministre le 1er avril 2000.

Toutefois, le président du Conseil général exprimait, le 20 juin 2000, sa volonté de voir intégrer le quartier du Panier dans le GPV, alors qu'il n'y figurait pas jusqu'à lors. Pourtant, le débat sur le périmétrage du GPV qui avait débuté à l'été 1999 avait été particulièrement médiatisé et largement ouvert aux différents partenaires. Cette intégration du Panier dans le périmètre du GPV soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, ce quartier bénéficie déjà de l'ensemble des dispositifs du contrat de ville. Il est inclus dans le territoire du " Grand Centre Ville " et son insertion dans le périmètre du GPV ne paraît devoir entraîner l'éligibilité à aucun crédit supplémentaire de ce simple fait, étant donné qu'il ne constitue pas, pour l'heure, un " pôle de projet ". De plus, le Panier a grandement bénéficié, lors du contrat précédent, de crédits européens, grâce au programme d'intérêt communautaire (PIC) Urban, ce qui n'était pas le cas de tous les quartiers GPU. Enfin, son intégration dans le GPV a conduit à remodeler le pourtour de celui-ci afin de limiter les discontinuités territoriales. Il convient de noter que la cartographie précédente avait été signée par le ministre délégué à la ville et le Président du Conseil général.

La chambre relève qu'à l'intérieur d'une zone dont les délimitations ont été fort discutées, des pôles ont été néanmoins privilégiés pour concentrer l'essentiel des investissements ; cette approche est pourtant justifiée par les concepteurs de cette architecture, pour qui les investissements effectués sur ces pôles ont vocation à rayonner bien au-delà du périmètre concerné, ce qui permet une vision élargie de la cohésion d'ensemble.

Pour autant, si le zonage retenu pour le GPV semble extrêmement large, la réalité de l'effort d'investissement est tout autre. En privilégiant des quartiers spécifiques, les pôles de projet évitent le saupoudrage, mais semblent néanmoins renouer avec une logique datant de près de trente ans, en l'occurrence celle du DSQ. Sans que " ce retour aux sources " emporte quelque

conséquence négative, il convient de retenir la différence entre la réalité des flux financiers et une présentation qui, en misant sur l'effet d'affichage, pourrait être trompeuse. Il est d'ailleurs révélateur de constater que ces pôles de projet sont parfois également découpés en "micro-sites" qui font l'objet de conventions territoriales opérationnelles, afin de mettre en place une programmation d'intervention à trois ans ayant pour vocation de bénéficier principalement aux habitants du site.

Dans ce cadre, les opérations de démolition-reconstruction revêtent un intérêt majeur, car toute démolition impose certes le financement des travaux, mais également celui des opérations d'accompagnement social. Il est par ailleurs indispensable de prévoir le relogement des populations déménagées, surtout, comme c'est le cas le plus souvent (au Plan d'Aou par exemple), si le nombre de logements qui seront reconstruits est inférieur à celui de ceux qui sont démolis. Enfin, ces opérations imposent de s'interroger sur la localisation des relogements ultérieurs, les objectifs de mixité sociale et de dédensification étant souvent difficilement conciliables. Dès lors, toute opération de démolition-reconstruction semble nécessairement impliquer des tensions sur le marché du logement privé, et plus particulièrement sur le parc social de fait constitué par des copropriétés dégradées du centre ville. Par ailleurs, alors que le Conseil général et l'Etat semblent souhaiter répartir les nouvelles constructions sur l'ensemble du territoire marseillais, la municipalité a clairement affiché sa préférence pour cibler davantage les 13^e, 14^e, 15^e et 16^e arrondissements. Les aspects financiers ne sont donc pas les seuls à prendre en considération dans ce débat. Le phénomène présente d'autant plus d'acuité que la ville de Marseille devrait être le cadre d'un vaste mouvement de population dans les années à venir. Le secteur d'Euroméditerranée qui, comme le rappelle fort justement son directeur général, constitue la banlieue de Marseille en son centre, va en effet prochainement être investi par les bureaux.

A la lumière de ces évolutions, on relève la divergence croissante entre les pratiques européennes et nationales. En effet, alors que la population européenne éligible aux différents fonds et programmes européens a été réduite de moitié avec l'adoption de l'agenda 2000 et le passage de 7 à 3 objectifs communautaires, la population concernée par les subsides de la politique de la ville connaît un mouvement inverse. Les fonds européens ne concernent effectivement plus que 103 000 habitants de la ville aujourd'hui, contre plus de 250 000 lors de la programmation précédente, alors que la population " couverte " par la politique de la ville a doublé passant de 210 000 à 407 000 habitants dans le même temps. Ce mouvement paradoxal résulte d'un choix de critères différents, sinon opposés. Pour l'Europe, le critère du retard de développement est clairement affiché, ce qui conduit à focaliser les actions sur les territoires les plus nécessiteux, alors que pour la politique de la ville, l'idée est de traiter une zone suffisamment large pour qu'une action globale de promotion urbaine puisse être entreprise efficacement.

Au-delà de ces controverses, la chambre ne peut que relever le manque de convergence entre les subsides nationaux et supra étatiques car, outre la perte d'efficacité du dispositif, cette absence de synergie génère une logique perverse de compensation. Les fonds européens abondent les enveloppes destinées à des zones où la politique de la ville est conduite avec moins de vigueur et

vice-versa. La non reconduction du PIC Urban à Marseille découle de cette logique, les moyens nationaux consacrés au GPV et à Euroméditerranée ayant été revus à la hausse.

2-4 Des modalités de mise en oeuvre très complexes

Par essence, la difficulté d'organiser une politique partenariale découle justement de la pluralité des partenaires et de la nécessité de faire fonctionner leurs "cultures" différentes. Cette vérité a pu, sur le site marseillais, trouver de multiples illustrations et continue de générer nombre de débats. Tout d'abord, la "gouvernance" du contrat de ville repose sur la distinction entre maîtrise d'ouvrage politique et maîtrise d'ouvrage opérationnelle, ce qui peut générer une certaine opacité. En effet, la maîtrise d'ouvrage "politique" n'a rien de commun avec la maîtrise d'ouvrage des opérateurs ; de même, le terme de "maîtrise d'ouvrage" qui est utilisé semble être un vague héritage des équipes de maîtrise d'ouvrage urbaines et sociales (EMOUS), mais n'emporte pas de réelle signification technique.

Fondée sur la distinction entre maîtrise d'ouvrage politique et maîtrise d'ouvrage opérationnelle, la gouvernance du contrat de ville repose sur un hiatus fondamental avec des notions classiques du Code des marchés publics. Cette imprécision sémantique entretient le flou sur les responsabilités réelles des différents opérateurs.

2-4-1 Les structures confuses de la période 1994 - 1999

Le pilotage du contrat de ville 1994-1999 s'est appuyé sur deux outils, le comité d'orientation et de coordination (COC), qui a assuré la maîtrise d'ouvrage politique, et la mission DSU de la ville de Marseille, choisie comme maître d'ouvrage général du contrat. Le COC a constitué l'instance décisionnelle suprême du contrat de ville, réunissant le sous-préfet à la ville, les représentants élus de la ville et de la région, ainsi que le délégué régional du FAS. L'essentiel de la mission du COC résidait dans l'examen de la programmation financière du contrat de ville, notamment sur les crédits spécifiques de fonctionnement. La mission DSU de la ville de Marseille, devenue mission ville puis direction de la politique de la ville, a été chargée quant à elle, d'animer le dispositif opérationnel. Elle a ainsi coordonné le travail des équipes territoriales, géré la procédure d'instruction de tous les dossiers de financement avant validation par le COC. La maîtrise d'ouvrage générale du GPU était en revanche confiée à une équipe commune, co-mandatée et co-financée par l'Etat, la ville et la Région.

2-4-2 L'inextricable dispositif associé à la contractualisation 2000 - 2006

Le contrat de ville 2000-2006 a distingué le niveau de la maîtrise d'ouvrage politique, assurée au sein du comité de pilotage et celui de la direction de projet, porté par le groupement d'intérêt public (GIP) pour la gestion de la politique de la ville.

Le GIP pour la politique de la ville a été créé entre l'Etat et la ville de Marseille par arrêté

préfectoral du 9 octobre 1998. Il a ensuite reçu l'adhésion de la région PACA et du Département des Bouches du Rhône. Parmi ses compétences actuelles on compte notamment la maîtrise d'ouvrage politique du contrat de ville et du GPV, et la gestion matérielle et logistique des équipes opérationnelles du contrat de ville. Au sein du GIP, les droits statutaires sont répartis comme suit :

Etat 31 %, soit 2 voix au conseil d'administration du GIP ;

Ville de Marseille 48 %, soit 2 voix également ;

Région 10,5 %, soit 1 voix ;

Département 10,5 %, soit 1 voix également.

En ce qui concerne le pilotage politique, le contrat de ville prévoit que la maîtrise d'ouvrage du contrat de ville et du GPV est commune. Le conseil d'administration du GIP constitue ainsi la base des comités de pilotage du contrat de ville et du GPV. Cela étant, un degré de complexité est désormais ajouté, car pour le pilotage du contrat de ville, il s'ouvre au FAS, alors que pour le pilotage du GPV, il s'ouvre au FAS et à la ville de Septèmes. En effet, s'agissant des structures de pilotage du GPV, il est difficile d'utiliser celles du contrat de ville, car la commune de Septèmes est dans le GPV et non dans le contrat de ville. La lisibilité du dispositif est donc malaisée. La maîtrise d'œuvre opérationnelle est en revanche assurée par les équipes composées de fonctionnaires et d'agents publics mis à disposition du GIP par la ville de Marseille et désormais par le Département. La direction du projet, selon la nouvelle terminologie, est confiée au directeur du GIP, en l'occurrence M. Lerda, directeur de la politique de la ville de Marseille.

La procédure à suivre pour définir la programmation financière sur le territoire du GPV n'est pas d'une grande clarté. En effet, selon que les opérations relèvent de la programmation GPV ou du contrat de ville, qu'elles sont inscrites ou non dans un pôle de projet, qu'elles relèvent ou pas de thèmes communs au contrat de ville ou au GPV, les appels à projet vont cheminer à travers des circuits administratifs relevant de procédures distinctes et d'une rare complexité. La distinction de deux dispositifs pourtant juridiquement liés, contrat de ville et GPV, a ainsi débouché sur un paysage administratif difficile à décrypter, surtout pour les acteurs associatifs qui doivent prendre la mesure de l'organisation institutionnelle et identifier leurs interlocuteurs pour obtenir les subsides nécessaires à leurs actions.

Même si l'organisation administrative, théorisée par un document commun signé par le directeur de la politique de la ville et celui du GPV, répond aux différents cas de figure qui pourraient survenir, elle reste particulièrement déroutante, même pour les plus initiés. Il s'agit là d'une carence récurrente de la politique de la ville. Enfin, considérant que le GPV demeure juridiquement un avenant du contrat de ville, les inconvénients de l'ériger en structure autonome apparaissent avérés, étant donné que pour une commune de la taille de Marseille, le GPV ne saurait en aucun cas couvrir la totalité des opérations d'investissement urbain.

2-4-3 La prépondérance de la ville de Marseille

La montée en puissance de la politique de la ville a été appréhendée par les différentes collectivités qui ont modifié, parfois en profondeur comme la Ville de Marseille, leur organisation administrative. Cette reconfiguration des services conforte l'idée que la politique de la ville demeure une initiative de l'Etat confiée principalement à la ville support.

En effet, le service "politique de la ville" du Conseil régional est aujourd'hui composé de cinq personnes alors qu'il a la charge des 35 contrats de ville de la région PACA. Cet effectif, qui peut sembler modeste, a pourtant été renforcé au début de l'année 2000, date à laquelle il ne comptait que trois équivalents temps plein. En ce qui concerne le Conseil général, il convient de relever que le service politique de la ville a été créé à l'automne 1998, lors de la réorganisation des services. Jusqu'au 1er juillet 2001, le bureau des associations y était intégré. Cette structure ne dispose que de quatre coordonnateurs de terrain. Bien que disposant d'un réseau de travailleurs sociaux sur le terrain, il faut relever qu'elle assure le suivi, outre celui de Marseille, de sept autres contrats de ville, à savoir ceux d'Aix en Provence, d'Arles, de La Ciotat, de Miramas, de Martigues-Port de Bouc, de Port Saint Louis du Rhône et de Salon de Provence.

Au sein de cette organisation administrative complexe, la prépondérance de la ville de Marseille s'est progressivement affirmée. Tout d'abord, la chambre note que la Mission Ville, appelée Mission de Développement Social Urbain jusqu'en 1997, reste le maître d'œuvre principal du contrat de ville, le lieu de la mise en cohérence des interventions thématiques et territoriales, l'instructeur de tous les dossiers de demande de financement, le responsable administratif, l'animateur et le gestionnaire de l'ensemble du dispositif opérationnel. Ensuite, les équipes opérationnelles déployées sur le terrain pour assurer l'interface entre les autorités et les habitants, et qui étaient gérées à l'origine par une structure associative, le PACT ARIM, ont été progressivement absorbées par la ville de Marseille. En effet, en 1998, la convention qui confiait la charge de ces équipes au PACT ARIM a été dénoncée pour non-conformité à la loi Sapin. Après quelques attermoissements, les 25 salariés ont ainsi été intégrés au sein des effectifs de la ville, le 1er janvier 2000, par recrutement contractuel pour 20 d'entre eux et par accès direct pour les 5 autres.

Par ailleurs, un certain nombre de services municipaux ont été redéployés en appui de la politique de la ville. Le dispositif "Aide au Travail Scolaire Personnalisé" est ainsi devenu un service municipal à part entière, la "mission socio-éducative pour la réussite scolaire", de même que la mission Toxicomanie-Sida qui, jusqu'à son absorption par la mission ville, était gérée de manière associative.

Davantage que les autres collectivités, la ville de Marseille a résolument pris la mesure des implications de la politique de la ville, comme des opportunités qu'elle pouvait offrir. Elle s'est ainsi assurée la main mise sur les acteurs de terrain et a pu trouver des relais financiers efficaces,

auprès de l'Etat et de la Région, pour prolonger sa politique de droit commun.

2-5 Des acteurs hétérogènes ouvrant sans réelle synergie

Au-delà des difficultés de marier les cultures administratives parfois dissemblables de l'Etat et des collectivités, le partenariat nécessité par la politique de la ville réunit des acteurs de nature très différentes.

2-5-1 L'apport de l'établissement public Euroméditerranée

L'établissement public d'aménagement "Euroméditerranée" (EPAEM) a été créé par décret n°95-1102 du 13 octobre 1995. Il est chargé de conduire l'opération d'aménagement du même nom, classée par décret n° 95-1103 du 13 octobre 1995 parmi les opérations d'intérêt national (OIN) mentionnées à l'article R.490-5 du Code de l'urbanisme. Complétant le décret institutif, un "protocole général" a été signé le 21 décembre 1995 entre l'Etat, la Région, le Département, la ville de Marseille et la Communauté de communes. Il précisait les règles de coopération entre les partenaires, posait les principes de la mise en cohérence de leurs actions propres, décrivait enfin les engagements financiers des différents partenaires, désormais portés à 2,6 milliards de francs pour la durée de l'opération(4).

Bien que le GPU et Euroméditerranée aient été conçus à la même époque, entre 1993 et 1994, ils ont été clairement distingués dès l'origine, leurs missions ne semblant pas ressortir d'une logique équivalente. Le contrat de ville 1994-1998 ne faisait d'ailleurs qu'une fugace allusion au projet Euroméditerranée, aucune continuité territoriale n'étant prévue avec le GPU. Pourtant, même si Euroméditerranée et le GPU/GPV sont deux concepts distincts, aux vocations différentes mais désormais territorialement contigus, ils concourent au remodelage urbain de Marseille et pourraient utilement ouvrir en coopération sinon en pleine synergie.

La politique de la ville a désormais annexé d'importantes politiques sectorielles, comme la prévention de la délinquance et le logement. Cette évolution résulte d'une évidence sociale, les mêmes populations cumulant les handicaps, ce qui justifie un traitement global de l'ensemble des problématiques. L'analyse des indicateurs de précarité pousse effectivement au constat que les quartiers prioritaires de la politique de la ville et ceux concernés par l'opération d'intérêt national Euroméditerranée offrent de nombreuses similitudes. En effet, sur les 14 000 logements de ce dernier secteur, constituant le parc social "de fait" de la ville, 3 000 ont été déclarés vétustes ou inconfortables, 2 000 sont vacants (soit 14 % du parc, alors que la moyenne pour l'ensemble de la ville est de 10 %) et 75 % sont en location, avec une très faible présence du parc public.

Prenant conscience que le volet social était incontournable même dans le cadre d'une opération de prestige, les dirigeants d'Euroméditerranée ont développé des partenariats pour entreprendre des actions dont les thématiques ne sont pas sans rappeler celles de la politique de la ville. Pendant que la politique de la ville, à l'origine essentiellement sociale, se tournait davantage vers

le développement économique et urbain, l'opération Euroméditerranée, à l'inverse, offrait une place plus importante à l'action sociale. Le contrat de ville 2000-2006 a ainsi marqué un tournant dans l'histoire des relations avec Euroméditerranée, désormais partenaire d'une convention territoriale opérationnelle qui en fait de facto un territoire prioritaire de la politique de la ville.

Pour autant, le GPV et Euroméditerranée fonctionnent aujourd'hui encore sans réelle synergie, alors que, situés dans un même bassin de vie et visant le même rééquilibrage Nord/Sud de la ville, les complémentarités et les solidarités sont évidentes dans les domaines des transports, de l'habitat, de l'implantation d'entreprises ou des équipements urbains. Il semble donc regrettable que pour ces thèmes précis, aucun contrat d'objectifs communs ne soit à l'heure actuelle étudié par ces deux acteurs.

Il faut également relever une différence sensible entre l'esprit du contrat de ville et les documents produits par Euroméditerranée. Si l'EPAEM se donne en effet pour objectif d'attirer une "population nouvelle au sein du périmètre" et désire concourir "à l'objectif de mixité", il souhaite y parvenir "par le haut de la pyramide sociale". La problématique du relogement des populations ne semble donc pas pleinement traitée par la convention évoquée. La chambre prend toutefois acte de la volonté exprimée par le conseil d'administration d'Euroméditerranée de maintenir les populations en place et d'améliorer leurs conditions d'habitat.

2-5-2 Des associations difficiles à contrôler

La politique de la ville, si elle demeure dans la main des acteurs qui ont contractualisé, n'en est pas moins mise en œuvre par des acteurs locaux issus du monde associatif. Chaque année, plus de 1 500 associations font l'objet de décisions de financement, et environ les deux tiers reçoivent des subsides publics. Le paysage associatif est par ailleurs largement hétérogène, car s'il est relativement facile pour une collectivité de contrôler les structures les plus importantes, il n'en va pas de même pour l'essentiel des autres acteurs associatifs qui reçoivent de l'Etat ou des collectivités quelques dizaines de milliers de francs chaque année.

Afin de simplifier les démarches des associations et d'alléger la charge pesant sur leurs administrations, l'Etat, la Région, la Ville et le FAS ont mis en place un dossier commun de demande de subvention à l'occasion du contrat de ville 2000 - 2006. Il convient de relever que le Conseil général n'a pas souhaité s'inscrire dans cette démarche. Cet état de fait rend les demandes des associations plus délicates car elles doivent mener de front deux procédures distinctes. Il en va de même pour les fonctionnaires en charge de l'instruction et du contrôle des subventions versées. La sous-consommation des crédits contractualisés, notamment d'investissement, peut trouver là une première explication. Cela étant, la chambre prend acte de l'intention clairement affirmée par le Département, d'adopter pour 2002 la procédure du dossier unique.

La chambre s'interroge également sur le contrôle opérationnel de l'action subventionnée. Si le

chef de projet valide effectivement le travail de l'association en signant une attestation de réalisation et en émettant un avis sur la proposition de mandatement, il reste dans l'incapacité d'évaluer l'impact de l'action en dissociant le travail accompli sur le terrain de ses effets à court-moyen terme. Bien que la Ville ait initié en 2001 une démarche d'expertise qualitative plus prononcée, le contrôle effectué par les collectivités reste pour l'heure lointain et se résume au mieux à un contrôle administratif a posteriori, où est vérifiée l'adéquation entre le bilan financier de l'action, le compte-rendu de l'action et le projet initial.

2-5-3 Le délicat partage des charges avec les bailleurs sociaux

Le parc immobilier de la Ville de Marseille comprend 326 000 logements, répartis de la manière suivante :

Types de logement	Nombre de logements
Propriétaires occupants	140 000
Parc locatif privé	130 000
Parc locatif social	62 000
Logements vacants	34 000
TOTAL	326 000

Bien que ne devant pas être réduite à sa dimension urbanistique, la politique de la ville n'est pas moins concernée en premier lieu par l'évolution du parc locatif. La définition des objectifs et des zones d'intervention prioritaires résulte de la confrontation entre les points de vue des différents partenaires, Etat, collectivités et bailleurs sociaux. Il est à noter que les bailleurs sociaux n'ont pas été signataires des contrats de ville, étant donné que le mélange entre crédits spécifiques et de droit commun aurait été inéluctable de ce fait.

Dans le cadre de la loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, quatre grandes copropriétés ont été inscrites, par décision préfectorale, dans un processus d'élaboration d'un plan de sauvegarde. Il s'agit des ensembles immobiliers du Mail, des Rosiers (14^e arrondissement), de Kallisté (15^e arrondissement) et de la copropriété Bellevue (3^e arrondissement). La chambre relève ce qui pourrait être un effet pervers de cette mesure d'inscription d'une copropriété dans un plan de sauvegarde. En effet, des investisseurs bien informés pourraient profiter de cette opportunité pour investir massivement dans des immeubles dégradés, dès lors qu'ils ont la certitude de voir l'Etat ouvrir activement pour la réhabilitation des dits logements.

L'amélioration du cadre de vie et de l'habitat constitue une priorité affirmée des contrats de ville successifs. Dans cette optique, la contractualisation 1994-1999 mentionnait l'objectif de réhabiliter les groupes HLM des quartiers prioritaires et d'améliorer l'offre de logements sociaux afin de rééquilibrer le logement social sur la ville. Pourtant, depuis lors, force est de constater que ces objectifs n'ont pas été totalement repris par la nouvelle municipalité qui a souhaité faire porter son

effort sur la réhabilitation de l'habitat ancien et insalubre du centre ville. Cette inflexion se conçoit effectivement, étant donné que le centre de la ville est appelé à en devenir son cœur économique et surtout, que les quartiers de l'hypercentre sont traditionnellement les quartiers d'accueil des populations immigrées. Toutefois, malgré la présence de 65 000 logements sociaux sur Marseille (la moitié se trouvant sur les 13^e, 14^e et 15^e arrondissements), le programme local de l'habitat (PLH), approuvé en 1999, faisait état d'un besoin de 700 logements nouveaux par an.

Au-delà de ces considérations stratégiques, l'action en faveur du logement, financée par des crédits de la politique de la ville et des crédits de droit commun de l'Etat et des différentes collectivités, nécessite en outre une contractualisation avec les organismes HLM, qui s'inscrivent dans la sphère d'influence de différentes collectivités. La quête de cohérence est donc, une fois de plus, semée de difficultés. Par ailleurs, l'objectif de mixité sociale est moins prioritaire, pour les bailleurs sociaux, que celui de l'équilibre financier.

Outre l'Etat et la Ville, le Département a également décidé de renforcer son soutien financier à la réhabilitation du parc locatif social, déjà cofinancée par la Ville et la Région. Dans sa délibération du 24 juin 1999, l'assemblée départementale a effectivement décidé de rompre avec les critères classiques d'intervention, pour élargir son champ de financement à des actions comme la mise en sécurité des divers équipements, ou la restauration de parties communes de copropriétés dégradées, se substituant ainsi parfois aux bailleurs sociaux défaillants.

2-6 De nombreuses interrogations subsistent quant au portage administratif du contrat de ville

Créés par la loi ATR n° 92-125 du 6 février 1992, les GIP-DSU avaient vocation à faciliter la coordination et la coopération des différents acteurs.

2-6-1 Le GIP et ses carences

La création d'une telle structure sur le site marseillais s'est ainsi concrétisée par arrêté préfectoral du 9 octobre 1998, bien que ses caractéristiques n'aient pas semblé pleinement maîtrisées. Les termes de la délibération du conseil municipal du 20 juillet 1998 illustrent la faible connaissance de cette nouvelle structure juridique, le GIP étant qualifié "d'établissement public", ce qui n'est aujourd'hui toujours pas avéré. Seuls l'Etat et la ville de Marseille étaient à l'origine réunis dans le GIP, dont la direction était confiée au directeur de la politique de la ville à la mairie de Marseille, et la présidence à un adjoint au maire. Le Département et la Région ont toutefois rejoint le GIP le 28 février 2001. Le FAS, quant à lui, n'a pas souhaité que ses antennes régionales adhèrent aux différents GIP-DSU, afin de ne pas voir diluer son pouvoir d'orientation dans des structures locales.

Au-delà de la complexité de ce dispositif de pilotage qui associe GIP et FAS ou GIP et commune de Septèmes, la réalité de la mission confiée au GIP ainsi que les contraintes juridiques inhérentes à ce statut soulèvent certaines interrogations. Bien que conçus comme des

organismes de concertation, il semble que les GIP-DSU n'aient pas vocation à exercer la maîtrise d'ouvrage, voire la mission d'opérateur. En effet, l'article 133 de la loi ATR précédemment évoquée, dispose que le GIP-DSU est constitué "pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain" et non pour élaborer et mettre en œuvre ces dites politiques.

Le GIP-DSU apparaît ainsi sous-dimensionné pour co-piloter les vastes opérations de rénovation urbaine du GPV notamment. De plus, les contraintes imposées au recrutement des personnels des GIP pourraient pénaliser lourdement une telle structure s'il s'agissait de constituer une équipe de maîtrise d'ouvrage de projet urbain. En effet, l'article 7 du décret 93-705 du 27 mars 1993 relatif aux GIP compétents en matière de DSU, dispose que le recrutement de personnel propre ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire. L'arrêté du 2 décembre 1999 a ensuite précisé que le nombre de postes ainsi pourvus ne pouvait excéder un quart des personnels de même profil et de catégorie A employés par le GIP.

Enfin, il convient de relever que le GIP ne fait pas partie des personnes morales bénéficiaires du FCTVA. Le fait qu'il soit exclusivement composé de collectivités ou d'établissements publics de coopération intercommunale est d'ailleurs sans incidence sur ce point. Comme le précise le Code Général des Collectivités Territoriales en son article 1615-1, "les ressources du FCTVA des collectivités territoriales comprennent les dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la TVA acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement."

Par ailleurs, un récent arrêt du Tribunal des Conflits, du 14 février 2000, "Groupement d'intérêt public Habitat et Interventions sociales pour les mal logés et les sans abris" a conclu que, bien que dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les GIP se caractérisaient par une absence de soumission aux lois et règlements régissant les établissements publics. En l'état actuel de la jurisprudence, il est donc clair que les GIP ne sauraient être une structure permettant la mutualisation efficiente des ressources d'investissement.

2-6-2 L'absence de personnalité morale du GPV

Le pilotage politique du GPV, confié au conseil d'administration du GIP, associé aux représentants de la commune de Septèmes, assure notamment la définition des enjeux stratégiques du GPV, ainsi que la définition des programmes d'intervention. Considérant les carences du GIP en matière de portage d'opérations d'investissement, la contrainte est forte lorsqu'il s'agit de réaliser des études ou d'accumuler des réserves foncières, ce qui conduit soit à essayer de définir une structure juridique qui puisse incarner valablement le GPV ou, au contraire, à se poser la question de l'utilité du GPV.

La chambre a pu relever que l'orientation actuelle privilégiée par les différents acteurs était de renforcer la structure de direction du GPV. Étant donné que les formules de la société d'économie

mixte ou de l'établissement public ont, pour des raisons diverses, été écartées en leur temps, la "piste" actuelle est celle du syndicat mixte ouvert, au sens des dispositions de l'article L. 5211-1 du CGCT. Une telle structure posséderait effectivement de nombreux avantages. Elle serait tout d'abord susceptible de mener des opérations d'acquisitions foncières et serait éligible au FCTVA, à la condition toutefois que toutes les personnes morales la composant soient elles-mêmes éligibles à ce fonds.

Elle pourrait ensuite additionner les fonctions de direction de projets dans le cadre d'une mutualisation des fonds avec celles de maîtrise d'ouvrage opérationnelle. En effet, le syndicat mixte pourrait confier à l'une des collectivités membres, un mandat de maîtrise d'ouvrage dans les conditions prévues par les dispositions de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée ou par celles de l'article R.321-20 du Code de l'urbanisme.

Toutefois de nombreux inconvénients subsistent, au-delà de l'utilité concrète de mener à bien un tel montage. En premier lieu, comme le précise l'article L.5721-2 du CGCT, l'Etat ne peut en aucun cas faire partie d'un syndicat mixte. Il en va de même pour les GIP, qui ne sont pas expressément mentionnés à l'article L.5721-2 du CGCT. Le GIP du contrat de ville ne pourrait donc pas être membre du syndicat mixte, sauf à être qualifié d'établissement public, ce qui n'est pas le cas en l'état actuel de la jurisprudence.

Enfin, la montée en puissance de l'intercommunalité devrait conduire à envisager dans un proche avenir l'adhésion de la Communauté urbaine de Marseille au syndicat mixte aux côtés de la ville de Marseille. Or, là encore, les dispositions de l'article L.5215-20-II du CGCT font obstacle à cette adhésion.

III) DES RESULTATS MITIGES QUI CACHENT DES REALITES PREOCCUPANTES

La chambre souhaite indiquer tout d'abord qu'il n'est pas réellement envisageable de mesurer avec certitude l'intégralité des flux financiers et de rendre totalement compte de l'étendue de la discrimination positive. En effet, pour ce faire, il aurait fallu comparer ce qui a été fait dans les quartiers en contrat de ville par rapport à ceux ne bénéficiant pas de ce dispositif ou par rapport à une norme à laquelle il serait dérogé. Or une telle norme en terme financier n'a pas de signification : un même service public a des coûts différents selon les usagers.

En outre, la chambre a pu constater des différences notables selon les sources. Cela peut s'expliquer par le fait que le coût des opérations peut être appréhendé de façon différente selon que l'on prendra en considération l'autofinancement ou pas, selon le classement opéré dans un thème ou dans un autre, selon que l'on prendra en compte le coût des équipes opérationnelles ou pas...

Enfin, même les logiciels de gestion utilisés par l'Etat ou les collectivités introduisent des hiatus

malheureux. Ainsi, le logiciel utilisé par les services de la préfecture pour suivre les crédits versés se nomme "Poliville", et agrège les données financières consacrées à la politique de la ville dans le département, alors que celui utilisé par la mairie de Marseille répond au nom de "Polyville", mais ne concerne, bien sûr, que la ville.

3-1 Les incertitudes du contrat de ville 1994 - 1998

L'une des grandes difficultés demeure celle de classer les actions selon leur affectation thématique, une action pouvant être classée dans plusieurs thèmes. Certaines thématiques peuvent regrouper des actions de toutes natures, notamment celles de l'action sociale, des loisirs et de l'éducation. De plus, une approche par public a parfois pu être choisie, ce qui rend la lisibilité du dispositif incertaine, les doubles comptages devenant alors plus fréquents.

Les dépenses retracées dans les annexes financières sont celles engagées sur 5 ans, de 1994 à 1998, sur des crédits de fonctionnement pour des actions pour lesquelles l'un au moins des quatre partenaires du contrat de Ville est intervenu et qui ont été portées par des associations. Ont été pris en compte :

Pour l'Etat, les crédits gérés par la mission politique de la ville de la préfecture ;

Pour la Ville, les crédits de fonctionnement gérés par la Mission Ville, l'ancienne ligne CAP de la prévention de la délinquance ainsi que la ligne subvention gérée par la mission Sida-toxicomanie ;

Pour le FAS, les crédits " Contrat " ;

Pour la Région, des subventions accordées sur des crédits non contractualisés mais labellisés " politique de la ville " ;

Pour l'Union européenne, les contributions au titre des divers programmes FSE, FSE-DIV, FSE-PIC Urban, FSE-PLIE, notamment.

Selon cette méthodologie, la somme totale dépensée pour conduire les opérations, englobant non seulement les participations financières des partenaires publics mais aussi l'autofinancement des associations et les subventions hors contrat de ville s'élève à 689,6 MF, ce qui correspond à une dépense de 138 MF par an et de 642 F par an et par habitant.

En ce qui concerne les crédits spécifiques " politique de la ville ", nommés également " crédits DSU ", contractualisés ou non et engagés par les partenaires publics du contrat de ville, le montant total est de 289 MF. S'agissant des crédits d'investissement (contrat de ville + GPU) réalisés sur 5 ans entre 1994 et 1998, le montant global retenu par la chambre est de 773 MF, soit 154,6 MF par an et 719 F par an et par habitant. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'apparition d'une enveloppe spécifique GPU a rendu la lecture des données chiffrées difficile et

toute comparaison aléatoire, d'autant plus que les sommes contractualisées concernaient initialement un ensemble de projets dont une part significative n'a pas été réalisée.

Au-delà des aspects chiffrés, l'évaluation n'a à l'évidence pas constitué un objectif prioritaire du contrat de ville signé en 1994. La Ville avait pourtant commandé à l'AGAM, en 1998, une étude des situations de précarité sur Marseille à l'issue du contrat 1994-1998. Cette étude s'appuyait sur les résultats du recensement de 1990, sur les fichiers des allocataires de la CAF et celui des demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE en 1995. L'objectif de cette étude était non seulement de permettre une réflexion sur la géographie prioritaire du nouveau contrat mais également de mettre en place un observatoire de l'évolution des situations de précarité. Les comparaisons n'ont été cependant exploitées qu'à l'issue du recensement de 1999, et n'ont donc pas été prises en compte dans l'élaboration du contrat signé en 2000.

Le contrat de ville 1994-1998 ayant été mis en place dans un contexte d'urgence, il est donc logique que l'évaluation de son impact soit des plus incertaines, dès lors qu'aucun objectif précis et quantifié n'y figurait. L'évaluation s'est donc concentrée sur des aspects plus facilement mesurables, en l'occurrence la consommation des crédits. Pourtant, même dans ce domaine, la vision des partenaires est restée lointaine. En effet, pour l'ensemble des partenaires, aucun instrument ne permettait de surveiller le rythme des liquidations de subvention. Pourtant, il s'agit là d'un problème important car en raison des décalages de trésorerie, beaucoup de partenaires associatifs ont connu des vicissitudes qui ont conduit à la non-réalisation de l'action programmée. Il n'a pas été possible d'évaluer précisément ce dernier chiffre, étant donné que la fragilité du tissu associatif est déjà une première explication à certains échecs.

3-2 Le faible apport du GPU

Au-delà de la multitude des objectifs, des programmes ou des projets, la chambre a jugé plus explicite de s'attarder sur les réalisations effectives, en les déclinant par partenaire.

L'Etat, tout d'abord, s'était engagé en 1994 dans le contrat de ville, à doter le GPU de 250 MF pendant la durée du plan. Sa participation totale au financement du GPU sur l'ensemble de la période 1994-1999 du XI plan, a été de 214,8 MF. Comparés aux 250 MF annoncés, ces financements représentent 85 % de la dotation initiale hors plan de relance, 72,5 % sur l'ensemble des crédits ouverts, initialement sur cinq ans mais consommés sur six.

La ville de Marseille, quant à elle, s'était engagée par délibération du 22 juillet 1996 à participer au GPU à hauteur de 300 MF hors habitat, auxquels s'ajoutaient 20 MF par an au titre de la réhabilitation des espaces extérieurs privés des grands ensembles. Sa participation, toutes opérations confondues, a été de 170,6 MF.

En ce qui concerne la région Provence Alpes Côte d'Azur, sa participation était évaluée à 50 MF. Son apport effectif, toutes opérations confondues, a été de 25,9 MF selon le chiffre avancé par la

Région. Le niveau de consommation par rapport à l'évaluation initiale est donc de 51,8 %.

Il est par ailleurs à relever que des fonds européens ont été engagés sur le site, en fonction de l'éligibilité des opérations proposées. L'objectif 2 du FEDER a été sollicité à hauteur de 50,2 MF, répartis à raison de 28 % pour l'habitat et de 72 % pour les opérations d'urbanisme. D'autres financeurs, tels les bailleurs sociaux, ont également investi pour des opérations d'habitat principalement. Le détail est donné dans les annexes financières. Il faut rappeler que les financements destinés à l'habitat sont issus de crédits relevant du droit commun.

L'examen des crédits d'investissement par année et par financeur fait apparaître une nette inflexion des investissements à compter de 1996, accentuée d'ailleurs en 1997, et une très franche reprise en 1998 qui aboutit en 1999 à un niveau d'investissement conséquent sans toutefois atteindre celui observé en 1995. Sur les années 1994 et 1995, 151,5 MF ont été investis. La mise en oeuvre du plan de relance décidé par l'Etat en 1995, avec l'engagement de 50 MF supplémentaires, ainsi que l'imposition de délai réduit pour la consommation des crédits spécifiques de ce plan ont engendré une forte progression des investissements avec une dépense de 136,3 MF (20,78 Millions d'euros).

A l'analyse des données chiffrées qu'elle a pu établir, la chambre relève que le taux de réalisation des crédits GPU s'élève globalement à 54,5 %, étant de plus entendu que les crédits annoncés à l'origine devaient être consommés initialement sur cinq ans, au lieu de six finalement. Ce constat général, qui s'inspire du tableau ci-après, montre qu'en outre, les collectivités ont eu, sur la période 1994-1999, un taux de réalisation bien inférieur à celui de l'Etat.

Crédits habitat et crédits spécifiques en MF (M€)	Etat	Région	Ville de Marseille
Prévus	295 (45)	50 (8)	400 (61)
Réalisés	214,8 (32,7)	25,9 (3,9)	170,6 (26,0)
Taux de réalisation	72,8 %	51,8 %	42,6 %

Une des raisons avancées, notamment par le directeur du GPU, semble pertinente, à savoir que les objectifs n'étant pas précisément fixés au démarrage du GPU, la période 1994-1996 a été une période de rodage. En effet, à l'appui de cette thèse, il est bon de relever que la ville de Marseille n'a délibéré sur les principales orientations du GPU que le 22 juillet 1996.

Dans un premier temps, effectivement, une part importante des crédits a été orientée vers des projets déjà en cours de réalisation. Les investissements réalisés en 1994 et 1995 sont ceux correspondant à des opérations dont les dossiers administratifs étaient déjà initiés et dont l'état d'avancement permettait une mise en oeuvre quasi immédiate. Ainsi, le projet de la ZAC de Saint-André sur laquelle a été implanté le centre commercial "Grand Littoral", avant la création du GPU, les travaux ayant commencé en 1993, a pourtant bénéficié des crédits du GPU. L'Etat a contribué

au financement des infrastructures routières et au développement des transports en commun.

Par ailleurs, de nombreux investissements sur les années 1994 et 1995 concernaient des actions ponctuelles et disparates liées au développement social urbain. Le financement de certaines d'entre elles correspondait plutôt au cadre du droit commun. Dès lors il est difficile de mesurer la plus value apportée par le GPU sur ces trois premières années d'existence, et l'on peut même se demander si la création du GPU a véritablement eu un impact sur l'évolution de la politique de la ville à Marseille. Le contrat de ville aurait sans doute permis d'obtenir des résultats au moins équivalents si les crédits supplémentaires mobilisés sur le GPU l'avaient été dans ce cadre.

En outre, cette période initiale a engendré des effets pervers, étant donné que la faible lisibilité politique et administrative du projet a conduit les différents partenaires à développer une logique de guichet, par ailleurs propre à chaque partenaire. Profitant de la nouvelle manne financière, les différents opérateurs ont vu dans le GPU un outil simple pour financer les opérations qu'ils souhaitaient voir se réaliser. La direction du GPU, dépourvue d'objectifs clairs, pouvait ainsi difficilement concurrencer la mairie de Marseille, à la fois financeur et opérateur des réalisations. La spécificité du GPU n'était donc pas avérée, ce qui peut également expliquer la faible consommation des crédits sur la période. L'analyse de la consommation annuelle des crédits vient confirmer cette impression

	Taux annuel de réalisation	Etat	Région	Ville	UE
1994	5 %	35 %	10 %	50 %	2 %
1995	45 %	30 %	3 %	54 %	7 %
1996	9 %	40 %	9 %	30 %	11 %
1997	2 %	37 %	12 %	44 %	0
1998	11 %	23 %	7 %	37 %	26 %
1999	28 %	30 %	4 %	25 %	14 %
TOTAL	100 %	30 %	5 %	42 %	11 %

Tout d'abord, les deux premières années ont finalement permis de consommer la moitié des crédits qui l'auront finalement été. Ce constat pose problème dans la mesure où, comme il l'a été écrit, le GPU fonctionnait à l'époque dans une logique de guichet en l'absence de projets spécifiques propres et fédérateurs. La prépondérance de la ville de Marseille (50 % des réalisations en 1994 et 54 % en 1995) illustre le développement précédent où il a été avancé que les crédits consommés l'avaient été sur des projets qui étaient déjà finançables par la mairie.

Ensuite, les deux années suivantes ont été marquées par une profonde atonie, les projets en cours ayant été menés à bien et les priorités nouvelles tardant à se concrétiser. Il est clair que la dimension conceptuelle censée devoir être portée et inspirée par le GPU et ses instances ne revêtait pas l'amplitude escomptée. Enfin, les années 1998 et 1999 ont marqué une reprise significative de consommation des crédits. Ce constat positif doit toutefois être relativisé, le déclin

de la participation relative de la Région et de la ville de Marseille apparaissant réel, bien que compensé par un engagement supérieur des fonds européens.

Le pâle bilan financier du GPU peut néanmoins trouver certaines explications. Tout d'abord, pour chaque opération, le dispositif GPU devait faire appel à un partenariat externe d'opérateurs maîtres d'ouvrages, en l'occurrence la ville de Marseille pour les équipements publics ou les organismes HLM pour les logements sociaux. Le GPU était donc dépendant de la volonté, de la capacité d'entreprendre et de la capacité d'autofinancement de ce partenariat. Ainsi, les "mauvaises habitudes" prises dès le lancement du GPU, ont empêché de voir se matérialiser un dispositif d'exception fondé sur le partage d'un projet voulu par l'ensemble des partenaires.

La gestion, par chaque partenaire, des ressources affectées sur un projet a fragilisé les programmations établies collégialement et a pu amener les opérateurs à négocier séparément avec chaque bailleur de fonds. Dès lors, incohérences administratives, lenteur excessive dans la gestion des dossiers, financements croisés ont pu conduire à une sous-consommation de crédits pourtant disponibles. Par ailleurs, la séparation formelle entre le pilotage du GPU et celui du contrat de ville a eu des conséquences fortes sur l'articulation entre les deux dispositifs de mise en œuvre au niveau de la coordination, de l'harmonisation et de la rationalisation du travail des différents partenaires.

En outre, la chambre relève le fait que les crédits du GPU ne soient limités qu'aux seuls crédits d'investissement posait un problème conceptuel, car cela contribuait inéluctablement à séparer la gestion de l'investissement de celle du fonctionnement. La programmation a pu ainsi exclure certaines opérations de gestion urbaine en raison du coût de fonctionnement induit par ces équipements.

3-3 La dynamique positive de la zone franche urbaine (ZFU)

Issue du pacte de relance pour la ville, la zone franche urbaine a été délimitée par décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996. Elle couvre 250 hectares et s'étend de Saint-Antoine à Saint Henri et Saint-André. Elle comprend aussi la ZAC de Séon, le village d'entreprises de Saint Henri et englobe les trois cités. La chambre note que ce découpage apparaît effectivement pertinent étant donné qu'il englobe les noyaux villageois, évitant ainsi de déshumaniser l'ensemble.

La zone franche a eu un impact sensible sur le tissu économique local et sur le marché immobilier des quartiers concernés, déjà dynamisé par l'arrivée de l'hypermarché Continent deux ans plus tôt. L'observatoire de l'AGAM a comptabilisé au 1er juillet 2000 la présence de 6 373 emplois contre 2 159 en 1997, ainsi que de 1 410 établissements contre 674 en 1997. Selon cette agence, la moitié environ des emplois nouveaux seraient des créations, l'autre moitié des transferts d'emploi.

Il est toutefois difficile de se prononcer sur la validité de ces chiffres, les différents services de

l'Etat n'ayant pu les confirmer ni les infirmer. Il en va de même pour évaluer les retombées en termes d'emplois au bénéfice des habitants de la ZFU. Cela étant, la ZFU a permis de favoriser également l'émergence d'une nouvelle mixité urbaine dont témoignent les succès de plusieurs opérations immobilières en accession à la propriété, étant donné que le prêt à taux zéro est majoré de 25 % dans la zone franche. Le coût fiscal du dispositif a pu être évalué à 30 MF entre 1997 et 1999, ce qui n'apparaît pas surdimensionné compte tenu du résultat obtenu. Pour autant, les moins values fiscales sont extrêmement difficiles à chiffrer, étant donné que les bénéficiaires d'exonérations relèvent de dispositifs différents, selon qu'ils soient entreprises ou particuliers. Dès lors, l'estimation du coût de l'emploi créé devient hasardeuse, c'est pourquoi la chambre ne l'a pas fait.

3-4 La faiblesse récurrente du volet emploi

Dès sa création, l'idée de doter le GPU d'une structure spécifique destinée à améliorer la situation de l'emploi des résidents du périmètre avait été avancée. La Mission Emploi du GPU a ainsi institué une politique de discrimination positive pour l'emploi au profit des publics en situation d'exclusion du GPU, en s'appuyant sur le service public de l'emploi, par la signature d'une convention de partenariat reconductible avec le directeur régional de l'ANPE en 1995. Cette mission avait pour objectif d'aboutir à plus de 50 % de recrutements de proximité.

Les multiples opérations de constructions et de réhabilitations ainsi que l'ouverture du centre commercial de Grand Littoral (hors programme GPU) ont permis, au travers de la Mission Emploi du GPU, la création de 400 emplois durables dans le centre commercial et d'autres emplois provisoires liés aux chantiers au bénéfice des habitants du secteur. Ces résultats, fournis par l'ANPE de Bougainville, montrent qu'effectivement la politique volontariste mise en place a permis de faire profiter prioritairement les habitants des quartiers les plus défavorisés. Cela étant, les chiffres montraient un phénomène bien connu, à savoir qu'une fois placée une catégorie relativement peu nombreuse de personnes proches de l'emploi, le noyau dur d'exclusion ne parvient pas à être brisé et que les personnes dont l'employabilité est faible ne réussissent pas à s'insérer dans le tissu socio-économique. Il est toutefois difficile de cerner l'impact d'une action volontariste in abstracto. En effet, d'une part, entre 1994 et 1998, la conjoncture s'est considérablement améliorée et, d'autre part, l'installation d'un centre commercial d'envergure a constitué une aubaine pour l'emploi local.

La thématique de l'emploi est par ailleurs principalement intégrée dans le contrat de ville à travers le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) anciennement Plan Local d'Insertion par l'Economique. Le PLIE de Marseille repose sur un protocole d'accord signé entre l'Etat, la Ville et l'Union européenne, qui précisait que son action serait destinée aux publics inscrits sur un territoire donné, en l'espèce le bassin d'emploi marseillais. Au sein de ce territoire, l'action du PLIE pouvait être renforcée sur des sites particuliers, notamment ceux de la politique de la ville.

Un premier PLIE, établi pour couvrir la période 1994-1997, a donc constitué le volet " insertion par

l'économique " du contrat de ville. Il se proposait, pour les bas niveau de qualification, les chômeurs de longue durée ou les primo demandeurs d'emploi, d'offrir des parcours d'insertion personnalisés, élaborés par des accompagnateurs ayant en charge environ quarante demandeurs d'emploi.

Le PLIE a été reconduit sur la période 1997-2002 sur des bases voisines de la précédente. Bien que les dates ne coïncident plus avec celles du contrat de ville, le PLIE demeure le volet " insertion par l'économique " du contrat de ville. L'expérience initiale ayant démontré que la majorité des publics concernés par le PLIE provenait des quartiers concernés par la politique de la ville, le nouveau protocole prévoyait donc de "prendre en compte la spécificité des micro-territoires" et de conduire les opérations de manière territorialisée.

Le protocole 1997-2002 présente par ailleurs quelques particularités qu'il convient de relever. Tout d'abord, son article premier indique que " le présent protocole a pour objet de déterminer les grandes orientations du PLIE de 1997 à 2002, ses modalités d'action ainsi que les conditions de participation des partenaires territoriaux que sont la ville de Marseille, le département des bouches du Rhône, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et les services de l'Etat". Pourtant, seuls l'Etat et la Ville étaient signataires de ce protocole.

Si la demande adressée à la Région a su trouver un écho positif, il n'en est pas allé de même pour celle adressée au Département qui a préféré développer sa propre structure administrative, en l'occurrence Pôle 13, pour porter les actions d'insertion autour du RMI. La chambre constate donc qu'à l'heure actuelle cohabitent deux entités distinctes, l'une portée par le Département, en l'occurrence Pôle 13, l'autre portée par l'Etat et associant la Région et la Ville, en l'espèce le PLIE, destinées toutes deux à rapprocher de l'emploi les populations à bas niveau de qualification et les plus éloignées de l'emploi.

Toutefois, une organisation de terrain s'est développée. Pour la version 1994-1997, les chargés de mission PLIE venaient en appui aux chefs de projets DSU dans le cadre de la politique de la ville, sur la thématique de l'insertion par l'économique. Le PLIE est donc devenu un outil technique au service des chefs de projets, sur des territoires et des projets économiques précis, mobilisant principalement comme crédits spécifiques ceux issus du FSE. Néanmoins, depuis 1997, la structure associative qui porte le PLIE s'est, par insuffisance de moyens, éloignée de la politique de la ville et de ses chefs de projets locaux. Aujourd'hui, seulement deux "chargés de développement" aident les acteurs de la politique de la ville au stade amont de la sélection des porteurs de projets économiques.

Ainsi, l'analyse de l'impact du PLIE, volet "insertion par l'économique" du contrat de ville, laisse circonspect. L'objectif était en effet "d'accueillir et de proposer un parcours et des actions adaptés, visant à rapprocher de l'emploi 800 à 1 000 personnes par an ayant un projet d'insertion économique et professionnelle". Le "rapprochement" de l'emploi se prêtant peu à l'évaluation, par définition pourrait on dire, il est difficile de développer une approche qualitative. Il reste néanmoins

que l'éloignement du PLIE des acteurs de la politique de ville constitue un facteur d'inquiétude quant à la dynamique qui aurait dû être générée dans le cadre de ce volet emploi.

ar ailleurs, sur le plan des moyens financiers, outre les fonds européens, le PLIE n'est restée qu'une structure mutualisatrice de crédits provenant d'une part, du droit commun de l'Etat et de la Région, et d'autre part, des ressources mobilisées par la ville dans le cadre du Plan Marseille Emploi. Il n'y a donc pas eu de nouveaux crédits attribués dans le cadre du contrat de ville. Néanmoins, la mutualisation des crédits justifiait, à elle seule, la création du PLIE et son insertion dans le contrat de ville ; tant la spécificité de l'action que les attraits du partenariat la rendaient souhaitable. Toutefois, la logique du partenariat ne s'est pas pleinement imposée.

La chambre relève ainsi que la réalité du volet "emploi" de la politique de la ville reste à bien des égards la plus difficile à cerner. Tant en ce qui concerne la zone franche urbaine que lorsqu'il s'agit d'évoquer le PLIE, les données chiffrées font référence aux personnes ayant transité par les structures du service public de l'emploi, aux mises en relations avec les employeurs ou encore à l'effort financier des collectivités ou de l'Etat. Si l'ensemble de la politique de la ville se prête mal à l'évaluation, ce constat est encore plus affirmé en ce qui concerne le volet emploi. Alors qu'il est toujours possible d'observer des réalités tangibles en matière d'urbanisme ou de transports en commun, tel n'est pas le cas pour les embauches, les effets conjoncturels se mêlant avec ceux résultant de l'action publique. Il est cependant possible d'avancer, certes de manière diffuse et intuitive, que le volet emploi n'a pas semblé prioritaire dans la politique de la ville, les partenaires institutionnels ne souhaitant pas empiéter sur des programmes portés par l'Etat, qui a fait de la résorption du chômage sa priorité. Le PLIE, censé incarner cette dimension au sein de la politique de la ville, faiblement doté financièrement et victime des rivalités entre collectivités, en est l'illustration.

3-5 Une progression incontestable des moyens financiers contractualisés

En raison de l'arrivée du Département et d'un effort croissant des partenaires précédemment signataires, l'enveloppe du contrat de ville a significativement progressé à l'occasion du contrat de ville 2000-2006, phénomène également constaté dans la plupart des grandes villes de France.

Valeurs en MF (M€)	Etat	FAS	Marseille	Région	CG 13	TOTAL
Fonctionnement	120 (18)	84 (13)	200 (30)		72 (11)	
Investissement	60 (9)		40 (6)		68 (10)	
TOTAL	180 (27)	84 (13)	240 (37)	114(5) (17)	140 (21)	758 (116)

Valeurs hors GPV

En ce qui concerne les crédits spécifiques du GPV, complémentaires des crédits du contrat de ville, la participation des différents partenaires était évaluée au moment de la mise au point des documents dans les termes suivants :

Partenaires	Investissement en MF (M€)	Fonctionnement en MF (M€)	TOTAL
Etat	174 (27)	43 (7)	217 (33)
Région	128 (20)	32 (5)	160 (24)
Département	117 (18)	0 (0)	117 (18)
Ville de Marseille	288 (44)	72 (11)	360 (55)
Ville de Septèmes	10 (2)	2 (0)	12 (2)
Total	717 (109)	149 (23)	866 (132)

Ce qui représente un total général de 1 624 MF (247,58 Millions d'euros) sur les sept années de la programmation 2000-2006. Entre le XI^e et le XII^e Plan, l'enveloppe " politique de la ville ", au sens large, a ainsi progressé de 63 % en francs courants, soit près de 50 % en francs constants comme le montre le tableau suivant :

I + F en MF (M€)	Etat	FAS	Marseille	Région	CG 13	Total
CV 94	67 (10)	70 (11)	128 (20)	25 (4)	0 (0)	290 (44)
CV 2000	180 (27)	84 (13)	240 (37)	114 (17)	140 (21)	758 (116)
GPU 94	250 (38)	0 (0)	400 (61)	50 (8)	0 (0)	700 (107)
GPV 2000	217 (33)	0 (0)	360 (55)	160 (24)	117 (18)	854 (130)
TOTAL 94	317 (48)	70 (11)	528 (80)	75 (11)	0 (0)	990 (151)
TOTAL 2000	397 (61)	84 (13)	600 (91)	274 (42)	257 (39)	1 612 (246)(6)

Outre l'apport du Département, responsable de la moitié de cette croissance, deux raisons principales peuvent être invoquées pour expliquer cette forte évolution : la surconsommation des crédits de fonctionnement et la multiplication par 4 des populations "couvertes" par la GPV par rapport au GPU.

3-6 Un élargissement progressif du champ d'action des collectivités locales

Toutefois, la raison essentielle de cette progression est sans doute celle du "droit commun de la politique de la ville", qui semble parfois se substituer à d'autres politiques relevant auparavant du droit commun classique des différentes collectivités ou des missions dévolues à des acteurs publics. Les exemples sont nombreux pour illustrer la prise en charge croissante, sur des crédits politique de la ville, d'actions antérieurement prises en charge par d'autres acteurs institutionnels.

Le Département et la ville de Marseille financent ainsi les transports entre certaines cités et les écoles, la RTM s'étant retirée de lignes qu'elle jugeait trop risquées pour ses véhicules et ses chauffeurs. La cité des Créneaux, située à deux kilomètres de l'école et des commerces les plus proches, doit ainsi sa desserte à la solidarité du contribuable local et non pas au service public

des transports urbains et scolaires. De la même manière, il est également courant de voir les collectivités financer l'installation des bureaux de poste dans des quartiers "à risque", comme le Canet ou les Hauts de Mazargues. Là encore, le financement des équipements ou des installations de mise en sécurité est assuré par les collectivités, via les crédits de la politique de la ville.

Il n'est donc plus pertinent de se référer à un droit commun découlant de compétences juridiquement bordées et la politique de la ville semble traduire l'institutionnalisation d'un pragmatisme indispensable pour éviter les débordements et répondre, dans l'urgence, aux nécessités de l'instant. La chambre appelle l'attention des collectivités sur une évolution qui les conduit progressivement à supporter le coût croissant de services jusqu'à lors à la charge d'autres partenaires institutionnels ou de l'utilisateur.

La forte croissance des crédits de la politique de la ville peut ainsi être interprétée de différentes façons. On pourrait considérer qu'il s'agit là d'une prise de conscience salutaire, au sujet d'une politique dont la nécessité est désormais avérée. Ce n'est pas l'analyse de la chambre qui souligne les risques de l'institutionnalisation d'une culture de l'urgence et du précaire, la politique de la ville irriguant les politiques classiques, qu'elles concernent l'urbanisme ou la prévention de la délinquance. A cet égard, il n'est pas neutre que le contrat local de sécurité soit désormais le volet prévention de la délinquance du contrat de ville. La progression rapide des crédits de la politique de la ville peut donc conduire à rendre floue les contours de l'action publique et contraindre la vision stratégique pourtant nécessaire pour envisager un développement équilibré de la cité.

3-7 L'impossibilité de distinguer les crédits spécifiques des crédits de droit commun

La question de la différenciation des crédits spécifiques et de droit commun avait été considérée comme essentielle au début de l'enquête sur la politique de la ville. Pourtant, à l'issue de celle-ci, la chambre constate qu'il est pratiquement impossible de parvenir à isoler avec précision les deux catégories. En effet, plutôt que de parler de substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun, il convient de relever l'apparition d'un nouveau type de droit commun, celui de la politique de la ville, qui a, par "ricochet", modifié le contour des crédits de droit commun des collectivités. Le constat est particulièrement avéré pour le Département dont les compétences sociales "touchent particulièrement les sites concernés par la politique de la ville", selon les termes de la convention entre l'Etat et le Département qui a précisé les contours de l'adhésion du Conseil général à la politique de la ville.

La volonté de l'Etat de voir monter en puissance les conseils généraux au sein de la politique de la ville, jusqu'à lors principalement conduite par les municipalités, pour logique et souhaitable qu'elle soit, semble cependant instaurer un nouvel esprit, comme le révèlent les termes de la convention Etat - Conseil général, décrivant les modalités d'action du département : "certaines villes et quartiers bénéficiant déjà de financements de droit commun de la part du département, priorité sera donnée aux villes et quartiers non financés à ce titre ; les subventions versées aux

associations dans le cadre de cette présente convention pourront compléter les financements d'actions déjà engagées par les partenaires des contrats de ville dans le cadre des crédits contractualisés".

Ce texte confirme ainsi que la distinction entre crédits spécifiques et de droit commun devient accessoire, les crédits du Département devant se substituer ou compléter ceux de la politique de la ville ou ceux engagés dans le cadre du droit commun des collectivités. Si tel site n'a pas fait l'objet de dotations suffisantes en crédits "politique de la ville", ou voit ses besoins croître, le Département pourra assurer un complément, dans le cadre de son "droit commun élargi". De nouveaux équilibres doivent donc être trouvés afin de clarifier une situation aujourd'hui incertaine.

3-8 La difficile complémentarité des crédits de fonctionnement et d'investissement

En raison des spécificités propres à l'instruction des dossiers de demande de subvention d'investissement et de fonctionnement, l'inadéquation entre les attributions de subventions d'investissement et celles de fonctionnement a pu être constaté. Ce phénomène est pénalisant car il a généré deux logiques distinctes, déclinées au sein de procédures étanches. S'il est clair que l'affichage d'une nouvelle impulsion fut la raison essentielle ayant conduit à l'émergence des GPU, l'expérience a démontré que cet effet n'avait pas résisté à l'épreuve du terrain, comme l'atteste la surconsommation des crédits de fonctionnement du contrat de ville et la sous consommation des crédits d'investissement du GPU. La dissociation qui avait été envisagée en 1994 entre les crédits de fonctionnement, réservés au contrat de ville, et les crédits d'investissement, portés par le GPU, s'est donc avérée être une "fausse bonne idée".

Le partenariat concrétisé en 2000 a donc débouché sur un contrat de ville doté de crédits de fonctionnement, mais également d'investissement, couplé à un GPV dont la section de fonctionnement a été gonflée, si bien que contrat de ville et GPV offrent aujourd'hui une certaine similitude, le second étant toutefois toujours considéré comme un avenant du premier, obéissant à des structures de direction proches mais distinctes.

La chambre s'interroge donc sur la nécessité d'une telle configuration qui ne semble avoir d'autre effet que de rendre plus complexe une configuration déjà confuse. Si pour des communes de taille modeste, l'investissement urbain peut se résumer à la programmation du GPV, il ne saurait en aller de même pour une ville de la taille de Marseille. L'isolement d'une partie de cet effort d'investissement au sein d'une structure distincte, voire autonome comme cela pourrait devenir le cas, appelle donc une profonde réflexion, d'autant plus qu'une alternative crédible ne paraît pas inaccessible, en l'occurrence la réalisation d'un contrat de ville disposant d'un volet investissement plus important.

3-9 Une efficacité globale difficile à mettre en évidence

La plupart des documents ou rapports consacrés à la politique de la ville insistent sur la nécessité

de l'évaluer au mieux. Cependant, aucune évaluation globale et fiable de cette politique n'existe aujourd'hui.

3-9-1 Le paradoxe de l'évaluation

S'agissant d'une politique de discrimination positive, les actions menées et les effets constatés devraient être faciles à identifier. Or, tel n'est pas le cas. En effet, la question de la "remise à niveau" des quartiers demeure insoluble. Sur quels critères l'évaluer, comment la mesurer et par rapport à quel niveau de départ, ou que se serait-il passé si rien n'avait été fait ? Il n'est dès lors que des impressions d'ensemble qui subsistent, intuitivement positives.

Une autre difficulté associée à l'évaluation tient dans la difficulté à se fixer puis à se référer à des objectifs. Politique de la ville ne signifie pas exactement traitement global des quartiers en difficulté et renouveau des services publics. Même si ces concepts sont liés, ils ne se recouvrent pas. Force est également de constater qu'après avoir ciblé les cités, les quartiers, la ville et bientôt peut-être l'agglomération, le problème de la définition d'un périmètre d'action pertinent reste entier et ne paraît pas pouvoir être défini nationalement. Au-delà de l'apparence, les problèmes de Marseille ne sont pas ceux de Clichy-Montfermeil, ni ceux de Lyon ou de Tourcoing, quand bien même leurs effets pourraient être semblables. Dès lors, les enjeux liés à l'évaluation, menée localement, sont essentiels.

3-9-2 Un récent souci qui demande à être concrétisé

Comme pour toutes les politiques publiques d'envergure, la démarche évaluatrice est désormais complètement insérée dans la contractualisation et peut induire des réorientations de crédits en cours de programmation, à l'image du dispositif prévu pour le contrat de plan 2000-2006. Pour le contrat de ville de Marseille, les différents partenaires ont jugé plus réaliste de tenter de répondre à cette exigence en procédant par étapes successives et de lancer dans un premier temps une consultation restreinte pour sensibiliser les partenaires du contrat à l'évaluation, construire un référentiel de l'évaluation du contrat de ville et définir les modalités d'assistance aux équipes d'évaluation. Face à la complexité des politiques publiques à mettre en œuvre dans le contrat de ville, l'assistance d'un spécialiste externe est rapidement apparue comme une évidence.

La sélection du prestataire a été confiée à la cellule contrat de ville de la direction de la politique de la ville de la Ville de Marseille. Il s'agissait, non pas de passer un marché pluriannuel avec un seul prestataire pour assumer l'évaluation du contrat de ville, mais de déterminer les objectifs de l'évaluation et d'en indiquer les axes. Cette prestation, finalement attribuée à un bureau d'études lyonnais, le Centre Européen d'Expertise en Evaluation (C3E), a été exclusivement financée par la ville de Marseille, qui était à l'origine de cette initiative, pour un montant de 140 000 F TTC.

Le lancement du processus d'évaluation dès le début d'une action partenariale pluriannuelle est une nécessité désormais retenue par l'administration. En effet, l'évaluation de début de contrat

permet de définir un "état de référence" sur différents thèmes, comme la participation des habitants ou l'état réel de la population, et d'identifier des indicateurs utiles pour la suite de l'évaluation. L'évaluation de fin de contrat consiste principalement à apprécier l'efficacité de l'action, son effet de levier sur le droit commun, et de se prononcer sur l'efficience de la politique menée. Elle est en outre un élément de communication et d'incitation au débat public.

Dans ce cadre, le mandat confié à différents prestataires pour l'évaluation du contrat de ville, s'élève ainsi à 500 000 F TTC par an, cofinancé à parité par les partenaires du contrat de ville, et reprend les pistes indiquées par le bureau d'études C3E, à savoir l'impossibilité d'évaluer l'ensemble du contrat de ville et la nécessité de sélectionner des thématiques spécifiques. S'il est bien sûr trop tôt pour tirer les enseignements d'une telle démarche, la chambre confirme tout l'intérêt qu'elle représente pour concourir à l'efficience de l'action publique.

3-9-3 La nécessité d'un meilleur suivi financier

Les collectivités ont désormais l'opportunité de recourir aux autorisations de programme (AP) et de les réguler avec les crédits de paiement (CP). Cette possibilité a en effet été ouverte par le décret n° 97-175 du 20 février 1997 aux communes de 3 500 habitants et plus. En ce qui concerne les régions, le système était en vigueur depuis la loi du 6 février 1986, complétée par la loi du 5 janvier 1988 et le décret du 10 février 1988, alors que pour les départements, c'est la loi ATR du 6 février 1992 qui avait autorisé le recours à la gestion des investissements par AP-CP. Il s'agit donc là d'un outil particulièrement utile dans le cadre de la contractualisation pluriannuelle que constitue le contrat de ville, mais dont les collectivités font aujourd'hui une utilisation qui a pu apparaître peu pertinente à la chambre. En effet, pour une collectivité signataire de plusieurs contrats de ville, l'inscription d'une AP par contrat, d'un montant équivalent à l'effort d'investissement estimé sur la durée du contrat, aurait le mérite d'accroître la sincérité des documents budgétaires, de même que leur lisibilité.

L'amélioration du suivi financier et le développement de l'évaluation peuvent concourir à une finalité commune, à savoir la capacité à réorienter certaines subventions. En effet, les moyens dont disposent actuellement les collectivités pour refuser une aide financière régulièrement reconduite sont faibles. Par ailleurs, la multitude des dossiers à instruire rend la définition de contrats d'objectifs individualisés très hypothétiques. Bien que l'esprit de la politique de la ville commande l'innovation, la réalité du terrain démontre justement que les actions réellement innovantes sont rares, et que la reconduction est souvent la règle.

Il pourrait donc être souhaitable pour les partenaires du contrat de ville s'engager dans un suivi différencié et pluriannuel des associations financées. Un engagement pour une période de trois années par exemple, soit la moitié de la durée du contrat de ville, allègerait d'une part considérablement le travail d'instruction et permettrait d'autre part de remettre en cause une action dont les résultats pourraient être jugés insuffisants au regard des sommes versées. Paradoxalement, cette évolution pourrait permettre l'émergence d'actions innovantes,

l'accroissement de l'efficacité des contrôles et par conséquent la fiabilisation des données nécessaires à une véritable évaluation de la politique de ville.

Pour le président empêché

Le président de section doyen

Christian BESOMBES

(1) dont 250 pour le GPU

(2) dont 15 pour le GPU

(3) dont 289,15 pour le contrat de ville

(4) 50 % pour l'Etat, 25 % pour la Ville, 10 % pour le Département et la Région, 5 % pour la Communauté de communes

(5) La participation de la Région ne distingue pas investissement et fonctionnement

(6) Hors contribution de la ville de Septèmes au GPV car elle n'apparaît pas au Xe plan

ANNEXE 1 : DEPENSES DE FONCTIONNEMENT
DU CONTRAT DE VILLE 1994 – 1998

REPARTITION PAR FINANCEURS

FINANCEURS	MONTANT (MF)	%
VILLE	100	14,6
ETAT	105	15
CONSEIL REGIONAL	18	2,7
F.A.S	66	9,6
Total crédits DSU	289	42
UNION EUROPEENNE	11	1,7
AUTRES	389,6	56,4
Total général	689,6	100

Source : CRC

REPARTITION PAR SITES

SITES	Dépenses totale (MF)	%	Crédits DSU (MF)	%
15e Sud	32,4	4,7	15,3	5,4
St Antoine Est	23,4	3,4	11,4	3,9
Nord Littoral	55,7	8	22,4	7,6
Tout GPU	1,9	0,3	1,4	0,5
Centre Ville	83,9	12,2	37,8	13
St Mauront La Cabucelle	37,2	5,4	17,3	6,5
St Barthélémy Le Canet	97,4	14,2	37	12,8
La Rose Malpassé	30,9	4,5	15,5	5,3
Vallée de l'Huveaune	40,2	5,8	16,6	5,7
Hauts de Mazargues	16,5	2,4	9,8	3,5
Tout Marseille	270,1	39,1	103,6	35,8
TOTAL	689,6	100	289,1	100

Source : CRC

REPARTITION PAR ANNEES

Années	1994	1995	1996	1997	1998	Total	
Ville	23 658 605	19 011 650	19 173 741	18 418 996	20 174 570	100 437 562	
Etat	13 274 182	25 312 614	25 622 961	22 311 631	18 725 400	105 246 788	
FAS	15 440 587	11 782 030	16 140 716	10 387 500	11 955 718	65 706 551	
Région	315 000	2 951 383	1 720 300	4 801 778	8 187 000	17 975 461	
Autres	Divers	62 684 644	14 619 088	90 587 375	142 059 784	79 831 295	389 782 186
	UE	0	0	0	1 735 000	8 864 743	10 599 743
	Total	62 684 644	14 619 088	90 587 375	143 794 784	88 696 038	400 381 929
Total global (F)	115 373 018	73 676 765	153 245 093	199 714 689	147 738 726	689 748 291	
Dont crédits DSU	52 688 374	59 057 678	62 657 718	55 919 905	59 042 688	289 366 363	
DSU/TOTAL	46 %	80 %	41 %	28 %	40 %	42 %	

Source : CRC

REPARTITION PAR THEMES

Thèmes	Dépenses totales (MF)	%	Crédits DSU (MF)	%
Action sociale	139,9	20,2	64	22,1
Santé	13,1	1,9	6,1	2,1
Petite enfance	8,8	1,3	5,7	2
Education	65,9	9,5	40,5	14
Sport-Loisirs	101	14,6	42,3	14,6
Culture	67,6	10	31,8	11
Habitat-Urbanisme Transport	3,3	0,5	2,5	0,8
Insertion par l'économie	165	23,9	37,9	13,1
Prévention de la délinquance	86,8	12,6	39,6	13,7
Toxicomanie-Sida	26,6	3,8	12,9	4,5
Services publics de proximité	3	0,5	1,5	0,5
Communication	8,6	1,2	4,3	1,6
TOTAL	689,6	100	289,1	100

Source : CRC

COMPARAISON ENTRE LES PREVISIONS ET LES REALISATIONS

THEMES	PREVISIONS (Annexe II du Contrat de Ville) en MF	REALISATIONS (MF)	DIFFERENCES en %	
			En +	En -
Action sociale	35,4	64	80	
Santé	14,8	6,1		59
Petite enfance	11	5,7		48
Education	37,5	40,5	8	
Sport-Loisirs	16,75	42,3	153	
Culture	17,75	31,8	79	
Habitat-Urbanisme Transport	2,5	2,5	0	
Insertion par l'économie	25,5	37,9	49	
Prévention de la délinquance	41,4	39,6		4
Toxicomanie-Sida	9,7	12,9	33	
Services publics de proximité	6,25	1,5		76
Autres	17,5	4,3		NS
TOTAL	236,05	289,1	22	

Source : CRC

ANNEXE II : DEPENSES D'INVESTISSEMENT 1994 – 1998
(CONTRAT DE VILLE + GPU)

FINANCEURS	MONTANT (MF)		TOTAL	%
	HORS GPU	GPU		
VILLE	101,5	143,5	245	32
ETAT	65,5	103,5	169	22
CONSEIL REGIONAL	44,5	25,5	70	9
EUROPE	50	31	81	10,5
C.A.F	6,5	4,5	11	1,5
AUTRES	90,5	106,5	197	25
TOTAL	358,5	414,5	773	100

Source : CRC

REPARTITION PAR SITES ET PAR FINANCEURS

Quartiers	Ville	Etat	FAS	Région	Total DSU
15ème Sud	6 264 484	6 946 572	2 321 667	2 546 717	18 079 440
Centre-ville (hyper centre)	13 111 867	13 246 959	9 730 467	3 475 000	39 564 293
GPU	6 970 000	6 419 613	0	1 680 000	15 069 613
Haut de Mazargues	3 544 367	4 334 944	2 271 217	713 750	10 864 278
La Cabucelle	4 322 358	6 009 434	2 206 117	992 000	13 529 909
La Rose - Malpassé	5 856 386	6 069 619	2 740 345	1 733 978	16 400 328
Nord Littoral	8 911 263	10 675 850	3 578 667	2 625 000	25 790 780
Saint Mauront	2 419 520	2 914 300	1 824 000	1 696 000	8 853 820
Saint Antoine Est	4 718 508	4 368 320	1 939 000	1 770 100	12 795 928
Saint Barthélémy Le Canet	11 687 484	14 449 601	8 759 391	4 032 000	38 928 476
Tous quartiers du contrat	51 240 662	78 382 953	11 587 191	10 268 006	151 478 812
Vallée de l'Huveaune	6 342 831	6 166 877	3 248 005	2 139 333	17 897 046
Total (F)	125 389 730	159 985 042	50 206 067	33 671 884	369 252 723

Source : CRC

FINANCEMENTS DE L'ETAT PAR THEMES ET PAR SITES

Thèmes	Quartiers					
	15ème sud	Centre ville	GPU	Hauts de Mazargues	La Cabucelle	La Rose-Malpassé
Action sociale	1 385 505	2 128 625	301 300	708 044	1 041 000	862 000
CIE		72 667			356 940	
Communication de proximité		15 000				10 000
Culture	1 550 000	1 905 000		110 000	330 000	660 000
Education	663 250	2 408 000	25 500	503 000	1 064 000	1 353 300
Equipe opérationnelle	180 000		5 470 000			
Habitat, urbanisme, transport	40 000	97 000			100 000	
Insertion par l'économie	1 180 668	2 164 167	601 213	125 000	660 437	646 319
Loisirs	922 649	1 627 500	21 600	1 230 000	1 030 000	1 422 000
Petite enfance	40 000	268 000		188 000	35 000	121 000
Prévention de la délinquance	467 500	1 785 000		873 000	414 100	385 000
Santé	192 500	431 000		123 000	320 000	210 000
Services publics de proximité	90 000	10 000		184 950	514 700	
Toxicomanie et sida	234 500	335 000		289 950	143 257	400 000
Total (F)	6 946 572	13 246 959	6 419 613	4 334 944	6 009 434	6 069 619

Source : CRC

Thèmes	Quartiers						Total
	Nord Littoral	Saint Maurent	St Antoine Est	St Barthélemy	Tous quartiers	Vallée de l'Huveaune	
Action sociale	2 952 175	270 000	791 620	2 660 300	14 962 222	1 895 800	29 958 591
CIE					1 316 844		1746451
Communication de proximité		110 000		30 000	763 726	10 000	938 726
Culture	1 565 000	220 000	417 000	2 074 435	6 877 000	902 500	16 610 935
Education	638 000	380 000	985 000	2 457 500	7 243 216	734 500	18 455 266
Equipe opérationnelle					10 712 536		16 362 536
Habitat, urbanisme, transport	60 000	70 000		145 000	0	105 000	617 000
Insertion par l'économie	2 444 000	560 000	225 000	1 800 396	10 426 355	693 047	21 526 602
Loisirs	1 926 675	576 300	1 088 000	2 692 070	7 385 693	1 056 500	20 978 987
Petite enfance	130 000	65 000	90 000	307 500		59 030	1 303 530
Prévention de la délinquance	635 000	278 000	346 700	1 024 400	12 485 053	378 000	19 071 753
Santé	195 000	145 000	140 000	401 000	1 187 200	110 000	3 454 700
Services publics de proximité	120 000	190 000	125 000		635 000	177 500	2 047 150
Toxicomanie et sida	10 000	50 000	160 000	857 000	4 358 108	45 000	6 882 815
Total (MF)	10,6	2,9	4,3	14,4	78,3	6,1	159,9

Source : CRC

**ANNEXE III : DECLINAISON DES OPERATIONS 1994/1999
PAR THEMES ET OBJECTIFS AU SEIN DU GPU**

OBJECTIFS	THEMES					
	Les projets forts de requalification	Marseille ville et villages	Transports urbains et régionaux	Les instruments du grand projet urbain	Valorisation des atouts économiques	Total ¹ général tous thèmes confondus
Le grand parc urbain	0					
Le projet de mise en valeur de l'Estaque	24,4					
Le projet urbain de Saint-Antoine	36					
Les équipements de valorisation	16					
Le préalable impératif des cités et des copropriétés		58,4				
Les noyaux villageois référence de la trame urbaine		31,4				
Liaisons et transitions		1,2				
Les transports collectifs en sites banalisés			5			
Les transports interurbains et régionaux en site propre			0,5			
Une infrastructure cohérente et adaptée			83,5			
la maîtrise foncière				0		
Développement des produits filières					20,4	
Des espaces d'entreprises adaptés					45,6	
optimisation des retombées sur l'emploi local					5,9	
Total par thème (MF)	76,4	91	89	0	72	328,4

Source : CRC

¹ y compris trois opérations restant à financer en 2000 sur AP 1999 pour une somme de 31 MF

FINANCEMENTS HORS HABITAT DES OPERATIONS GPU

Opérations financées, hors habitat	coût total TTC d'investissement	Etat	Région	UE	Autres	Autofinancement	Ville
1994	15,1	5,2	1,5	0,4	0,2	0,3	7,5
1995	136,3	40,8	4,1	9,4	3,2	5,8	73,2
1996	28	11	2,5	2,9	0,7	2,2	8,6
1997	3,7	1,4	0,5	0	0	0,2	1,6
1998	32,9	7,5	2,4	8,6	1	1	12,1
Total 1994/1998	216,3	66,1	11	21,4	5,2	9,6	103,1
1999	81,1	24,3	3	10,8	1,1	21,1	20,6
Total des opérations financées	297,4	90,4	14,1	32,3	6,3	30,7	123,8
	100 %	30 %	5 %	11 %	2 %	10 %	42 %

Opérations 1999 restant à financer en début 2000 sur AP 1999	31	12,1	0	3,8	0	0	15
Total des financements sur AP 1999	112,2	36,5	3	14,7	1,1	21,1	35,6

Financements Hors habitat 1994/1999 sur AP antérieures à 2000	328,4	102,6	14,1	36,1	6,3	30,7	138,8
	100 %	31 %	4 %	11 %	2 %	9 %	42 %

Valeurs en MF

Source : CRC

OPERATIONS D'AMELIORATION DE L'HABITAT LOCATIF SOCIAL
(PALULOS) EFFECTUEES DANS LE CADRE DU GPU

Opérations d'amélioration de l'habitat locatif social (PALULOS)	Nombre de logements	Coût TTC des opérations	Etat	Région	UE	Autres	Autofinancement	Ville
TOTAL 1994	5 768	81,6	21,8	3,3	6,5	0	40,4	9,5
1995	4 197	42,4	13,8	1	7,5	0	13,3	6,7
1996	2 187	15	5	0	0	0	8,4	1,5
1997	4 696	54,1	16,7	0	0	0	36,5	1
1998	1 098	21,5	3,5	0	0	0	18	0
1999	1 873	30,5	7,6	0	0	0	22,2	0,7
TOTAL 1994/1999	19 819	245,5	68,5	4,4	14	0	138,9	19,5
		100%	27,9 %	1,8 %	5,7 %	0 %	56,6 %	8 %

Valeurs en MF

Source : CRC

OPERATIONS DE CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX
EFFECTUEES DANS LE CADRE DU GPU

Opérations de construction de logements sociaux	Nombre de logements	Coût TTC des opérations	Etat	Région	UE	Autres	Autofinancement	Ville
TOTAL 1994	265	127,5	18,8	1	0	0	105,8	1,7
1995	90	53	7,9	0	0	0	43,6	1,4
1996	52	21,9	3,3	1	0	0	16,7	0,7
1997	37	13,6	1,1	0	0	0	11,7	0,8
1998	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	119	48	11,2	0	0	0	32,2	4,5
TOTAL 1994/1999	563	264	42,3	2	0	0	210,1	9,2
		100 %	16,1 %	0,8 %	0 %	0 %	79,6 %	3,5 %

Valeurs en MF

Source : CRC

OPERATIONS PROGRAMMEES D'AMELIORATION DE L'HABITAT
PRIVE (OPAH) EFFECTUEES DANS LE CADRE DU GPU

Opérations d'amélioration de l'habitat privé (OPAH)	Nombre d'unités privées	Coût de l'opération	Etat - PAH	Région	ANAH	Caisse de retraite et CG	Autofinancement	Ville
1998	102	5,6	0,3	0,3	0,07	0,07	3,7	1,1
1999	249	10,5	0,7	0,2	0,5	0,08	7	1,9
TOTAL 1998/1999	351	16,1	1	0,6	0,6	0,16	10,7	3
		100 %	6,3 %	3,7 %	3,5 %	1 %	66,3 %	19,2 %

Valeurs en MF

Source : CRC

FINANCEMENTS HABITAT, TOUS TYPES D'OPERATIONS
HABITAT CONFONDUS, REALISES DANS LE CADRE DU GPU

Cumul des participations financières	Coût TTC des opérations	Etat	Région	UE	Autres	Autofinancement	Ville	ANAH (OPAH)
Total 1994/1999	525,7	112,2	7	14	0,1	359,8	31,8	0,5
	100 %	21,3 %	1,3 %	2,7 %	0,03 %	68,4 %	6,1 %	0,1 %

Valeurs en MF

Source : CRC

