

3250  
915

NOTE INTERNE  
A LA PREFECTURE DES BOUCHES-DU-RHONE

-----

**GRAND PROJET URBAIN**  
**MARSEILLE XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup>**

**Rapport d'activités et perspectives**

**I - BILAN DE SIX MOIS DE MISE EN ROUTE.**

**11. L'origine du projet.**

Officiellement annoncée, lors du CIV du 29 juillet 1993, la création d'un Grand Projet Urbain dans les 15<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup> arrondissements de Marseille est issue des propositions du rapport, réalisé en 1993, par l'Ingénieur Général MASSON, à la demande du Gouvernement.

Les conclusions de ce rapport se résumaient autour de quatre axes :

- *"Finir" cette vaste zone composite qui rassemble entre 50 et 100.000 habitants, finir, c'est à dire fabriquer un "morceau de ville" qui fonctionne comme tel, mais sans pour autant vivre en autarcie.*
- *Expérimenter une démarche intégrée "Economie, Développement Social Urbain".*
- *Doter la zone qui va de St Antoine à l'Estaque d'équipements économiques, sociaux et urbains, au-delà des normes habituelles, pour répondre aux besoins spécifiques d'une population à dominante populaire.*
- *Accueillir de nouvelles populations.*

Le rapport esquissait, par ailleurs, des éléments de méthodes et de moyens :

*"Un tel projet s'étalera sur plusieurs décades.... Il devra faire l'objet d'études pré-opérationnelles.... Il est ensuite indispensable de mettre en place, par délégation de la maîtrise d'ouvrage, un opérateur ayant les capacités de dominer l'ensemble des problèmes...."*

Le rappel de ces conclusions présentées en août 1993 permet de mesurer l'état d'avancement du projet, un an après, que l'on peut résumer ainsi :

## 12. Les structures de décisions et de suivi

A l'initiative du Sous-Préfet à la Ville, un Comité d'Orientation provisoire s'est mis en place en janvier 1994, afin de suivre l'avancement des différents dossiers. Il échange des informations et formule des propositions au Préfet et au Maire de Marseille. Ces réunions, à rythme mensuel ont été complétées par des réunions plus restreintes sur le quartier de Plan d'Aou et par des contacts directs entre le Sous-Préfet et le Premier Adjoint, Me HINI.

Par ailleurs, trois réunions à l'échelon décisionnel ont permis de confirmer ou clarifier les relations entre la Ville et l'Etat :

- le 11 janvier, une réunion entre Madame Simone Veil, Ministre d'Etat chargé de la politique de la Ville et Monsieur Robert VIGOUROUX, Maire de Marseille.

- le 20 mai, une réunion de travail à la Préfecture des Bouches-du-Rhône présidée par Monsieur IDRAC, Délégué Interministériel à la Ville.

- le 18 juillet une rencontre entre Monsieur le Préfet des Bouches-du-Rhône et Monsieur le Maire de Marseille.

Enfin, le CIV du 22 février 1994 a confirmé l'engagement de l'Etat dans le programme et déterminé les enveloppes financières du Plan de relance et du XIe Plan.

Rappelons, enfin, que le Conseil Municipal de Marseille, dans la séance du 29 avril 1994, a, en annexe du Contrat de Ville, approuvé

un projet de Protocole entre la Ville et l'Etat définissant les principales orientations du GPU.

### 13. Les actions entreprises

Elles portent essentiellement sur trois chapitres :

*a/ Le programme d'investissements prioritaires dans le cadre du plan de relance.*

Ce programme a été arrêté à partir des propositions de la Ville de Marseille et correspond à un montant de travaux de 133 MF pour une subvention de l'Etat de 45 MF. Il comporte, d'une part, des travaux de voirie permettant d'améliorer la circulation dans la zone, particulièrement autour de la ZAC St André, d'autre part, la transformation des espaces extérieurs et des équipements de plusieurs cités d'habitat social. Ces travaux sont en cours d'engagement et devraient s'étaler sur environ une année.

L'attribution des subventions de l'Etat est subordonnée à la délégation de crédits dont devrait décider le prochain CIV.

*b/ Le programme d'études*

Sur l'insistance de la Préfecture, la DIV a accordé, en avril 1994, une enveloppe de 5 MF, afin de mettre en place, à bref délai, une équipe opérationnelle et de lancer les premières études opérationnelles permettant d'élaborer un projet d'ensemble.

Après plusieurs réunions du Comité d'Orientation et avec l'appui de l'AGAM qui a réalisé un premier état des lieux au 15 avril 1994, un programme a été arrêté portant sur les aspects urbains, économiques et sociaux du projet.

En raison des délais d'engagement des crédits, une consultation restreinte a été organisée auprès des techniciens et bureaux d'études locaux, mais aussi nationaux. En mai 1994, trente-huit bureaux d'études ont été consultés sur la base du cahier des charges sommaire ; seize ont été retenus après dépouillement des offres et avis des services de l'Etat et de la Ville.

Le programme arrêté, lors d'une réunion en Préfecture, le 6 juillet 1994, porte sur 3,5 MF de crédits d'Etat. Il a été soumis pour accord définitif au Premier Adjoint et devrait être engagé au plus tard dans les premiers jours de septembre 1994.

*c/ L'Equipe Opérationnelle.*

Le rôle et la composition de cette équipe ont été soumis au Comité d'Orientation et la recherche de candidatures engagée dès février 1994, avec l'appui de la CDC et de la SCET.

Cette recherche s'est avérée plus délicate que prévu, en raison de la spécificité de la fonction de Directeur de Projet, l'incertitude quant à l'avenir de ce poste et les différences de conception entre la Ville et l'Etat. Il semble, néanmoins, que l'on soit proche d'aboutir. Une proposition précise sera adressée, début août, au Maire de Marseille et au Préfet de Région. L'Equipe Opérationnelle pourrait ainsi être en place en septembre 1994.

*d/ Le dossier Plan d'Aou.*

Au coeur du Grand Projet Urbain, cette cité destinée à être démolie et reconstruite a fait l'objet de discussions ardues avec la Ville, l'Etat, d'une part, et les maîtrises d'ouvrage, d'autre part. Des divergences de conceptions et de moyens avec ces derniers, jointes à des annonces publiques prématurées ont rendu la négociation difficile.

Un accord partiel portant sur la mise en place d'une MOUS confiée au CREPAH a pu néanmoins être arrêté lors d'une réunion commune, présidée par le Sous-Préfet à la Ville, le 18 juillet 1994. Cette décision doit permettre d'amorcer progressivement un processus de relogement d'une partie des habitants. Parallèlement, des réflexions sont engagées sur les conditions de mise en oeuvre d'un nouveau projet et devraient aboutir au début de 1995. Les conditions de vie particulièrement déplorables de cette population et les tensions qui en résultent nécessitent un engagement sans faille des partenaires et une accélération du processus de requalification.

**14. Le programme de travail du deuxième semestre.**

a/ Un Comité d'Orientation définitif dont la première réunion sera co-présidée par le Préfet de Région et le Maire de Marseille doit être installé au début du mois de septembre. Il prendra le relais du comité provisoire qui a fonctionné depuis six mois et les élus désignés par la Ville de Marseille y seront associés ainsi que des représentants du Conseil Régional et si possible du Conseil Général.

- b/ L'Equipe Opérationnelle sera mise en place et présentée au Comité d'Orientation qui définira son programme de travail pour le six prochains mois et notamment les hypothèses d'une structure de pilotage permanente.
- c/ Le programme d'études sera engagé et un Comité de Suivi et de Coordination des études piloté par le Directeur du Projet veillera à la cohérence des études et au respect des objectifs et des délais.
- d/ La programmation des crédits ordinaires 1994 (hors plan de relance) sera arrêté ainsi qu'une pré-programmation 1995 portant sur l'enveloppe logement et autres ministères. En accord avec les élus de la Ville, l'accent sera mis sur les équipements sociaux dont le déficit se fait cruellement ressentir dans ce secteur.
- e/ Autour du Sous-Préfet à la Ville, les services extérieurs de l'Etat définiront leurs priorités d'intervention et plus particulièrement dans les domaines suivants : Education, Formation, Emploi, Santé, Sécurité.
- f/ Une stratégie de communication sera définie à usage interne (les institutionnels et les professionnels de terrain) et externe (les habitants du quartier, le milieu associatif, le grand public).
- g/ On définira le contenu et les étapes d'un dossier de synthèse (document-programme) du GPU définissant les options à long terme, les modalités de mise en oeuvre et les moyens à mobiliser à l'échéance du XIe Plan.

## II - LES ENJEUX ET LES CONTRAINTES

Les conclusions du rapport MASSON et les premiers obstacles rencontrés depuis quelques mois dans sa mise en oeuvre ont montré l'ambition et la complexité de la démarche proposée.

Cette complexité, on la retrouve d'ailleurs à l'échelon national. La diversité des contextes des GPU et l'absence justifiée d'une doctrine clairement définie de la part de l'Etat laissent une marge d'adaptation, mais aussi d'incertitude, aux échelons locaux de la décision et de la mise en oeuvre.

Dans le cas de Marseille, on peut tenter de résumer ainsi ce qui fait l'objet d'incertitudes, sinon de tensions, entre les acteurs principaux

et qui devront être progressivement cernées et, si possible, aplanies dans les mois qui viennent.

#### **a/ Les relations entre l'Etat et la Ville**

La volonté de l'Etat de jouer un rôle actif dans la définition et la gestion du GPU a créé dans les services de la Ville, mais aussi dans l'appareil politique une certaine déstabilisation, faisant apparaître une coordination insuffisante et parfois même des contradictions entre les différents niveaux du pouvoir municipal.

Le principe affirmé d'une co-décision sur les choix essentiels est sans aucun doute une innovation qui nécessitera des mises au point successives et peut-être des mécanismes d'appel et de gestion des conflits. La confiance réciproque entre les partenaires qui s'est néanmoins amorcée est une condition nécessaire à la réussite du projet. La période pré-électorale qui s'ouvre et les incertitudes qui en découlent sont une contrainte supplémentaire dans la recherche de cette démarche commune qu'il convient de prendre en compte.

#### **b/ L'investissement et la gestion**

Les conditions de lancement du GPU en 1993 ont laissé penser qu'il s'agissait essentiellement pour l'Etat de cofinancer avec la Ville des investissements d'infrastructures urbaines. Les modalités financières amorcées confirmaient cette approche, semblant mettre en opposition le GPU avec la démarche Contrat de Ville qui privilégiait les interventions en matière de gestion et d'animation.

A ce jour, cette ambiguïté quant aux moyens ne semble pas définitivement levée, même si la DIV considère que les moyens de gestion du Contrat de Ville doivent permettre de répondre aux besoins du GPU.

La relative facilité des services de la Ville et de l'Etat à engager des investissements à caractère technique, renforcée par le tropisme naturel des Ingénieurs des Ponts, accentue cette tendance. Sans mettre en doute la nécessité reconnue de réaliser des transformations urbaines significatives permettant de requalifier l'espace, l'expérience des dix dernières années a largement montré que ce n'était qu'un des moyens de la requalification.

L'attention portée sur les modes de gestion, la qualité des services publics, les coûts de fonctionnement, de la conduite de projet et les moyens d'analyse et de réflexion stratégique apparaissent un enjeu essentiel du GPU.

Si, pour l'année 1994, l'Etat a montré qu'il en avait conscience en se dotant d'une enveloppe de 5 MF, cette option n'apparaît pas aussi importante pour l'équipe municipale qui fait preuve de méfiance à l'égard de ce que l'on peut appeler l'investissement immatériel. Il paraît donc utile que les uns et les autres clarifient leur approche sur ce point et que les modalités financières de l'Etat pour 1995 et les années suivantes tiennent davantage compte de cette nécessité.

Cela signifie concrètement que l'enveloppe financière des 250 MF annoncée par l'Etat devra permettre au minimum de répondre à ces besoins.

### **c/ Le territoire d'intervention**

La politique de Développement Social Urbain limitée à un périmètre restreint d'un quartier a trouvé ses limites et justifie une approche territoriale à l'échelle de la ville ou au moins d'un bassin d'habitat ou d'un bassin de vie. Cet élargissement nécessaire de l'intervention territoriale ne devrait pas signifier pour autant l'abandon d'actions ciblées et ponctuelles sur les secteurs les plus difficiles de ce même territoire. Il faut considérer qu'à chaque thème d'intervention doit correspondre un périmètre ciblé et adapté aux priorités, afin d'éviter le risque de dispersion et de saupoudrage dont on connaît les effets néfastes.

La dimension territoriale élargie du GPU doit donc se comprendre non comme le retour à un traitement égalitaire sur l'ensemble du périmètre, mais comme un mécanisme à échelle variable, en fonction des priorités et des besoins de lutte contre l'exclusion.

### **d/ La gestion de la durée**

Comme l'affirmait le rapport MASSON, le GPU doit s'analyser à l'échelle de plusieurs décades pour atteindre des résultats significatifs.

Cette durée longue est le plus souvent en contradiction avec les unités de temps des principaux partenaires. Des échéanciers électoraux au rythme de vie des habitants en passant par l'annualité budgétaire ou les exigences conjoncturelles, la gestion de ces différentes unités de temps est une des difficultés majeures dans la recherche de cohérence du GPU.

Si l'on ne peut, en effet, sacrifier la longue période aux urgences du moment, il n'est pas question, non plus, de répondre aux besoins immédiats sans stratégie à long terme.

Cette double approche nécessite une vision de synthèse, un pilotage permanent du projet et des capacités d'explication et de dialogue régulier avec chacun des partenaires.

Ces éléments d'analyse mettant en lumière les contraintes du GPU ne doivent pas être perçus comme des obstacles à l'action, mais plutôt comme une incitation à concentrer dans l'immédiat les efforts de chacun sur les questions de méthode autant que sur les objectifs. On pourrait résumer ceci de façon un peu simpliste en affirmant que l'efficacité de la démarche du GPU sera jugée, au moins dans les premières années, sur la transformation des méthodes de travail et sur la capacité des uns et des autres à affronter ensemble un processus complexe de développement. C'est là, sans aucun doute, une vision qui tranche avec les approches traditionnelles d'évaluation des résultats.

### III - QUELQUES PROPOSITIONS

Pour tenter de répondre, en partie, à cette évolution (révolution ?...) dans l'approche d'un territoire urbain en difficulté, nous suggérons quelques moyens susceptibles de faire évoluer les approches de chacun.

#### - Un séminaire d'échanges et de réflexions.

Nous avons évoqué l'absence d'une doctrine à l'échelle nationale et la complexité du processus envisagé par le GPU.

Il paraît utile que l'ensemble des partenaires locaux directement en charge du projet aient l'occasion de débattre ensemble des objectifs et des méthodes, afin de se doter d'une capitalisation de connaissances en commun et si possible d'une stratégie.

Nous suggérons d'organiser, au cours du dernier trimestre 1994, un séminaire de deux ou trois jours rassemblant les principaux acteurs, afin d'établir cette base commune d'analyse et de méthode.

On peut imaginer que ce séminaire, s'il est jugé utile, soit reconduit tous les six mois.

### - Un argumentaire financier.

Afin d'éviter le risque que nous évoquions, tendant à privilégier exagérément les moyens d'investissement, nous proposons d'établir un argumentaire fondé sur l'expérience acquise et la réalité des besoins exprimés. On recherchera, notamment, à qualifier en terme économique les effets induits des interventions à caractère préventif ou social ; ou encore, on tentera de mettre en valeur les résultats coûts-avantages d'actions à dominante culturelle souvent négligées. Il s'agira, en quelque sorte, d'établir l'esquisse d'un bilan consolidé sur la durée du plan, en intégrant la totalité des interventions publiques ou semi-publiques.

### - Une expérimentation sur la relation économique/emploi.

Parmi les enjeux du GPU, la relation entre un taux de chômage dramatique et un développement économique en perspective nécessite à court terme des mesures d'exception pour assurer la crédibilité du projet. Les programmes d'intervention (PLIE) et les études entreprises à ce jour doivent être poursuivis, mais il nous paraît indispensable de faire preuve de plus d'imagination. Nous suggérons de constituer un petit groupe opérationnel qui devra, dans un délai bref, proposer tant aux instances locales que nationales des "mesures d'exception" applicables au périmètre du GPU.

La procédure "grand chantier" constitue, à cet égard, une solide base de discussion.

### - Une stratégie de communication.

L'expérience a montré le rôle important de l'opinion dans la gestion des quartiers en difficulté. Réputation, image, rumeur, sont autant de facteurs qui peuvent remettre en cause les meilleurs projets.

La mise en place d'une stratégie de communication propre au GPU est une tâche particulièrement complexe, notamment en 1995 riche en campagnes électorales. Il nous semble nécessaire qu'une réflexion soit rapidement engagée sur ce sujet, afin de faire des propositions à la Ville et à l'Etat.

Ces quelques propositions, si elles recueillent un accord de principe devront bien entendu faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

## CONCLUSION

Ce document d'étape a pour seule ambition de faire le point, après quelques mois de travail collectif. Nul doute que nous ne sommes qu'au début d'un long chemin et que la difficulté de la tâche est à la mesure de l'ambition du projet.

A ce jour, un nombre trop restreint de personnes est à même de mesurer le défi qui est proposé et le GPU demeure pour beaucoup un concept flou et souvent réduit à une procédure financière supplémentaire.

Nous avons, toutefois, pu constater que les réticences locales exprimées à l'occasion de la mission MASSON font progressivement place à une attention et un intérêt marqués d'un nombre croissant de partenaires.

La priorité des prochains mois consistera à convaincre le plus grand nombre du bien fondé d'une telle démarche en présentant de façon concrète son objectif, son contenu et ses moyens d'intervention. L'engagement d'un premier programme opérationnel et des gestes significatifs devraient faciliter cette approche.

- LISTE DES CHEFS DES SERVICES DECONCENTRES  
DEPARTEMENTAUX CONVOQUES -

\*\*\*\*\*

- Monsieur Paul Henry WATINE, Trésorier Payeur Général  
des Bouches-du-Rhône  
183, avenue du Prado  
13357 - MARSEILLE CEDEX 20

- Monsieur Pierre LALLEMAND, Directeur des Services  
Fiscaux de Marseille  
3, place Sadi Carnot  
13224 - MARSEILLE CEDEX

- Monsieur Jacques BAGARRY, Directeur des Services  
Fiscaux d'AIX  
L'Atrium  
Boulevard du Coq d'Argent  
13619 - AIX-en-PROVENCE

- Monsieur Denis RIBAUT, Directeur Régional des Douanes  
de Marseille  
48, Boulevard Robert Schuman  
13224 - MARSEILLE CEDEX 1

- Monsieur Xavier GAZIELLO, Directeur Départemental de  
la Concurrence, de la Consommation et de la Répression  
des Fraudes des Bouches-du-Rhône  
22, rue Borde  
13008 - MARSEILLE

- Monsieur Pierre CARDONA, Directeur Départemental des  
Affaires Sanitaires et Sociales  
66 A, rue Saint Sébastien  
13252 - MARSEILLE CEDEX 6

- Madame Sonia HENRICH, Inspecteur d'Académie des  
Bouches-du-Rhône  
28, Boulevard Charles Nédelec  
13231 - MARSEILLE CEDEX 1

- Monsieur Raymond MALLET, Directeur Départemental de  
la Jeunesse et des Sports  
20, rue de Corinthe  
13292 - MARSEILLE CEDEX 6

- Monsieur Maurice BRESSAUD, Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse  
Les Chutes Lavie  
7 Impasse Sylvestre BP 95  
13393 MARSEILLE CEDEX 13
- Monsieur Alain VETTERHOEFFER, Directeur Départemental du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle  
55, Boulevard Périer  
13008 - MARSEILLE
- Monsieur BOUILLON, Chef du Service Départemental de l'Architecture  
16, rue Bernard du Bois  
13001 - MARSEILLE
- Monsieur ERIC BRASSART, Directeur Départemental de l'Equipement  
7, Avenue Général Leclerc  
B.P. 306  
13332 - MARSEILLE CEDEX 3
- Monsieur Claude LAURAIN, Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt des Bouches-du-Rhône  
154, avenue de Hambourg  
13254 - MARSEILLE CEDEX
- Monsieur BOUQUEAU, Administrateur en Chef des Affaires Maritimes  
Directeur Départemental des Affaires Maritimes des Bouches-du-Rhône  
23, rue des Phocéens  
13236 - MARSEILLE CEDEX 02
- Monsieur PERDRIZET, Chef du Service Maritime des Bouches-du-Rhône  
23, rue de la Joliette  
13002 - MARSEILLE
- Madame Madeleine CHABROLIN, Directeur Départemental des Services d'Archives  
66 A, rue Saint Sébastien  
13006 - MARSEILLE
- Monsieur Daniel SAINT-LARY, Directeur du Centre Interministériel de Renseignements Administratifs  
343, Boulevard Romain Rolland  
13006 - MARSEILLE
- Monsieur Bernard BLANCHET, Délégué Départemental de l'A.N.P.E.  
Hall de la Tour  
65, Avenue Jules Cantini  
13298 - MARSEILLE CEDEX

- Monsieur SOULERES, Chef du Centre Départemental de  
l'Office National des Forêts  
46, avenue Paul Cézanne, allée des Marronniers  
13616 - AIX-en-PROVENCE CEDEX

- Monsieur Michel FABRE, Directeur Départemental de  
l'Office National des Anciens Combattants et Victimes  
de Guerre  
47, Cours Pierre Puget  
13006 - MARSEILLE