

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

MARSEILLE EN GRAND

Un premier bilan
de la mise en œuvre
du plan (2021-2023)

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Octobre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction.....	21
Chapitre I Un plan ayant pour effet une prise en compte par les pouvoirs publics de la situation de Marseille et de la métropole	23
I - Un territoire à la situation socio-économique contrastée, un faible niveau de services à la population.....	23
A - Une ville et une métropole aux caractéristiques géographiques, démographiques et socio-économiques atypiques	24
B - Un niveau, une qualité et une accessibilité des services publics insuffisants.....	28
II - Avant le plan Marseille en Grand, une prise en compte lacunaire des difficultés du territoire par les pouvoirs publics	32
A - Des interventions publiques en faveur de Marseille, ciblées sur les enjeux sécuritaires et institutionnels.....	32
B - Des obstacles organisationnels et financiers à une action efficiente des collectivités territoriales	33
III - Le plan Marseille en Grand : un programme d'actions exceptionnel et spécifique	41
A - Une condition préalable : la réforme métropolitaine	42
B - Une configuration de l'action publique complexe et originale	44
Chapitre II Une mise en œuvre fragilisée, conséquence d'un plan sans cadre formel et aux contours non partagés	49
I - Des modalités de conception porteuses de risques	49
A - Une conception rapide et centralisée, sans phase d'étude préalable ni concertation	49
B - Une réalisation partielle de la réforme métropolitaine.....	51
II - Un plan dépourvu de cadre contractuel d'ensemble et d'horizon stratégique	54
A - Des tentatives de contractualisation infructueuses.....	54
B - Un périmètre d'actions incertain.....	56
C - Des objectifs non explicités, source de divergences entre les parties.....	58
D - Des financements non garantis	59
E - La nécessité de doter le plan Marseille en Grand d'un cadre contractuel.....	63

III - Une gouvernance sous-dimensionnée au regard des enjeux du plan	63
A - Une prise de décision déconcentrée adaptée à la nature du plan.....	64
B - Une organisation qui ne permet pas un pilotage efficace et une circulation fluide de l'information	68
C - Une gouvernance à renforcer	72
Chapitre III Une satisfaction des besoins visés par le plan non garantie.....	77
I - Un plan d'action qui ne constitue pas un projet global de développement du territoire	77
A - Un ciblage incomplet des problématiques du territoire	78
B - Des mesures qui ne s'insèrent pas dans un ensemble cohérent.....	92
II - Des modes d'intervention en décalage avec les ambitions du plan.....	96
A - Un engagement financier de l'État agrégeant des modes d'intervention hétérogènes	96
B - Des modalités juridiques et financières s'inscrivant dans la complexité du droit commun.....	103
Liste des abréviations	109
Annexes	111

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L.111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

La présente enquête a été conduite par une formation interjuridictions réunissant les six chambres thématiques de la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elle porte sur la mise en œuvre du plan Marseille en Grand, annoncé par le président de la République le 2 septembre 2021 à Marseille. Elle prend la forme d'une évaluation *in itinere*, c'est-à-dire qu'elle est conduite en cours de mise en œuvre du plan évalué.

Le plan Marseille en Grand étant en phase de déploiement, ses impacts ne peuvent pas encore être mesurés. Ce premier rapport aborde les aspects de structuration du plan, et s'attache à identifier les zones de risques susceptibles d'affecter sa capacité à atteindre ses objectifs. En 2025, les juridictions financières établiront un premier bilan de la mise en œuvre des recommandations du présent rapport et réaliseront l'analyse détaillée de certaines thématiques transversales, notamment le pilotage financier, la disponibilité et l'accessibilité des données attachées au plan et les méthodes de concertation mises en œuvre. En 2026, des monographies seront réalisées sur les principaux volets thématiques du plan (éducation, logement et mobilité). Elles auront pour objectif de dresser un état des lieux détaillé du territoire dans les domaines concernés, d'analyser l'organisation retenue par les acteurs à l'échelle de chacun des volets thématiques étudiés et de proposer une méthode d'évaluation quantitative et qualitative des effets des politiques mises en œuvre.

Une fois l'évaluation décidée à la suite de l'examen d'une note de faisabilité en juin 2023, l'enquête a été notifiée à l'ensemble des parties prenantes, à savoir :

- le secrétaire général du ministère de l'intérieur ;
- le directeur général de l'enseignement scolaire ;
- le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet du département des Bouches-du-Rhône ;
- la préfète de police des Bouches-du-Rhône ;
- le directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le recteur de l'académie d'Aix-Marseille, recteur de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- la présidente du département des Bouches-du-Rhône ;
- la présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence ;
- le maire de Marseille ;
- le directeur général de l'assistance publique – hôpitaux de Marseille ;
- le directeur général de la caisse d'allocations familiales ;
- le directeur général du groupement d'intérêt public transports ;
- le directeur général de la société publique locale d'intérêt national Aix-Marseille-Provence ;
- le directeur général de la société publique des écoles de Marseille ;
- le directeur général de la société de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur ;
- le président-directeur-général de SNCF Réseau ;
- la directrice générale de SNCF Gares et connexions ;
- la directrice générale de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée ;
- la directrice générale de l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le président du directoire du Grand port maritime de Marseille ;
- le président du tribunal judiciaire de Marseille.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

L'instruction s'est appuyée sur un comité d'accompagnement composé de trois collègues (acteurs institutionnels, représentants des usagers et de la société civile, experts) qui s'est réuni à quatre reprises. Les observations de la Cour ont été formulées à l'issue de 37 auditions et 11 visites de sites conduites par une équipe d'instruction composée de cinq magistrats et sept vérificateurs des juridictions financières.

L'évaluation réalisée ne préjuge pas des résultats des contrôles des comptes et de la gestion que les juridictions financières conduiront, le cas échéant, sur les organismes ayant participé à la mise en œuvre du plan Marseille en Grand.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 17 avril 2024, par la formation interjuridictions, présidée par Mme Gervais, conseillère référendaire, et composée de Mmes et MM. Glimet, Rabaté, Riou-Canals, Delmas, et Brottes, conseillers maîtres, M. Contan et Mme Toupet, présidents de section, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Jimenez, premier conseiller, en tant que rapporteurs, Mmes et MM. Le Mestric, Volle, Limon, Guiziou, premiers conseillers et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Roche, conseillère maître.

Il a été examiné le 7 mai 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mmes et MM. Camby, Mercereau, Meddah, Charpy, Démier, Hamayon, Bertucci, présidents de chambre, Mmes et MM. Lejeune, Daussin-Charpantier, Renet, Strassel, Serre et Bonnafoux, présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Une évaluation en temps réel par les juridictions financières

Afin d'informer les citoyens sur les effets concrets du plan Marseille en Grand, il a été proposé que les juridictions financières engagent, dans le cadre de leurs compétences, une évaluation de sa mise en œuvre par les collectivités territoriales et l'État.

Dans cette perspective, des échanges ont eu lieu à l'initiative du Premier président de la Cour des comptes avec le président de la République pour manifester la disponibilité des juridictions financières à mettre en place un dispositif de suivi en temps réel du plan Marseille en Grand. Une réunion de travail organisée le 15 octobre 2021 à la préfecture des Bouches-du-Rhône par le président de la République, à laquelle participaient le Premier président de la Cour des comptes et le président de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, a entériné le principe d'une évaluation réalisée par les juridictions financières. Cette évaluation donnera lieu à des publications régulières sur l'avancement du plan.

Conformément aux règles de l'évaluation, l'enquête s'attache à répondre aux quatre questions évaluatives suivantes :

- Le plan, son contenu, ses méthodes de mise en œuvre et ses objectifs sont-ils partagés par les acteurs ?
- Les objectifs du plan correspondent-ils aux attentes de la population ?
- Les acteurs ont-ils retenu une organisation de nature à garantir une mise en œuvre effective des actions du plan, sur la base de calendriers ambitieux et maîtrisés ?
- Dans quelle mesure l'organisation retenue et les actions prévues ou mises en œuvre sont-elles de nature à satisfaire les besoins prioritairement visés par le plan ?

La réponse à ces questions évaluatives interviendra de manière progressive, au fur et à mesure de la publication des travaux des juridictions financières.

Cette première publication se concentre sur les enjeux de structuration du plan et sur les risques associés pesant sur l'atteinte des objectifs.

En 2025, les juridictions financières établiront un premier bilan de la mise en œuvre des recommandations du présent rapport et réaliseront l'analyse détaillée de certaines thématiques transversales, notamment le pilotage financier, la disponibilité et l'accessibilité des données attachées au plan et les méthodes de concertation mises en œuvre.

En 2026, des monographies seront réalisées sur les principaux volets thématiques du plan (éducation, logement et mobilité). Elles auront pour objectif de dresser un état des lieux détaillé du territoire dans les domaines concernés, d'analyser l'organisation retenue par les acteurs à l'échelle de chacun des volets thématiques étudiés et de proposer une méthode d'évaluation qualitative et quantitative des effets des politiques mises en œuvre.

Un plan exceptionnel au profit de Marseille et de la métropole Aix-Marseille-Provence, une configuration originale de l'action publique

La ville de Marseille souffre de retards importants dans le développement de ses services à la population. Sa situation sécuritaire, la dégradation de son parc de logements ou le mauvais état de ses écoles publiques sont largement documentés. Insérée depuis 2016 dans une métropole polycentrique, elle n'occupe pas pleinement la fonction de ville-centre de son aire urbaine.

Annoncé le 2 septembre 2021 par le président de la République à Marseille, au palais du Pharo, le plan Marseille en Grand a vocation à répondre à l'urgence de la situation, tout en portant une ambition de développement à long terme de la ville et de la métropole. Suivi au plus haut niveau de l'État, il aborde une grande diversité de champs de l'action publique, qui peuvent être regroupés en sept volets thématiques :

- Éducation ;
- Santé ;
- Logement ;
- Mobilité ;
- Insertion et emploi ;
- Sécurité ;
- Culture et rayonnement territorial.

Exceptionnel par son montant, que l'État présente comme atteignant cinq milliards d'euros (Md€)², le plan Marseille en Grand l'est également par son contenu. Du fait de son étendue, le plan concerne de nombreux acteurs publics, parmi lesquels l'État, les collectivités territoriales (région Provence-Alpes-Côte d'Azur, département des Bouches-du-Rhône, métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Marseille) et leurs opérateurs³. En raison de la complexité du réseau d'acteurs, la définition de la stratégie du plan et les modalités de son pilotage d'ensemble représentent des enjeux primordiaux.

L'État s'investit de manière significative dans des domaines de compétences relevant des collectivités territoriales. Sa présence en qualité de financeur mais également de codécideur illustre la carence des pouvoirs locaux en matière de conduite de certaines politiques publiques placées sous leur responsabilité, notamment l'entretien des écoles publiques et le développement du réseau de transports urbains.

L'annonce du plan Marseille en Grand s'est accompagnée de la formulation explicite de conditions préalables. Partant du constat d'une inefficacité des pouvoirs locaux, le président de la République a souhaité que l'effort financier de l'État soit précédé d'une réforme de la gouvernance métropolitaine, alors organisée autour de conseils de territoire, organes délibérants déconcentrés compétents sur des périmètres correspondant à ceux des intercommunalités qui préexistaient à la création de la métropole en 2016. La persistance de logiques de territoire était analysée comme un obstacle au développement d'une vision stratégique à l'échelle de la métropole. En outre, la métropole a été invitée à restaurer ses marges de manœuvre financières par la remise en cause des reversements qu'elle opère au profit de ses communes membres. Pris dans sa globalité, le plan Marseille en Grand est conçu comme un plan d'action au profit du territoire, associé à un programme de réforme de l'organisation des administrations locales.

Le plan Marseille en Grand, son contenu, ses méthodes de mise en œuvre et ses objectifs sont insuffisamment formalisés et partagés par les acteurs

L'analyse des conditions d'émergence du plan Marseille en Grand atteste d'une gestation rapide, ramassée sur le premier semestre 2021, sans association préalable suffisante des administrations déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales et de la population. Par conséquent,

² <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/marseille-en-grand>

³ La répartition de la maîtrise d'ouvrage des actions du plan est précisée dans les annexes thématiques (n° 1 à 7).

alors même qu'il poursuit une ambition de développement à long terme de Marseille et de sa métropole, le plan Marseille en Grand n'a fait l'objet d'aucune étude d'ensemble.

Au surplus, le plan a été mis en œuvre malgré le caractère inabouti de la réforme métropolitaine, présentée comme une condition préalable. En effet, bien que la gouvernance métropolitaine ait été réformée par la loi à compter du 1^{er} juillet 2022, la réforme des relations financières entre la métropole et ses communes membres n'a pas été engagée. La métropole Aix-Marseille-Provence ne dispose donc pas des ressources qu'elle aurait pu en attendre, alors qu'elle doit orienter le développement du territoire, notamment en matière de mobilité. Selon la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, le montant des ressources versées par la métropole à ses communes sur des bases irrégulières atteint 178,47 millions d'euros (M€) par an.

Le plan Marseille en Grand souffre également d'un défaut majeur de formalisation. Le contenu du plan ne s'appuie sur aucun autre document que la transcription du discours du président de la République. Les tentatives de contractualisation, portées par l'État, se sont heurtées à la réticence des collectivités territoriales. Les palliatifs mis en œuvre, comme l'adoption de protocoles sectoriels, sont insuffisants et ne peuvent se substituer à un cadre contractuel engageant l'ensemble des parties prenantes du plan.

Par conséquent, les objectifs du plan ne sont pas explicités et ne peuvent qu'être déduits de la nature des mesures proposées. Ils font dès lors l'objet d'interprétations diverses voire concurrentes de la part des acteurs, qui ne s'entendent pas sur la gouvernance adéquate.

L'absence de cadre contractuel nuit ainsi à l'émergence d'un consensus sur la nature du plan, son contenu, ses méthodes de mise en œuvre et ses objectifs. Deux ans après le lancement de Marseille en Grand, une contractualisation précise avec l'ensemble des acteurs engagés dans son déploiement serait de nature à améliorer ses chances de réussite.

Les objectifs du plan n'ont pas été explicités ; les mesures proposées répondent à des besoins de la population mais ne les traitent pas de manière globale

Les objectifs n'ayant pas été explicités par les acteurs, l'analyse de l'adéquation avec les attentes de la population ne peut être réalisée qu'au prisme des actions proposées.

Les actions du plan Marseille en Grand ciblent les manifestations les plus saillantes des difficultés de la ville de Marseille et de la métropole. Les problématiques du logement, de la sécurité, de la santé, de l'éducation,

de la mobilité et de l'insertion représentent en effet les principales zones d'enjeux. À peu d'exceptions près, les mesures du plan répondent effectivement à des besoins urgents ou importants du territoire. Cependant, le plan n'investit pas dans leur globalité les nombreux champs de l'action publique qui sont concernés. Du fait de sa conception rapide et centralisée, et de l'absence d'études et de concertation préalables, ses volets thématiques ne tiennent pas suffisamment compte du caractère multiforme et plurifactoriel des problèmes auxquels ils sont censés répondre. La complémentarité des volets thématiques n'est pas exploitée.

Une prise en compte insuffisante des facteurs de l'échec scolaire

Les mesures du plan en matière d'éducation se concentrent sur l'amélioration du parc d'écoles publiques de la ville de Marseille et sur le développement de nouvelles modalités d'organisation pédagogique. Des opérations de construction, reconstruction ou réhabilitation sont prévues dans 188 écoles de la ville. Partiellement financées par l'État, elles sont conduites par une société publique locale d'aménagement d'intérêt national pour le compte de la ville de Marseille. Le plan Marseille en Grand a également conduit à l'adhésion de 82 écoles au dispositif « écoles innovantes » consistant à conférer davantage d'autonomie pédagogique aux équipes éducatives ainsi que des budgets dédiés.

La conduite des opérations bâtementaires et l'expérimentation de nouvelles modalités d'organisation pédagogique ne sont pas suffisamment mises en lien, alors même que l'ampleur du programme de travaux représente une occasion de prendre en compte les nécessités pédagogiques dans la conception du bâti scolaire.

Au surplus, les mesures du volet éducation sont insuffisantes pour atteindre l'objectif d'amélioration des conditions de la réussite scolaire des élèves. Le plan Marseille en Grand n'intègre aucune mesure spécifique visant à améliorer le climat scolaire, renforcer la santé des élèves ou accroître la mixité sociale des établissements. L'opportunité que représente le caractère multithématique du plan n'est pas mise à profit pour proposer une politique intégrée adaptée au caractère multifactoriel de la réussite scolaire.

Une absence de réflexion sur la ségrégation résidentielle

Alors que la ville de Marseille se caractérise par une forte polarisation sociale de ses arrondissements, les mesures relatives au logement se concentrent sur la requalification des grandes copropriétés dégradées et sur la résorption des logements dégradés du centre-ville.

Le plan ne prévoit aucune action relative au renforcement de la mixité sociale et de lutte contre la ségrégation résidentielle, ni sur l'enjeu de production de logements, notamment sociaux.

Ainsi, le volet logement est exclusivement conçu comme un programme de remédiation aux désordres les plus urgents en matière d'habitat et non comme une politique structurante, alors que de nombreux enjeux y sont attachés.

Une prise en compte parcellaire de la question de la mobilité urbaine

Le volet mobilité urbaine du plan Marseille en Grand consiste à financer 15 projets préexistants, inscrits au plan des déplacements urbains de la métropole Aix-Marseille-Provence. La liste des projets retenus et leur priorisation font l'objet de dissensus. Par ailleurs, les projets financés ne présentent pas de cohérence d'ensemble à l'échelle métropolitaine et ne répondent que partiellement à l'objectif affiché par l'État de désenclaver les quartiers nord. Par exemple, le projet de prolongement du tramway d'Aubagne jusqu'à La Bouilladisse présente un intérêt localisé sans dimension métropolitaine et n'entretient pas de lien avec le cœur de réseau ni avec la desserte des arrondissements du nord. Il figure pourtant parmi les projets inclus dans le plan Marseille en Grand.

Les enjeux connexes à la question du réseau de transports urbains, tels que la congestion routière ou le développement des modes de déplacement doux, ne font pas l'objet de mesures spécifiques. Le plan Marseille en Grand ne propose donc pas de traitement global des difficultés de mobilité urbaine et demeure centré sur le cofinancement par l'État de projets de transports en commun préexistants, sans réorientation de la stratégie métropolitaine.

Des actions insuffisantes pour restaurer la capacité d'intervention de l'assistance publique – hôpitaux de Marseille

Le volet hospitalier permet au plan de modernisation de l'assistance publique – hôpitaux de Marseille de bénéficier d'un taux de financement de 89 %. Les financements de l'État et des collectivités territoriales rendent possible la mise en œuvre du plan de modernisation. Mais la restauration des équilibres bilanciaux de l'établissement n'est pas abordée, malgré sa situation financière très fragile. Au surplus, les dispositifs de cofinancement de l'État supposent que l'établissement supporte d'importants décalages de trésorerie. Dans ces conditions, l'objectif de rétablissement de sa capacité d'intervention autonome ne pourra pas être atteint.

*Un volet insertion et emploi exclusivement ciblé sur l'entrepreneuriat
des jeunes des quartiers défavorisés*

Les mesures relatives à l'emploi se concentrent sur les jeunes des quartiers défavorisés. Elles ne prennent donc pas en compte la diversité des publics concernés par les difficultés d'accès à l'emploi, qui concernent toutes les classes d'âge. Par ailleurs, les solutions proposées sont réduites à la création d'entreprise, sans réflexion plus large sur l'accès à l'emploi, y compris salarié, ni mise en lien avec les dispositifs des autres acteurs de la politique de l'insertion et de l'emploi.

Enfin, alors que le plan Marseille en Grand s'accompagnera de créations d'emplois, les dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprises n'orientent pas les bénéficiaires vers les gisements d'emploi induits par le plan.

**L'organisation retenue par les acteurs n'est pas de nature
à garantir une mise en œuvre effective et rapide des actions du plan**

L'organisation du plan Marseille en Grand est insuffisante au regard des enjeux qu'il porte et de la complexité qui le caractérise.

Du fait de l'étendue du plan et de son réseau d'acteurs, les modalités de sa gouvernance doivent être innovantes. L'absence d'instance décisionnelle unique au profit d'une décision déconcentrée au niveau des volets thématiques apparaît adaptée. Toutefois, une telle organisation suppose des modalités de remontée et de partage de l'information efficaces et une régulation générale de nature à garantir la bonne exécution du plan d'action et la synchronisation des acteurs. Or, à l'exception d'un comité de suivi interne aux services de l'État, aucune instance n'a été créée pour assurer le pilotage et le suivi général du plan. Au surplus, la planification du déploiement du plan ne repose sur aucun calendrier d'ensemble. L'absence d'échéances de réalisation ne permet pas d'assurer un suivi efficace et fait obstacle à la synchronisation des actions présentant des liens d'interdépendance.

Le caractère incomplet des mesures proposées suppose que les acteurs soient en capacité de coopérer pour mettre en œuvre des actions complémentaires pertinentes, gage de meilleur succès des mesures du plan. Des exemples de collaborations réussies sont observées, mais leur émergence n'est pas imputable à l'organisation retenue. En effet, par son absence d'instance de gouvernance d'ensemble, et plus globalement d'espaces d'échanges, le plan Marseille en Grand, qui pourrait servir de support à un dialogue des acteurs du territoire, ne favorise pas l'émergence de telles synergies.

Par ailleurs, les moyens que l'État a consacré au suivi du plan ne sont pas à la hauteur des enjeux et peuvent être qualifiés d'indigents. Reposant initialement sur la seule administration préfectorale, sans ressource humaine affectée, le suivi du plan Marseille en Grand a pris une dimension gouvernementale à l'occasion de l'attribution du dossier à la secrétaire d'État à la Ville en juillet 2023. Le dispositif administratif ne s'est toutefois pas adapté à cette nouvelle configuration, le suivi demeurant de la compétence quasi-exclusive des services de l'État dans le département. La capacité de la préfecture à assurer l'animation des administrations centrales et des agences de l'État devra être vérifiée. Il convient de souligner le renforcement, tardif, des moyens humains que la préfecture des Bouches-du-Rhône consacre au suivi du plan par l'affectation à temps plein d'un membre du corps préfectoral.

L'organisation retenue apparaît lacunaire et n'apporte pas de garantie quant à la mise en œuvre effective et rapide des actions du plan. En fin d'année 2023, les sommes décaissées par l'État se limitent à 1,31 % du montant total annoncé.

Les récentes évolutions du dispositif de suivi de l'État attestent d'une prise de conscience de cette situation mais ne suffisent pas à doter le plan Marseille en Grand d'une gouvernance de nature à garantir le suivi et la régulation de son déploiement, propice à des échanges entre acteurs du territoire et associant les publics bénéficiaires. Le renforcement de la gouvernance, des moyens et des outils de pilotage reste indispensable, plus de deux ans après le discours du président de la République.

**La satisfaction des besoins prioritaires visés par le plan
est rendue hypothétique tant du fait de son contenu
que de l'organisation retenue pour le mettre en œuvre**

En l'état de sa mise en œuvre, le plan Marseille en Grand présente des insuffisances intrinsèques et organisationnelles de nature à compromettre la pleine satisfaction des besoins qu'il vise en priorité.

Le caractère insuffisant de la gouvernance et des moyens de pilotage et de suivi fait peser un risque sur la rapidité de réalisation des actions prioritaires.

Par ailleurs, le plan mêle sans les distinguer des mesures d'urgence et des projets de développement à long terme. Or ces deux types d'intervention répondent à des logiques différentes en matière de réflexion préalable, de circuits de décision et de modalités de mise en œuvre.

Malgré l'urgence de la situation marseillaise et la volonté d'obtenir des résultats rapides, le déploiement du plan Marseille en Grand s'inscrit dans le cadre du droit commun et aucune procédure dérogatoire n'a encore

été décidée. Les principaux financements demeurent soumis aux règles d'engagement usuelles et aux délais d'instruction associés. Au surplus, les financements du volet logement dépendent des décisions du comité d'engagement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et sont soumis aux règles de caducité de droit commun. Leur octroi au bénéfice du territoire n'est donc pas garanti. Aucune exception à la répartition des compétences n'a été décidée, de telle sorte que la mise en œuvre de certaines mesures se heurte à la pluralité des acteurs en situation de décision, notamment en matière de logement. La réflexion récente sur l'opportunité d'une opération d'intérêt national apparaît pertinente bien que tardive.

La garantie d'une satisfaction rapide des besoins prioritaires passe par une meilleure distinction entre les mesures d'urgence, qui doivent bénéficier d'un pilotage renforcé et, le cas échéant, de modalités de mise en œuvre exceptionnelles ou dérogatoires, et les projets de plus long terme.

*

**

Ainsi, le plan Marseille en Grand est parvenu à mettre en lumière les problématiques de Marseille et de sa métropole et la nécessité d'une action publique volontariste et partenariale, portée par l'État.

Toutefois, le plan présente des insuffisances intrinsèques et organisationnelles de nature à compromettre la pleine satisfaction des besoins identifiés. Ses conditions d'émergence sont à l'origine d'un défaut de cohérence d'ensemble de son plan d'action. Les modalités de mise en œuvre adoptées depuis son annonce sont lacunaires et inadaptées à son ampleur et sa complexité.

Dès lors, des risques structurels pèsent sur sa mise en œuvre, sur sa capacité à remédier rapidement aux problèmes les plus saillants et, *in fine*, sur la réalité des effets attendus au bénéfice de la population. La résorption de ces risques suppose une formalisation rapide du plan et la mise en place d'une gouvernance adaptée.

Récapitulatif des recommandations

1. Doter le plan Marseille en Grand d'un cadre contractuel définissant ses périmètres, ses objectifs, ses calendriers et ses méthodes de mise en œuvre, associant l'ensemble des acteurs de son déploiement et précisant l'articulation des financements publics (*Premier ministre, métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Marseille, 2024*).
2. Assortir le contrat d'un dispositif séquentiel d'évaluation du plan Marseille en Grand, général et par thématique (*Premier ministre, métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Marseille, 2024*).
3. Formaliser des modalités de gouvernance générale du plan Marseille en Grand, associant au sein d'une même instance l'ensemble des acteurs de son déploiement (*Premier ministre, métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Marseille, 2024*).
4. Réaliser des rapports d'étape périodiques et rendre compte publiquement du niveau de mise en œuvre des actions du plan au regard des calendriers prévisionnels, qui restent à établir (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Marseille, 2024*).

Introduction

Annoncé par le président de la République à l'occasion de son discours prononcé le 2 septembre 2021 à Marseille, au palais du Pharo, le plan Marseille en Grand est présenté comme un engagement exceptionnel de l'État en faveur de Marseille et de sa métropole. Ce plan représente, selon le président de la République, un « *contrat d'ambition* » pour le territoire de Marseille et de la métropole, proposé par l'État aux acteurs publics locaux.

Les politiques mises en œuvre dans le cadre du plan Marseille en Grand concernent une multitude de champs de l'action publique. La maîtrise d'ouvrage de ses actions est, de ce fait, assurée par une grande diversité d'acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales et leurs groupements. Plusieurs organismes ont, par ailleurs, été créés ou réorientés afin d'assurer le portage des projets.

L'intervention de nombreux acteurs dans des champs variés de l'action publique⁴ confère au plan Marseille en Grand une dimension de complexité qui doit être prise en compte dans la définition de ses modalités de gouvernance.

Ce plan étant présenté comme un outil au service de l'amélioration du cadre de vie des Marseillaises et des Marseillais, sa qualité doit être appréciée à l'aune des impacts qu'il sera en mesure de produire pour les publics qu'il vise prioritairement.

Le présent rapport a pour objet l'évaluation de la mise en œuvre des politiques décidées dans le cadre du plan Marseille en Grand, selon une procédure « chemin faisant » qui consiste à analyser le plan au fil de son déploiement.

Par construction, cette première publication des juridictions financières ne saurait apprécier de manière globale les impacts de politiques en cours de déploiement, et qui n'ont donc pas encore produit leurs pleins effets. Ce rapport s'attache à évaluer la qualité de la structuration du plan Marseille en Grand, et à identifier les points de force et les zones de risques susceptibles de conditionner la concrétisation des résultats attendus.

⁴ La cartographie des acteurs figure en annexe n° 10.

Les travaux réalisés dans le cadre de la présente évaluation ne constituent pas un contrôle de la régularité et de la probité. Ils ne préjugent donc pas des résultats des contrôles des comptes et de la gestion que les juridictions financières conduiront, le cas échéant, sur les organismes en charge de la mise en œuvre du plan Marseille en Grand.

Le plan Marseille en Grand concrétise une prise en compte par la sphère publique des difficultés de Marseille et de sa métropole (chapitre I).

Sa mise en œuvre est fragilisée par l'absence de formalisation, source d'interprétations contradictoires (chapitre II).

La satisfaction des besoins visés n'est pas garantie (chapitre III), car le plan d'action ne présente pas la cohérence attendue d'un projet de développement du territoire et les modes d'intervention retenus sont en décalage avec les ambitions.

Chapitre I

Un plan ayant pour effet une prise en compte par les pouvoirs publics de la situation de Marseille et de la métropole

La ville de Marseille est insérée depuis 2016 dans une métropole étendue et polycentrique, dont le niveau d'intégration apparaît faible. Marquée par de fortes inégalités socio spatiales, la ville souffre de carences dans le développement ou l'entretien de ses équipements publics, notamment les écoles (I). Les interventions de l'État antérieures au plan Marseille en Grand se sont concentrées sur la thématique sécuritaire et la création de la métropole. Elles n'ont pas produit les effets escomptés (II). Par le plan Marseille en Grand, l'État cherche à prendre en compte les problèmes du territoire dans toutes leurs dimensions (III).

I - Un territoire à la situation socio-économique contrastée, un faible niveau de services à la population

La ville de Marseille et la métropole Aix-Marseille-Provence présentent des caractéristiques géographiques atypiques et sont marquées par de fortes inégalités socio-économiques (A) dont les effets sont aggravés par un faible niveau de services à la population (B).

A - Une ville et une métropole aux caractéristiques géographiques, démographiques et socio-économiques atypiques

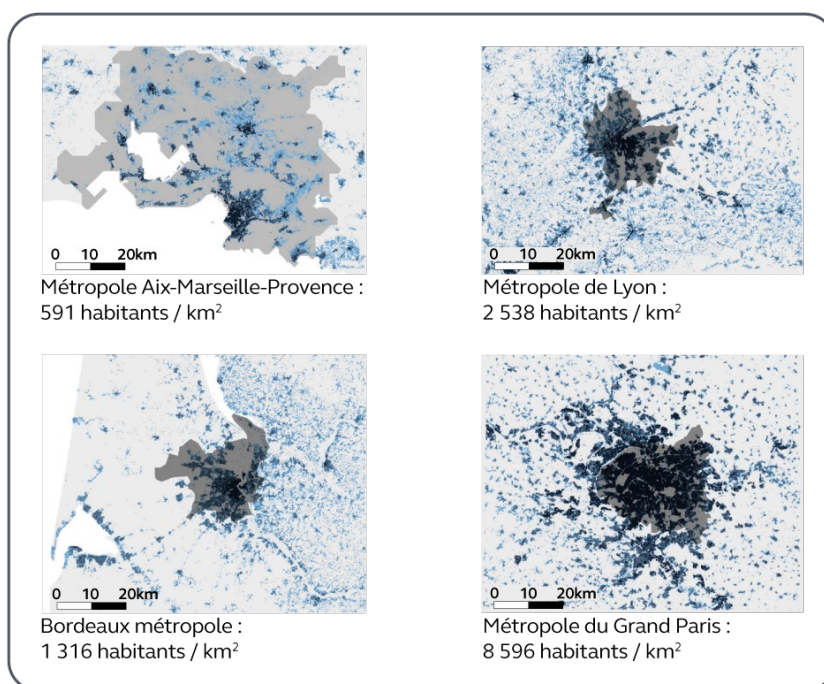
Marseille compte 870 321 habitants⁵, ce qui fait d'elle la deuxième ville de France. Elle s'insère dans un vaste territoire de 240,6 km² et dispose de 57 km de façade maritime.

Elle est membre de la métropole Aix-Marseille Provence (AMP), composée de 92 communes, deuxième métropole de France la plus peuplée qui compte 1,9 million d'habitants (soit 93 % de la population des Bouches-du-Rhône). Elle est aussi, et surtout, la plus étendue avec ses 3 149,2 km² soit six fois le Grand Lyon et quatre fois le Grand Paris.

L'organisation urbaine s'est construite autour de contraintes géographiques importantes, liées au littoral comme à la présence de massifs, conduisant la tache urbaine à suivre les vallées. Du fait de ces contraintes et de sa superficie élevée, la densité moyenne de la population est particulièrement faible en comparaison d'autres métropoles, et est très concentrée. En effet, la ville-centre affiche une densité de 3 617 habitants par km² et accueille 45,7 % de la population de la métropole alors qu'elle n'occupe que 7,6 % de son territoire.

⁵ Insee 2020.

Carte n° 1 : répartition de l'espace urbanisé sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence



Source : Plan de mobilité de la métropole Aix-Marseille-Provence, Insee
Note de lecture : la zone grisée correspond au territoire métropolitain. Les zones foncées correspondent à la densité de population. La métropole Aix-Marseille-Provence présente une densité de population plus faible que les métropoles comparables. Son territoire, plus étendu, comprend de vastes zones non urbanisées.

Conséquence de cette géographie contrainte, la métropole présente un caractère polycentrique, autour des six anciennes communes-centres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistant à sa création⁶. L'espace métropolitain s'est construit autour de logiques historiquement centrifuges. La métropole n'est pas la résultante d'une volonté locale mais elle a été imposée par la loi à l'issue d'une contestation forte des acteurs du territoire. L'aménagement de l'espace n'a donc pas été pensé de manière unifiée. Il repose ainsi sur cinq schémas de cohérence territoriale différents. Ces documents, approuvés entre 2012 et 2015, n'ont toujours pas laissé place à un schéma métropolitain unique.

⁶ Aix-en-Provence, Aubagne, Istres, Marseille, Martigues et Salon de Provence.

Les données relatives au produit intérieur brut (PIB) ne sont pas disponibles à l'échelle communale. Toutefois, la richesse du territoire peut être approchée par les données du département, au sein duquel la métropole occupe une place prépondérante. Le PIB par habitant s'établit à 40 500 €⁷, inférieur à celui du département du Rhône (51 400 €/an/habitant) mais largement supérieur à celui du département du Nord (32 800 €/an/habitant) et à la moyenne en France métropolitaine (36 700 €/an/habitant). Marseille est le siège d'entreprises importantes, parmi lesquelles Holding Reinier (ONET services, environ 50 000 employés implantés dans 14 régions), la société financière du Steir (9 000 employés dans 14 régions), Daher aérospace (7 000 employés dans 12 régions) ou la CMA CGM (5 000 employés dans 11 régions). Le territoire produit ainsi un niveau significatif de valeur ajoutée. Pourtant, le taux de pauvreté monétaire⁸ des Bouches-du-Rhône (17,9 %) reste supérieur à celui constaté en France métropolitaine (14,4 %). La situation est encore plus marquée à Marseille où le taux de pauvreté s'élève à 25 %⁹. La ville présente des inégalités sociales très marquées sur son territoire ; à titre d'exemple, plus de la moitié des habitants du 3^{ème} arrondissement vit sous le seuil de pauvreté. En 2018, la ville comptait 73 000 enfants pauvres, soit 39 % des enfants de moins de 18 ans contre 21 % au niveau national¹⁰.

Plus généralement, en France métropolitaine, un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)¹¹ sur 10 est situé en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Marseille concentre à elle seule la moitié de leurs habitants. Les QPV de la région sont parmi les plus pauvres de France métropolitaine. L'insertion professionnelle des résidents de ces quartiers est particulièrement difficile, notamment pour les femmes. Les étrangers, les jeunes et les familles monoparentales y sont surreprésentés¹².

⁷ Eurostat 2021.

⁸ Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee mesure la pauvreté monétaire de manière relative : le seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Il est fixé à 60 % du revenu médian. Le taux de pauvreté correspond à la part de la population, exprimée en pourcentage, dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

⁹ Insee 2020.

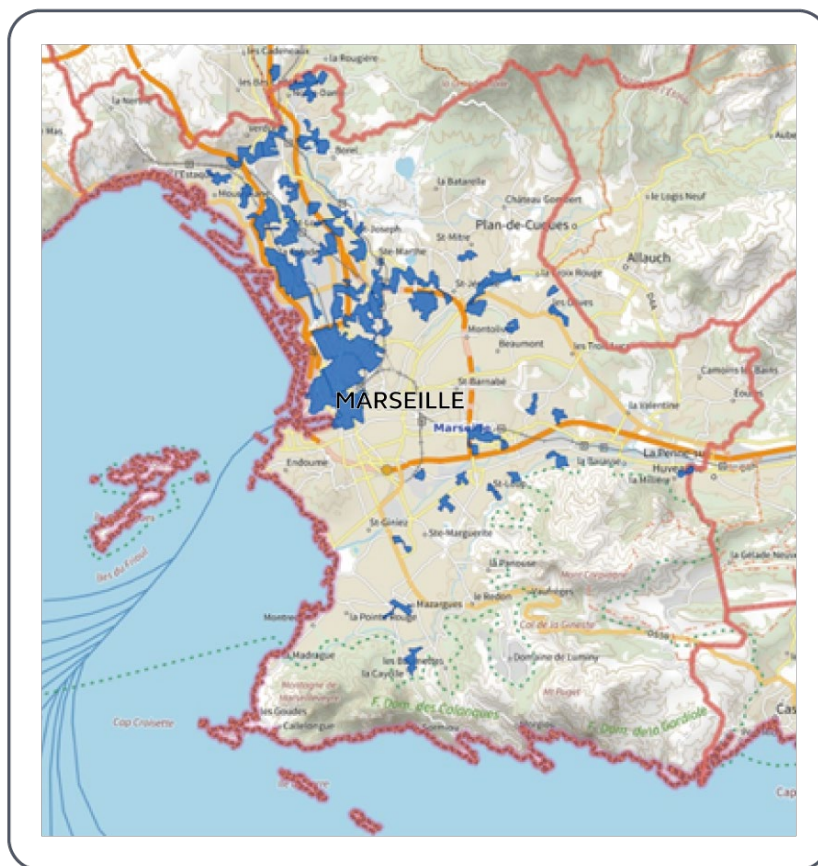
¹⁰ Insee – Direction régionale PACA.

¹¹ Les QPV sont des quartiers d'au moins 1 000 habitants au sein d'une unité urbaine d'au moins 10 000 habitants présentant un écart de développement économique et social par rapport au territoire national et à son aire urbaine. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, ce dispositif remplace les zones urbaines sensibles et les contrats urbains de cohésion sociale.

¹² Insee 2016.

La géographie des QPV marseillais illustre le fait que les difficultés, bien que majoritairement situées au nord de la ville, concernent également le centre et certains quartiers des arrondissements du sud.

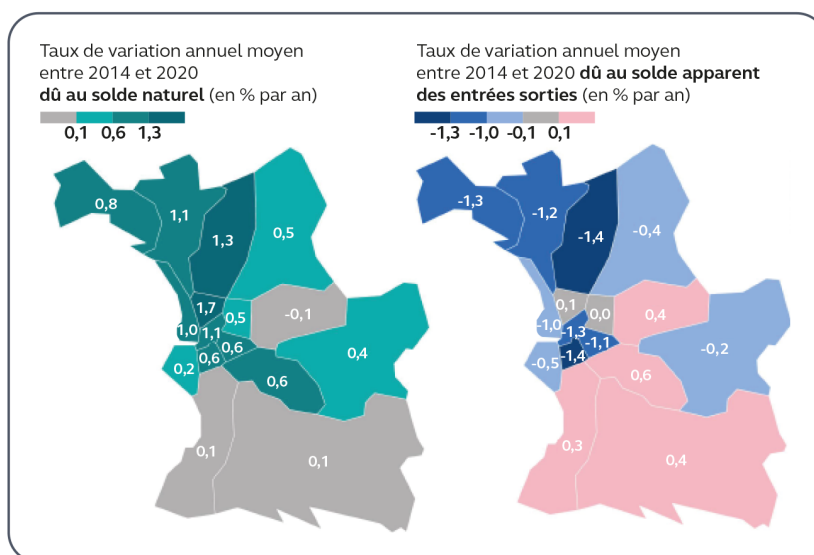
Carte n° 2 : quartiers prioritaires de la politique de la ville à Marseille



Source : système d'information géographique de la politique de la ville

Après 25 ans de déclin démographique, Marseille se repeuple depuis 1999. Parmi les 111 quartiers que compte la ville, 85 gagnent des habitants entre 1999 et 2015. Les facteurs de ces évolutions sont toutefois multiples, et agissent inégalement sur le territoire communal. Les arrondissements les plus au nord et au centre affichent un solde naturel important, tandis que le solde migratoire apparaît défavorable. À l'inverse, la dynamique de population des arrondissements du Sud repose principalement sur le solde migratoire.

Carte n° 3 : soldes naturels et migratoires par arrondissement



Source : Insee

Le solde migratoire (ou accroissement migratoire) est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur un territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties, calculé le plus souvent au cours d'une année.

Avec la croissance de la population, les caractéristiques socio-démographiques de Marseille évoluent. Le taux d'activité progresse globalement. Du fait de la dynamique de la population de cadres et professions intermédiaires, les ouvriers et employés ne sont plus prédominants. Dans une large mesure, ces évolutions prolongent les disparités spatiales ancrées de longue date. Alors qu'un changement est perceptible dans des quartiers en réhabilitation, la situation des anciens quartiers industriels évolue peu¹³.

B - Un niveau, une qualité et une accessibilité des services publics insuffisants

La ville de Marseille souffre d'insuffisances importantes en matière de densité et de qualité des services à la population.

¹³ Insee -analyses PACA n° 74 11/09/2019
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4211491>.

Les écoles maternelles et élémentaires ainsi que le logement sont deux exemples de situations particulièrement dégradées à Marseille. Le rapport de la chambre régionale des comptes sur la ville de Marseille publié en 2020¹⁴ faisait déjà état d'un patrimoine scolaire très dégradé, principalement dans les 3^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements, les trois derniers étant situés au nord de la ville. Cette situation a fait l'objet d'une mise en lumière à l'occasion de la publication d'un article du journal *Libération*, le 2 février 2016, intitulé « Écoles à Marseille – La honte de la République ». La synthèse du diagnostic commandé par la ville de Marseille en 2019, restituée le 4 juin 2020, fait état de 106 « sites à enjeu » présentant des désordres techniques et / ou fonctionnels forts, sur 282 sites au total, soit 38 % du parc de la ville. Parmi les 106 sites concernés, 25 sont classés en priorité 1, regroupant les « sites à enjeux techniques et fonctionnels prioritaires ».

Le système éducatif débouche sur une insuffisante insertion des jeunes. Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans atteint 29,21 % en 2020, à comparer à la moyenne nationale (24,66 %).

Concernant le logement, d'après une analyse du centre d'études sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)¹⁵ de 2015, l'habitat indigne représentait à l'échelle métropolitaine 60 000 logements parmi lesquels deux tiers sont situés sur la ville de Marseille. La même année, le rapport « Nicol »¹⁶ proposait une estimation concordante, chiffrant à 40 000 le nombre de logements indignes à Marseille. Le plan local de l'habitat métropolitain prévoit le traitement prioritaire de 12 000 logements sur 10 ans. La ville de Marseille concentre ainsi deux tiers des logements indignes de la métropole, alors que s'y trouvent moins de la moitié des logements¹⁷. Rapporté au nombre total de logements que compte la ville, l'habitat indigne estimé par le rapport Nicol représente ainsi près de 9 % du parc.

Toujours dans son rapport de 2020, la chambre régionale des comptes notait que le nombre de logements indignes était de cinq à dix fois plus important dans la métropole Aix-Marseille-Provence que dans les autres métropoles et que celle-ci était très insuffisamment dotée en logements sociaux. Le 5 novembre 2018, l'effondrement de deux immeubles rue d'Aubagne, au cœur du centre-ville, a illustré de façon tragique cet état de fait.

¹⁴<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-de-marseille-bouches-du-rhone-situation-financiere-et-patrimoine>.

¹⁵ https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/03/PDLHI_13_Octobre_2015.pdf.

¹⁶ Rapport sur la requalification du parc immobilier privé à Marseille, Christian NICOL à l'attention de Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité – mai 2015.

¹⁷ La métropole Aix-Marseille-Provence compte 974 492 logements en 2020 selon l'Insee, tandis que la ville de Marseille en compte 458 032.

En matière de santé, la ville fait face à deux enjeux principaux. D'une part, l'insuffisance d'investissement ces dernières années sur les sites de l'assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) a dégradé l'état du service tandis que le niveau très élevé de sa dette (915 M€ fin 2022) ne permet pas à l'établissement de réaliser les investissements nécessaires à sa modernisation. D'autre part, les quartiers les plus paupérisés du nord et du centre de la ville font face à une raréfaction de l'offre de soins primaires, en raison du vieillissement des praticiens et de leur non-remplacement compte tenu des difficultés d'exercice, notamment sur le plan sécuritaire.

Enfin, les conditions de mobilité au sein de la métropole sont insatisfaisantes. La priorité a longtemps été donnée aux véhicules individuels dans les politiques publiques de mobilité ce qui a entraîné un retard dans le développement des transports collectifs. Encore aujourd'hui, plus d'un Marseillais sur deux se déplace en voiture pour rejoindre son lieu de travail (53 %), soit neuf points de plus qu'à Lyon (44 %). La prééminence des véhicules individuels est à l'origine de phénomènes de congestion routière importants sur les principaux axes routiers. Selon le livre blanc des transports métropolitains Aix-Marseille-Provence publié en 2014 par la mission interministérielle pour le projet métropolitain¹⁸, le temps perdu dans les embouteillages peut être estimé en moyenne à cinq jours par an. Le réseau de transport en commun existant est sous-dimensionné en comparaison d'autres métropoles françaises. Il est composé de deux lignes de métro qui couvrent 23 km et de trois lignes de tramway qui couvrent 13 km alors que Lyon dispose de quatre lignes de métro pour 32 km de couverture et de huit lignes de tramway pour 84 km de couverture¹⁹, desservant un territoire communal et métropolitain pourtant moins étendu²⁰.

D'autre part, une inégalité dans le développement de ces transports collectifs est constatée au sein même de la ville. En effet, la desserte des arrondissements éloignés du centre-ville, notamment au nord mais aussi à l'est, rend la mobilité difficile et favorise l'usage de l'automobile au sein même de la ville. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la métropole est l'autorité organisatrice de la mobilité. La construction métropolitaine devrait être de nature à favoriser l'émergence d'une vision globale et partagée de l'organisation future du réseau de transports, mais la persistance des

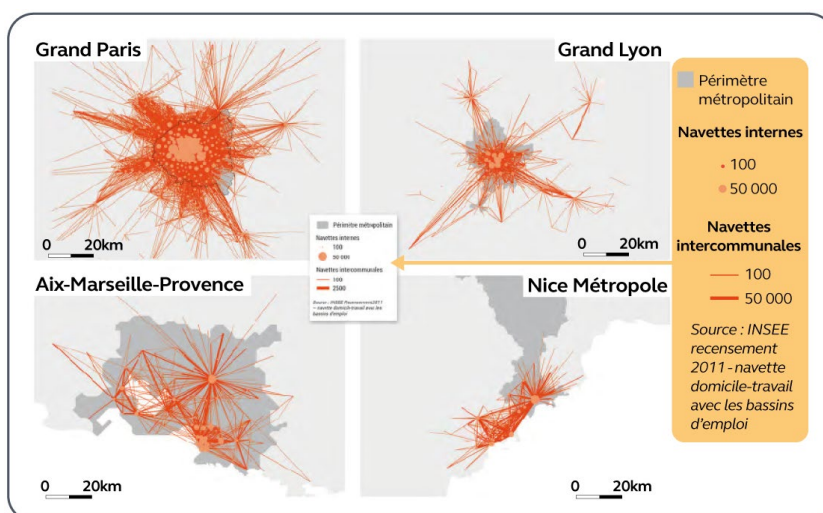
¹⁸ <https://www.agam.org/wp-content/uploads/2020/02/2014-099.pdf>

¹⁹ Insee – Direction régionale PACA.

²⁰ Marseille s'étend sur 240,6 km² contre 47,9 km² pour Lyon. La métropole Aix-Marseille-provence s'étend sur 3 149,2 km² contre 533,7 km² pour la métropole de Lyon.

logiques territorialisées en a ralenti l'élaboration. Par ailleurs, la ville et la métropole défendent des priorités parfois divergentes en matière de développement des transports, comme en attestent les débats relatifs à la priorisation du projet de tramway des Catalans, portée par la métropole et contestée par la ville, qui priorise la desserte des quartiers nord. Enfin, la métropole se caractérise par des contraintes géographiques fortes du fait de sa façade littorale et de ses massifs, qui ne permettent pas d'envisager une configuration de réseau en étoile. Les déplacements domicile-travail ne s'organisent donc pas selon un schéma concentrique.

Carte n° 4 : navettes domicile – travail et périmètre institutionnel des métropoles



Source : Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, livre blanc de la mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence
 Note de lecture : la zone grisée correspond au territoire métropolitain. Les trajets domicile-travail s'organisent essentiellement au sein du périmètre de la métropole Aix-Marseille-Provence, à l'inverse des métropoles de comparaison. La configuration des trajets domicile-travail met en exergue le caractère polycentrique de la métropole. Les différents centres sont marqués par d'importantes navettes internes, et par des navettes intercommunales les reliant.

Les difficultés liées à la mobilité favorisent la persistance ou l'aggravation d'autres problématiques de la ville. Le caractère majoritaire des déplacements domicile-travail en voiture individuelle est de nature à nuire à l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi, ceci d'autant plus dans le contexte de renforcement des zones à faible émission. Selon le rapport d'information du Sénat relatif aux zones à faible émission publié en 2023, dans le 3^{ème} arrondissement, 52 % des véhicules seront à

terme concernés par des interdictions de circulation, alors qu'il s'agit de l'arrondissement le plus pauvre de la ville. Au surplus, l'accessibilité de certains services à la population est amoindrie par le caractère insuffisant du réseau de transports. Tel est notamment le cas pour l'accès à la santé.

Enfin, la sécurité des personnes et des biens reste une problématique incontournable à Marseille. Le trafic de produits stupéfiants est à l'origine de faits de violence. Le procureur de la République de Marseille en faisait état lors d'une rencontre avec la presse le 21 décembre 2023, en annonçant la mort violente de 47 personnes dans le cadre de règlements de comptes entre trafiquants depuis le début de l'année. Ce chiffre est sensiblement supérieur au pic enregistré en 2022 (33 personnes tuées). Les faits de violences liés au trafic de produits stupéfiants concernent également les abords d'établissements scolaires, provoquant des phénomènes de fuite des familles du secteur et aggravant les problématiques d'absence de mixité sociale. Ce type de faits n'est pas concentré dans les seuls quartiers nord mais concerne de nombreux arrondissements de la ville. Ainsi, des projectiles d'armes à feu ont été retrouvés au sein même de l'école maternelle « Calanques de Sormiou » dans le 9^{ème} arrondissement de Marseille, après les fusillades de l'été 2023 à la cité La Cayolle.

II - Avant le plan Marseille en Grand, une prise en compte lacunaire des difficultés du territoire par les pouvoirs publics

Avant le plan Marseille en Grand, l'action de l'État n'a pas pris la mesure des difficultés du territoire et s'est concentrée sur les aspects sécuritaires et institutionnels (A). Le plan Marseille en Grand propose d'agir dans de nombreux champs structurants de l'action publique, ce qui implique l'intervention coordonnée de nombreux acteurs (B).

A - Des interventions publiques en faveur de Marseille, ciblées sur les enjeux sécuritaires et institutionnels

Révélee notamment par son aspect sécuritaire, la situation de la ville de Marseille avait fait l'objet d'une prise en compte spécifique par l'État dès 2012. Dans un contexte marqué par plusieurs homicides en lien avec le trafic de produits stupéfiants, le Premier ministre avait réuni un premier comité interministériel centré sur la question marseillaise le

6 septembre 2012. Les mesures décidées à l'occasion de ce comité concernaient essentiellement la sécurité. Le Premier ministre avait alors annoncé des renforts de policiers et gendarmes, la création d'une seconde zone de sécurité prioritaire couvrant les quartiers sud de la ville, un renforcement des moyens de l'autorité judiciaire et de l'administration pénitentiaire. Enfin, par décret du 15 octobre 2012, une préfecture de police a été créée pour mettre en œuvre la politique nationale de sécurité intérieure dans le département des Bouches-du-Rhône.

Les annonces gouvernementales concernaient également la création de la future métropole, par la fusion de six ensembles intercommunaux préexistants. L'évolution du territoire vers le statut de métropole était conçue comme un moyen de donner aux administrations publiques locales les capacités d'action nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'urgence et de développement énoncées par le Premier ministre, notamment en matière de transports. Un préfet en charge du projet de l'agglomération marseillaise avait été nommé par décret du 20 septembre 2012 pour préfigurer la création de la métropole.

À l'occasion d'une visite du Premier ministre à Marseille le 8 novembre 2013, les annonces gouvernementales avaient été complétées par un plan d'action, annoncé à 3 Md€. Ce plan prévoyait notamment l'intégration des quartiers de la Castellane et d'Air-Bel dans le programme de rénovation urbaine, l'extension du métro jusqu'à l'hôpital Nord, la création d'une gare ferroviaire souterraine traversante à Saint-Charles et le dédoublement de la voie ferrée reliant Aix-en-Provence à Marseille. Diverses mesures en faveur de l'éducation, de l'emploi ou encore de la santé avaient été annoncées, et formalisées au sein d'un pacte de sécurité et de cohésion sociale représentant un effort financier supplémentaire de l'État de 37 M€ par an.

Les annonces gouvernementales du 8 novembre 2013 n'ont fait l'objet à ce jour d'aucune évaluation. Plusieurs projets parmi les plus ambitieux au plan budgétaire, au rang desquels figure la requalification de la gare Saint-Charles ou l'extension du métro vers les quartiers nord de la ville, n'ont pas été réalisés et sont repris dans le cadre du plan Marseille en Grand.

B - Des obstacles organisationnels et financiers à une action efficiente des collectivités territoriales

Le caractère lacunaire de l'action publique face aux problèmes de Marseille s'explique pour partie par l'organisation des pouvoirs locaux et par les marges de manœuvre financières limitées des collectivités territoriales.

1 - Une organisation métropolitaine singulière

La métropole Aix-Marseille-Provence est issue de la fusion de six établissements publics de coopération intercommunale préexistants au 1^{er} janvier 2016. Créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), la métropole a fait l'objet de réticences fortes des acteurs locaux. En premier lieu, le caractère très étendu de la future métropole, et le polycentrisme qui la caractérise, ont conduit à une remise en cause de la pertinence de son périmètre, jugé sans lien avec la réalité des bassins de vie. En second lieu, les caractéristiques socio-économiques des ensembles intercommunaux à fusionner étant disparates, la création par fusion de la métropole laissait craindre une redistribution des moyens financiers entre territoires.

Afin de tenir compte de son caractère polycentrique, la loi MAPTAM avait organisé la métropole Aix-Marseille-Provence en six territoires correspondant aux anciens périmètres intercommunaux²¹. Dépourvus de la personnalité morale, ces territoires étaient néanmoins dotés d'un conseil, organe délibérant composé des conseillers de la métropole délégués des communes incluses dans le périmètre de chacun des territoires. Le conseil de territoire était obligatoirement saisi pour avis sur les rapports présentés en conseil de la métropole dès lors que leur exécution était spécifiquement prévue, en tout ou partie, dans les limites du territoire. Le conseil de territoire pouvait, par ailleurs, recevoir délégation du conseil de la métropole dans de nombreux domaines de compétences. Le président du conseil de territoire disposait de l'administration métropolitaine et avait qualité d'ordonnateur de son état spécial de territoire, document annexé au budget métropolitain et retraçant les dépenses et recettes afférentes au territoire.

La loi avait ainsi prévu une gouvernance fortement décentralisée, laissant une place importante aux anciens ensembles intercommunaux au détriment d'une logique plus intégrée. La création des conseils de territoires a représenté un élément essentiel de l'acceptation de la construction métropolitaine. Néanmoins, cette organisation, source de dilution du pouvoir de décision, contribuait à réduire la capacité de la métropole à agir de manière efficace et cohérente.

Par ailleurs, préalablement à la création de la métropole, les ensembles intercommunaux préexistants avaient mis en œuvre divers mécanismes visant à sanctuariser leurs moyens financiers. Il s'agit

²¹ Les conseils de territoire ont été supprimés le 1^{er} juillet 2022.

notamment de majorations des attributions de compensation versées par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants, et reprises de plein droit par la métropole depuis sa création.

Ces majorations, sans lien avec le principe de neutralité des transferts de compétences entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, ne correspondent pas à l'objet légal des attributions de compensation. Elles sont à ce titre indues. Elles représentent, selon la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 178,5 M€ versés annuellement par la métropole à ses communes membres²², soit 28 % du volume total des attributions de compensation versées.

Le budget de la métropole grevé par des reversements de fiscalité irréguliers à ses communes membres

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a analysé les flux financiers entre la métropole et ses communes membres entre 2013 et 2021, notamment les attributions de compensation, en application de l'article 181 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Les attributions de compensation correspondent à des reversements de fiscalité d'un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres, déduction faite des moyens financiers nécessaires à l'exercice des compétences transférées par les communes. Leur montant dépend de la fiscalité transférée d'une part, et des charges transférées, d'autre part.

Les attributions de compensation assurent la neutralité des transferts de compétences. L'établissement public de coopération intercommunale reverse aux communes la fiscalité perçue, déduction faite du coût net des compétences transférées. Ce coût net est calculé par une commission locale d'évaluation des charges transférées.

²² Avis financier rendu en application de l'article 181 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification, dite loi 3DS : (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/metropole-aix-marseille-provence-et-ses-communes-membres>).

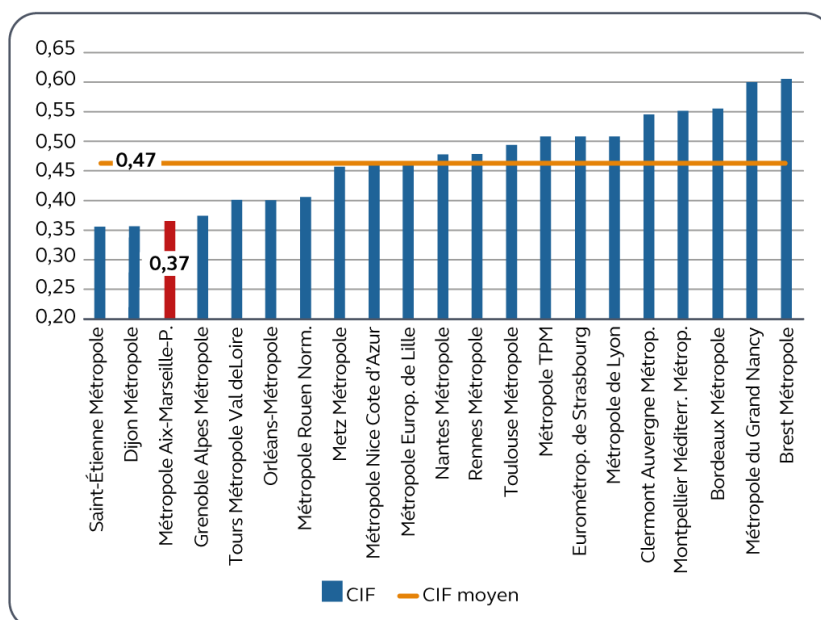
L'avis rendu par la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur fait état d'attributions de compensations surévaluées au profit des communes, en méconnaissance des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Selon la chambre, le montant total des attributions de compensation a atteint 631,76 M€ en 2021, parmi lesquels 178,47 M€ sont indus. La métropole est ainsi privée, chaque année, de ressources financières significatives, qu'elle ne peut pas consacrer à la solidarité intercommunale et au développement d'équipements de dimension métropolitaine.

Au surplus, la chambre a mis en évidence l'aspect anti-redistributif des versements indus, lesquels profitent davantage aux communes les plus favorisées sur le plan fiscal et du revenu par habitant.

La constitution des fractions indues des attributions de compensation s'est principalement déroulée entre 2013 et 2015, années précédant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence.

La métropole Aix-Marseille-Provence présente ainsi un faible niveau d'intégration fiscale, la plaçant au 19^{ème} rang sur les 20 métropoles françaises (hors métropole du Grand Paris et métropole de Lyon).

Graphique n° 1 : coefficient d'intégration fiscale (CIF) des métropoles en 2021 (hors Grand Paris et métropole de Lyon)



Source : Chambre régionale des comptes PACA, avis rendu en application de l'article 181 de la loi 3DS

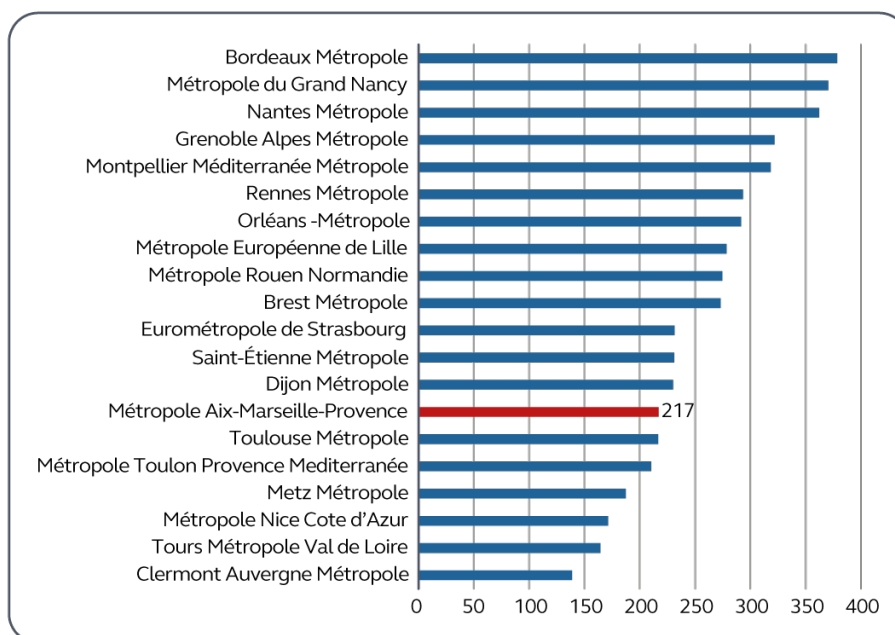
2 - La métropole Aix-Marseille-Provence et la ville de Marseille : des marges de manœuvre financières limitées en 2021

La métropole et sa ville-centre ne disposaient pas en 2021 d'une situation financière leur permettant d'assumer seules l'effort d'équipement nécessaire à leur territoire²³.

Grevé par d'importants flux financiers à destination des communes, en partie indus, le budget principal métropolitain présentait une capacité d'autofinancement oscillant entre 200 M€ et 300 M€ sur la période 2016-2020. Ce niveau d'épargne, qui représentait systématiquement plus de 30 % des produits de gestion, doit être comparé au montant de la part indue des attributions de compensation versées aux communes membres. Dans l'hypothèse où les attributions de compensation auraient été limitées à leur composante légale, la métropole aurait dégagé une capacité d'autofinancement près de deux fois plus importante. En 2021, l'autofinancement brut par habitant de la métropole Aix-Marseille-Provence était inférieur de 17 % à la moyenne des métropoles (hors Grand Paris), et figurait au 14^{ème} rang sur 20.

²³ Les éléments financiers exposés au titre de la présente sous-partie portent principalement sur l'exercice 2021, soit l'année précédant le début de mise en œuvre du plan Marseille en Grand. Selon le maire de Marseille, les indicateurs financiers de la ville ont connu une amélioration depuis 2021.

**Graphique n° 2 : autofinancement brut par habitant
des métropoles en 2021 (budgets principaux et budgets annexes,
hors Grand Paris et métropole de Lyon)**

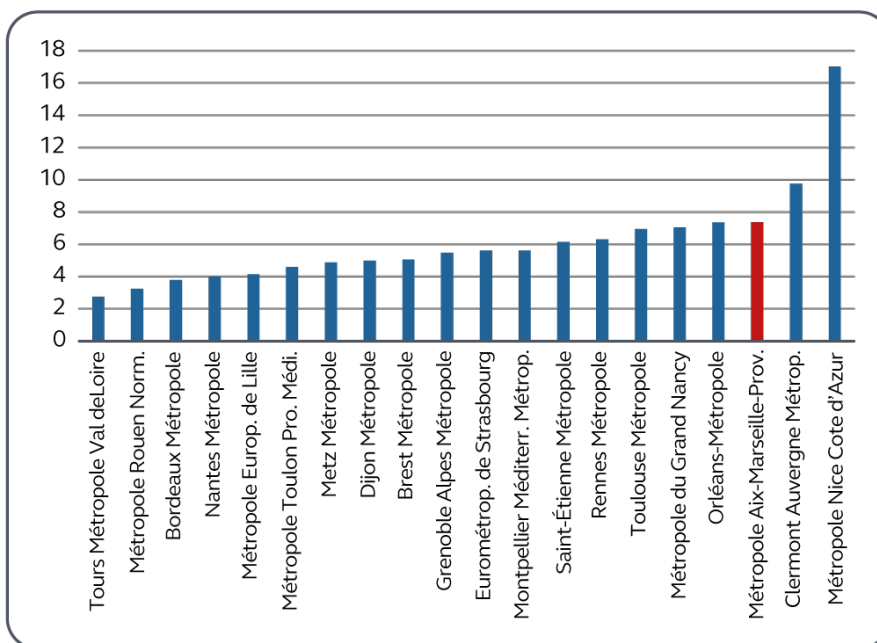


Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des collectivités locales

Alors que le niveau de l'autofinancement brut en 2021 s'avérait modeste en comparaison des autres métropoles, la métropole Aix-Marseille-Provence supportait une dette importante. Sans atteindre une valeur préoccupante, la capacité de désendettement²⁴ laissait peu de marges d'endettement supplémentaire.

²⁴ L'indicateur de capacité de désendettement exprime le nombre d'années qui serait nécessaire pour rembourser l'intégralité de la dette si la collectivité locale y consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement. Plus le nombre d'années est élevé, plus la collectivité est endettée au regard de sa capacité d'autofinancement.

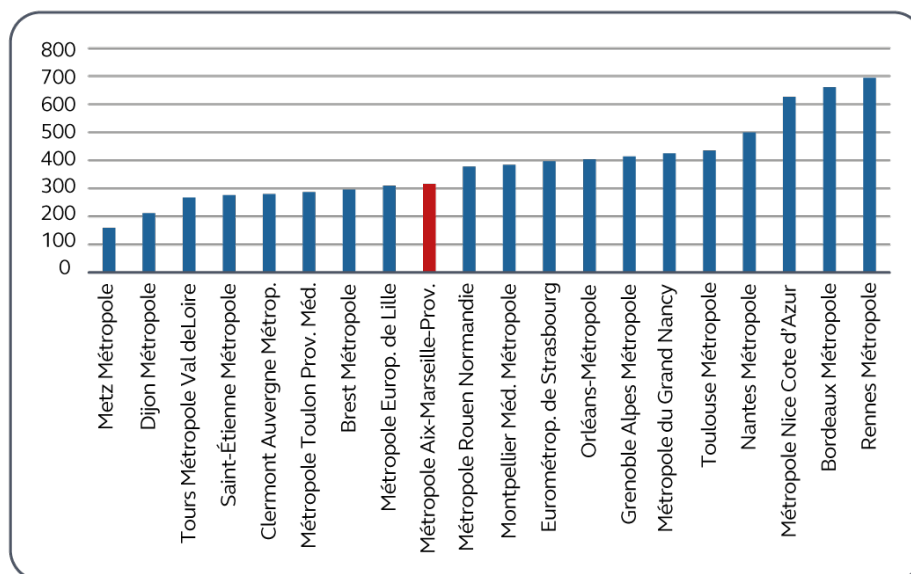
**Graphique n° 3 : capacité de désendettement des métropoles en 2021
(en années, budgets principaux et budgets annexes,
hors Grand Paris et métropole de Lyon)**



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des collectivités locales

Par conséquent, la métropole affichait un niveau de dépenses d'investissement par habitant inférieur de 20 % à la moyenne, alors même que le territoire accusait un retard d'équipement manifeste et nécessitait des investissements d'ampleur, notamment dans le réseau de transports.

Graphique n° 4 : dépenses brutes d'équipement des métropoles en euros par habitant, moyenne 2016-2021, budgets principaux et budgets annexes, hors Grand Paris et métropole de Lyon)



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des collectivités locales

Avec une capacité de désendettement de 20 ans et un autofinancement net négatif de 0,7 M€ en dépit d'une subvention d'équilibre du budget principal de 177 M€, le budget annexe des transports présentait fin 2021 une situation financière préoccupante.

En 2021, la ville de Marseille présentait également des indicateurs financiers dégradés, malgré une mobilisation importante du levier fiscal. Continuellement négatif de 2009 à 2017, l'autofinancement net était redevenu positif depuis cette date. Fin 2021, il ne participait toutefois au financement des investissements qu'à hauteur de 5 %, l'emprunt demeurant la principale ressource de financement des investissements (60 %).

Tableau n° 1 : situation financière de la ville de Marseille – indicateurs financiers comparés

	Autofinancement net / recettes d'investissement (2021)	Taux d'équipement* (2021)	Capacité de désendettement du BP (2021, en années)	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (2020)
<i>Marseille</i>	5 %	13 %	8,1	116 %
<i>Lille</i>	43 %	16 %	5,3	136 %
<i>Lyon</i>	51 %	12 %	4,1	88 %
<i>Montpellier</i>	35 %	17 %	3,7	118 %
<i>Nantes</i>	26 %	23 %	4,7	113 %
<i>Nice</i>	0 %	11 %	52,9	88 %
<i>Toulouse</i>	44 %	16 %	3	85 %
<i>Moyenne hors Marseille</i>	30 %	16 %	5,5	98 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

* Note de lecture : le taux d'équipement correspond aux dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement.

La ville de Marseille disposait de peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité, son potentiel fiscal étant davantage mobilisé que la moyenne en 2020. Au surplus, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été augmenté de 14 % en 2022.

III - Le plan Marseille en Grand : un programme d'actions exceptionnel et spécifique

Les premières réflexions relatives au plan Marseille en Grand sont intervenues en février 2021, après des échanges entre le président de la République et le maire de Marseille, notamment sur l'état de délabrement du parc scolaire de la ville. L'intervention spécifique de l'État a été envisagée au regard des caractéristiques socio-économiques du territoire, et de l'ampleur du rattrapage nécessaire en matière de niveau de service public.

Le plan Marseille en Grand a été annoncé par le président de la République le 2 septembre 2021, puis complété par d'autres interventions présidentielles, notamment en juin 2023.

Le discours du président de la République est structuré autour de trois grands axes²⁵. En premier lieu, il détaille les urgences à résoudre, parmi lesquelles figurent notamment les problématiques sécuritaires, sociales et sanitaires. En deuxième lieu, il présente les ambitions à poursuivre à plus long terme. Enfin, le discours présidentiel établit la liste des exigences préalables et méthodologiques. La réforme de la gouvernance locale est présentée comme une contrepartie de l'engagement exceptionnel de l'État en faveur de Marseille et de sa métropole. Le président de la République souhaite notamment que les acteurs du territoire associent les citoyens à la démarche, proposent des solutions innovantes et s'engagent sur un contrat.

Assorti d'une condition de réforme des institutions métropolitaines (A), le plan Marseille en Grand présente une configuration complexe dans la mesure où il mobilise de nombreux acteurs publics et concerne tant les politiques de l'État que les compétences décentralisées (B).

A - Une condition préalable : la réforme métropolitaine

À l'occasion de son discours, le président de la République a évoqué le bilan des premières années d'existence de la métropole Aix-Marseille-Provence. Moins de six ans après sa création, la métropole était jugée trop complexe, dans la mesure où elle avait conservé des centres de décision correspondant aux anciens périmètres intercommunaux, au détriment d'une logique métropolitaine intégrée. Les versements aux communes étaient considérés comme une cause de l'incapacité de la métropole à assumer les investissements qui lui incombent.

La réforme de la métropole est explicitement présentée par le comme une condition de l'intervention de l'État²⁶. Elle se décline en deux axes, le réexamen des flux financiers entre la métropole et ses communes membres d'une part, et la réforme de la gouvernance de la métropole d'autre part.

²⁵ Le discours intégral est disponible à l'adresse suivante : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/02/marseille-en-grand>

²⁶ Extraits du discours du président de la République du 2 septembre 2021 : « *Nous devons financer pour débloquer la situation, mais nous devons financer à condition qu'on règle les problèmes d'organisation et de gouvernance* » / « *la métropole doit faire évoluer sa gouvernance en s'affirmant comme l'opérateur des politiques de transport dans un cadre institutionnel revisité. C'est une condition indispensable et c'est une condition préalable* ».

1 - L'analyse des flux financiers entre la métropole et ses communes

L'article 181 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS) prévoit que la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur rend avant le 1^{er} septembre 2022 un avis sur les relations financières entre la métropole et ses communes membres, notamment sur le niveau des attributions de compensation versées aux communes par la métropole et par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'avis, le président du conseil de la métropole organise un débat au sein du conseil de la métropole. Le conseil de la métropole se prononce sur l'avis et les conséquences qu'il souhaite en tirer.

Sans imposer de révision des attributions de compensation, l'article 181 de la loi 3DS invite les élus métropolitains à réexaminer la pertinence des reversements de fiscalité opérés par la métropole au profit de ses communes membres, sur le fondement d'une analyse rendue par une juridiction indépendante.

2 - La réforme de la gouvernance de la métropole

L'article 181 de la loi 3DS dispose que les conseils de territoire sont supprimés au 1^{er} juillet 2022. Selon l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental à l'origine de cet article, « *ces organes hérités des anciennes intercommunalités limitent la capacité du conseil métropolitain à porter de véritables politiques métropolitaines et alourdissent la gouvernance de la métropole* »²⁷. Diverses mesures transitoires sont prévues, notamment le maintien de droit des anciens présidents de territoire en qualité de vice-présidents de la métropole et des anciens directeurs généraux des services des conseils de territoire en qualité de directeurs généraux adjoints des services de la métropole. La loi impose à la métropole de définir l'organisation déconcentrée de ses services avant le 1^{er} janvier 2023.

La suppression des conseils de territoire s'est accompagnée d'une redistribution des compétences entre la métropole et ses communes membres, ayant pour objectif de rétrocéder aux communes certaines compétences dites « de proximité », par dérogation au droit commun de la répartition des compétences entre une métropole et ses communes. Selon les termes de la loi, l'évaluation des charges et ressources transférées à la métropole fait l'objet d'un avis préalable de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

²⁷ Amendement n° 3334 du 2 décembre 2021.

3 - Une condition préalable pertinente et nécessaire

Le statut particulier de la métropole Aix-Marseille-Provence issu de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles représentait l'héritage d'un processus de négociation entre l'État et le territoire. Du fait de la grande diversité économique et sociale des anciennes intercommunalités intégrées dans la métropole, la création métropolitaine a fait l'objet de contestations fortes, partiellement surmontées par l'instauration d'une gouvernance territorialisée à travers les conseils de territoire. Par ailleurs, la faible adhésion au projet de métropole a conduit les anciens ensembles intercommunaux à développer des stratégies de captation des ressources financières au profit des communes, obérant les capacités d'action de la métropole nouvellement créée.

La réforme métropolitaine dans toutes ses composantes traite ainsi à la fois l'une des causes de l'incapacité du territoire à surmonter les enjeux qui s'imposent à lui, mais également l'un des risques d'échec du plan Marseille en Grand. En effet, l'investissement de l'État sur le territoire ne pourra produire ses pleins effets à long terme qu'à la condition que les administrations publiques locales soient en capacité d'en assurer la pérennité et le fonctionnement. À ce titre, la réforme métropolitaine, qui s'attache à rétablir une gouvernance compatible avec l'émergence d'un projet métropolitain et à modifier une répartition des ressources défavorable à la métropole, représente une condition préalable pertinente.

B - Une configuration de l'action publique complexe et originale

1 - Un plan multithématique et multi-acteurs, chiffré à plus de cinq milliards d'euros

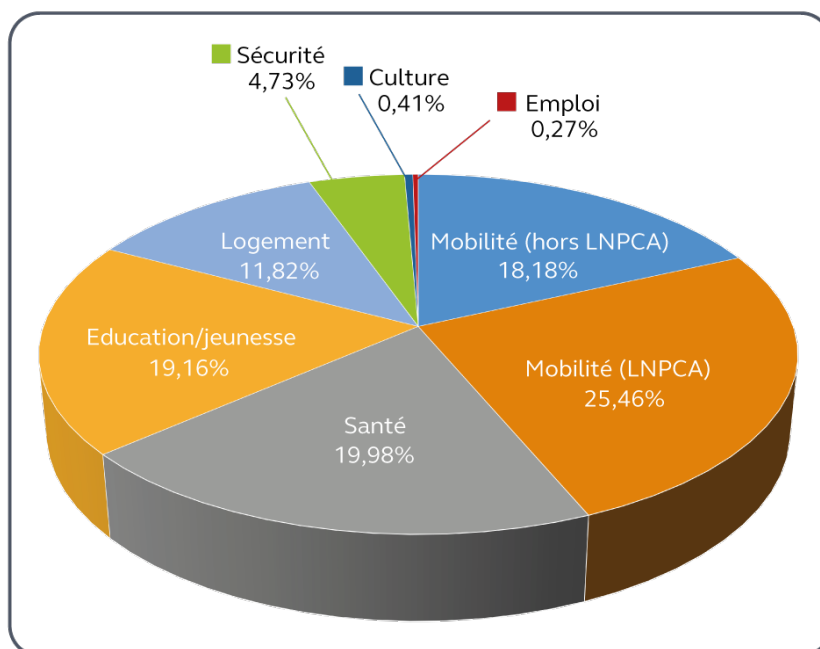
L'annonce du plan Marseille en Grand a essentiellement pris la forme d'une liste d'actions à conduire au profit de la ville de Marseille et de son aire urbaine. Ces actions s'inscrivent dans plusieurs champs de politique publique²⁸ :

- Éducation ;
- Mobilités ;
- Santé ;
- Logement ;
- Insertion et emploi ;
- Sécurité, police et justice ;
- Culture et rayonnement territorial.

²⁸ Les volets thématiques sont détaillés dans les annexes n° 1 à n° 7.

L'effort financier de l'État est annoncé pour 5 Md€. Ce chiffre, régulièrement repris dans la communication institutionnelle de l'État, agrège l'ensemble des concours annoncés par l'État, lesquels relèvent de modes d'intervention hétérogènes. Le plan d'action comprend des mesures d'urgence, notamment en matière de logement, de bâti scolaire, de santé et de sécurité, mais également des projets porteurs d'une ambition de développement à long terme du territoire.

Graphique n° 5 : répartition des financements annoncés par l'État



Source : Cour des comptes d'après le tableau de suivi de la préfecture des Bouches-du-Rhône
Note : le présent graphique ventile par thématique les financements annoncés par l'État, sans considération à ce stade de la réalité ni de la nature des engagements financiers correspondants. L'analyse critique du contenu des annonces financières de l'État est proposée au I. du chapitre III du présent rapport.

Par-delà leur diversité, les actions annoncées par le président de la République s'inscrivent, pour certaines d'entre elles, dans le champ de compétences des collectivités territoriales. Au-delà d'un simple apport de concours financiers par l'État, le plan Marseille en Grand prévoit également des modalités d'organisation conduisant l'État à prendre une part active à la décision dans des politiques publiques décentralisées.

Tel est notamment le cas en matière de construction, reconstruction et réhabilitation d'écoles primaires, dont la compétence incombe à la ville de Marseille²⁹. Outre le caractère exceptionnel du financement accordé³⁰, l'intervention de l'État se singularise par la place qu'il occupe dans la mise en œuvre opérationnelle du plan d'investissement. Les opérations cofinancées sont en effet confiées à une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), signataire d'un accord-cadre avec la ville de Marseille. L'État dispose de 50 % du capital social de la société, présidée par le maire de Marseille. Le statut d'actionnaire permet à l'État d'exercer un contrôle opérationnel sur la réalisation du plan écoles.

En matière de mobilités urbaines, l'État a également conditionné son financement au fait d'être associé à la prise de décision. Les projets cofinancés par l'État sont ainsi obligatoirement soumis à la délibération d'un groupement d'intérêt public (GIP) créé à cet effet, détenu à 55 % par l'État et présidé par la présidente de la métropole. Cette organisation de la décision en matière de transports urbains, compétence exclusive de la métropole, vise à offrir un cadre de discussion partenarial et à permettre à l'État de s'assurer du respect des priorités fixées par le président de la République, notamment la desserte des quartiers nord de la ville.

Du fait de son caractère multithématique et multi-acteurs, le plan Marseille en Grand présente une configuration institutionnelle complexe. Il implique de nombreux acteurs, au rang desquels les administrations de l'État et des collectivités territoriales, leurs opérateurs (sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national logement et écoles, groupement d'intérêt public transports), des établissements publics (assistance publique – hôpitaux de Marseille), ou encore des acteurs associatifs³¹.

L'intervention directe de l'État dans des champs des politiques publiques relevant de la compétence des collectivités territoriales est justifiée par l'incapacité de la ville et de la métropole à faire face à l'ensemble des enjeux relevant de leur compétence. Du fait de ses fragilités en matière financière et de gouvernance, la métropole n'a pas permis de créer un cadre institutionnel propice à un traitement efficace des enjeux du territoire, notamment en matière de transports urbains. Par ailleurs, la ville de Marseille n'a pas été en mesure de garantir le niveau de service attendu, en particulier en matière d'infrastructures scolaires.

²⁹ Dans le cadre de l'opération d'intérêt national relative à la zone d'aménagement Euroméditerranée, certaines écoles ont été construites par l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée.

³⁰ Le financement de l'État s'élève à 400 M€, dont 254 M€ de crédits exceptionnels votés en loi de finances initiale pour 2022.

³¹ La cartographie des acteurs figure en annexe n° 10.

2 - Une réponse aux urgences et une ambition de développement du territoire

Le plan Marseille en Grand mêle des mesures d'urgence et des actions de développement à moyen et long terme du territoire. Ainsi, et à titre d'exemple, les annonces concernent tant la reconstruction des écoles les plus dégradées que les réflexions de plus long terme sur les liaisons entre Marseille et l'extérieur, par exemple le port fluviomaritime ou la ligne ferroviaire nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA). Cette dualité permet de ne pas réduire le plan Marseille en Grand à des actions palliatives de court terme. Elle introduit néanmoins une diversité dans la nature des actions source de complexité et confère au plan une ambition de développement à l'aune de laquelle ses résultats doivent être évalués.

CONCLUSION

La ville de Marseille présente des particularités socio-démographiques et des inégalités importantes. Insérée dans un ensemble intercommunal polycentrique au sein duquel elle n'exerce pas pleinement son rôle de ville-centre, elle souffre de carences anciennes et accuse des retards importants dans le développement des services structurants à la population. Par ailleurs, les lacunes de l'action publique à Marseille ont placé le territoire en situation d'urgence, notamment dans les domaines du logement, de la santé, de la sécurité et des écoles.

Les retards structurels en matière de transports, la dégradation des services publics locaux marseillais et l'aggravation de l'insécurité ne sont pas des phénomènes récents. Pourtant, les pouvoirs publics n'ont engagé des actions spécifiques au territoire de Marseille et de la métropole qu'à compter des années 2010. Les actions antérieures au plan Marseille en Grand ne sont pas parvenues à améliorer significativement les conditions de vie à Marseille et la création de la métropole, toujours empreinte de logiques relevant de l'ancienne carte intercommunale et obérée par des reversements de fiscalité dépourvus de fondement à ses communes membres, n'a pas permis d'affirmer une vision métropolitaine de l'aménagement du territoire. La métropole comme la ville de Marseille présentent en outre une situation financière incompatible avec un financement exclusivement local des investissements nécessaires pour faire face aux enjeux du territoire.

Annoncé le 2 septembre 2021 par le président de la République, le plan Marseille en Grand a conduit à une prise de conscience de la nécessité de conduire une action volontariste et spécifique à Marseille. Au-delà du montant des financements qu'il apporte, annoncés à cinq milliards d'euros, le volontarisme de l'État s'exprime par une intervention accrue dans la gouvernance de politiques publiques décentralisées. Le plan Marseille en Grand est d'ailleurs conditionné à la réforme des administrations publiques locales, notamment la métropole.

Le plan Marseille en Grand constitue un objet d'action publique original. La grande diversité de ses champs d'action suppose l'intervention d'une pluralité d'acteurs, ce qui représente une source de complexité. L'État a engagé des modes d'action originaux afin de prendre part à la décision, notamment en matière de transports et d'écoles publiques. Justifié par l'urgence de certaines situations, le plan Marseille en Grand aborde également la question de l'aménagement et du développement du territoire à moyen et long terme.

Chapitre II

Une mise en œuvre fragilisée, conséquence d'un plan sans cadre formel et aux contours non partagés

Le plan souffre de fragilités structurelles du fait de ses modalités de conception (I). Il est notamment dépourvu de toute formalisation et ne repose sur aucun contrat (II). La gouvernance mise en place n'associe pas l'ensemble des acteurs de son déploiement et apparaît insuffisante au regard de sa complexité et des enjeux opérationnels et financiers (III).

I - Des modalités de conception porteuses de risques

Le plan Marseille en Grand ne repose pas sur une concertation avec les acteurs locaux ni sur une étude approfondie des besoins du territoire, du fait d'une conception rapide et centralisée (A). Sa mise en œuvre a débuté alors même que la réforme métropolitaine, condition de son lancement, demeure inaboutie (B).

A - Une conception rapide et centralisée, sans phase d'étude préalable ni concertation

Au cours du premier semestre, sous l'impulsion du Premier ministre, les ministères ont été invités à centraliser leurs projets pour Marseille et la métropole, et à faire des propositions pouvant alimenter

un programme d'actions. Ce n'est toutefois qu'en juillet 2021, soit moins de deux mois avant le discours du Pharo, que les administrations déconcentrées de l'État ont été informées d'une visite présidentielle à la rentrée 2021 au cours de laquelle un plan allait être annoncé. Les administrations déconcentrées compétentes (notamment la préfecture de région, l'agence régionale de santé et le rectorat de l'académie d'Aix-Marseille) n'ont donc été associées que tardivement à la construction du plan Marseille en Grand, essentiellement conçu au niveau gouvernemental. En dehors des échanges intervenus entre le président de la République et le maire de Marseille, les collectivités territoriales n'ont pas été associées à la genèse du plan, alors même que des réflexions ont été menées par la métropole Aix-Marseille-Provence sur les contours d'un plan de relance à l'issue de la crise sanitaire de 2020.

Alors qu'il porte une ambition de développement à long terme du territoire, au-delà des mesures d'urgence, le plan Marseille en Grand n'a été précédé d'aucune étude d'ensemble. Il ne repose donc pas sur un diagnostic préalable global et a été conçu par la mise en commun de projets ministériels et des projets connus des collectivités territoriales, notamment le plan de déplacements urbains (PDU).

Dans le contexte de mise en œuvre d'un plan global intervenant dans de nombreux champs de l'action publique, l'étude préalable des enjeux, besoins et opportunités de Marseille et de la métropole apparaît pourtant indispensable à la structuration de mesures de développement du territoire pertinentes, coordonnées et cohérentes entre elles. Une telle mise à l'étude, centrée sur les enjeux de long terme, n'aurait pas fait obstacle à la mise en œuvre immédiate des mesures relatives au traitement de l'urgence. Au contraire, le fait de recentrer le pilotage à court terme du plan sur les seules mesures d'urgence aurait été de nature à favoriser leur mise en œuvre.

Le plan Marseille en Grand n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable à son annonce. Outre l'apport qu'aurait pu représenter une telle concertation en termes d'identification des besoins de la population et de solutions à mettre en œuvre, l'association de la société civile constitue un facteur d'adhésion à une politique publique, d'autant plus importante dans un contexte où l'intervention publique n'a pas été en mesure de résorber des difficultés devenues persistantes. En l'espèce, alors même qu'il représente une intervention de l'État spécifique à Marseille, le plan Marseille en Grand dispose d'un niveau de satisfaction faible dans la population marseillaise.

**Tableau n° 2 : sondage d'opinion – niveau de satisfaction
à l'égard du plan Marseille en Grand**

TOTAL satisfaits	36 %
<i>Très satisfaits</i>	7 %
<i>Plutôt satisfaits</i>	29 %
TOTAL mécontents	42 %
<i>Plutôt mécontents</i>	22 %
<i>Très mécontents</i>	20 %
<i>Vous n'avez pas entendu parler du plan « Marseille en Grand »</i>	19 %
<i>Ne se prononce pas</i>	3 %
TOTAL	100 %

Source : sondage IFOP pour la Tribune et Public Sénat, réalisé sur un échantillon de 805 personnes représentatives de la population de Marseille âgée de 18 ans et plus, 26 mai au 3 juin 2023, répondant à la question suivante : Êtes-vous satisfait ou mécontent de la mise en œuvre du plan Marseille en Grand ?

B - Une réalisation partielle de la réforme métropolitaine

1 - Une réforme menée à son terme sur le plan institutionnel

La suppression des conseils de territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence est intervenue au 1^{er} juillet 2022, conformément à la loi. Sur le plan opérationnel, la métropole a tiré les conséquences de la réforme institutionnelle. Ainsi, les anciens présidents de conseil de territoire ont été maintenus en qualité de vice-présidents de droit de la métropole, comme la loi le prévoit. Au titre de leur vice-présidence, ils sont en charge de délégations thématiques dépourvues de logique de spécialisation territoriale.

La logique territoriale demeure toutefois en matière de répartition des compétences. En application de l'article 181 de la loi 3DS, le conseil de la métropole s'est prononcé sur la définition de l'intérêt métropolitain en matière de voirie. Par délibération du 15 décembre 2022, il a reconnu l'intérêt métropolitain de la totalité de la voirie située sur le territoire de l'ensemble des communes appartenant aux anciens conseils de territoire de Marseille-Provence et d'Istres Ouest-Provence, à l'exception de Fos-sur-Mer. Pour les autres communes de la métropole, la voirie demeure une

compétence communale, à l'exception des voies publiques supportant la circulation des services de transport en site propre. Cette logique de répartition de la compétence en matière de voirie ne répond pas à une logique opérationnelle et demeure largement corrélée à la géographie des anciens conseils de territoire.

2 - L'absence de correction des attributions de compensation

À la suite de la transmission du premier avis de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, la présidente de la métropole a organisé un débat en conseil métropolitain le 20 octobre 2022, conformément à la loi. Le conseil métropolitain ne s'est toutefois pas prononcé formellement sur les conséquences qu'il souhaite tirer de l'avis, contrairement à ce que prévoit l'article 181 de la loi 3DS.

Tandis que la chambre régionale des comptes faisait état d'attributions de compensation surévaluées au profit des communes à hauteur de 178,5 M€ par an, le montant attribué par la métropole à chaque commune n'a pas été révisé. Les communes continuent ainsi de percevoir des versements indus, majoritairement acquis avant la création de la métropole, au détriment de cette dernière, amputée de moyens financiers considérables.

L'absence de révision des attributions de compensation en vue de réduire leur part indue relève de plusieurs facteurs.

Premièrement, la chambre régionale des comptes a mis en évidence l'accoutumance des finances communales au niveau élevé des attributions de compensation. En effet, la part indue de l'attribution de compensation perçue représentait plus de 100 % de l'épargne brute de 33 communes sur 92 en 2021. L'épargne brute de 56 communes dépendait à plus de 50 % de la part indue de leurs attributions. Dans ce contexte, une révision soudaine des attributions de compensation conduirait au déséquilibre de nombreux budgets communaux.

Deuxièmement, la question du niveau des attributions de compensation représente un élément d'attention majeur des communes à l'égard de la métropole. Une proposition de révision des attributions de compensation en défaveur des communes n'aurait que peu de chances d'aboutir, les élus métropolitains étant issus des conseils municipaux.

Troisièmement, en l'état du droit applicable, une révision des attributions de compensation sans lien avec un transfert de compétences à intervenir n'est envisageable que par le biais de la procédure de révision libre, laquelle impose de réunir une majorité qualifiée des deux tiers du

conseil de la métropole et l'accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés³². Dans ces conditions, et en l'état du droit, la métropole n'est pas mise en situation de tirer les conséquences de l'avis rendu par la chambre régionale des comptes.

À l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2023, un dispositif de révision des attributions de compensation de la métropole Aix-Marseille-Provence a été proposé par voie d'amendement³³. Ce dispositif aurait placé la métropole dans l'obligation de ramener les attributions de compensation au niveau de référence défini par la chambre régionale des comptes ou, à défaut, de réduire d'au moins 50 % l'écart entre les montants versés et les montants de référence, avec un étalement possible sur une période maximale de quatre années. Bien que l'amendement ait reçu un avis favorable du gouvernement, le dispositif n'a pas été retenu dans le texte définitif.

Alors qu'elle en était dépourvue jusqu'en 2022, en infraction avec les dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, la métropole Aix-Marseille-Provence a mis en place une dotation de solidarité communautaire à compter de l'exercice 2023. L'enveloppe répartie entre les communes s'élève à 22 M€ en 2023, et progressera jusqu'en 2025 pour atteindre 66 M€. Les critères de répartition respectent les dispositions légales. Toutefois, en l'absence de révision des attributions de compensation, la métropole finance sur son équilibre budgétaire la montée en charge de la dotation de solidarité communautaire. Ainsi, la mise en œuvre d'un dispositif de solidarité communautaire, au demeurant obligatoire, n'intervient pas dans le cadre d'une remise à plat globale des financements métropolitains au profit des communes, et s'ajoute ainsi aux fractions indues de l'attribution de compensation qui perdurent.

3 - Un début de mise en œuvre du plan Marseille en Grand malgré une réforme métropolitaine inaboutie

Malgré l'absence de révision globale des relations financières entre la métropole et ses communes membres, le plan Marseille en Grand a connu un début d'exécution et poursuit son déploiement.

La condition préalable de la mise en œuvre de la réforme métropolitaine, et notamment de son volet financier, apparaît pourtant essentielle au succès de certaines politiques décidées dans le cadre de

³² La procédure de révision libre est prévue au 1° bis du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

³³ Amendement sénatorial n° II-1168 au projet de loi de finances pour 2023.

Marseille en Grand. À titre principal, le développement du réseau de transports urbains suppose un accroissement des charges de fonctionnement liées à la mise en service d'une nouvelle offre de transports. En l'état de sa situation financière, la métropole émet des doutes quant à la soutenabilité des dépenses de fonctionnement consécutives à la réalisation des investissements du plan.

Dans ce contexte, le caractère inachevé de la réforme métropolitaine représente un risque quant à l'atteinte des objectifs du plan. D'une façon générale, et *a fortiori* du fait de l'absence de révision des relations financières entre la métropole et ses communes membres, le plan ne garantit pas la soutenabilité à long terme des politiques publiques qu'il est censé développer.

II - Un plan dépourvu de cadre contractuel d'ensemble et d'horizon stratégique

La volonté de l'État de conclure un contrat s'est heurtée à la réticence des collectivités territoriales et n'a pas abouti (A). Les conséquences de cette absence de formalisation du plan sont nombreuses. Le périmètre de son plan d'action est incertain (B), ses objectifs n'ont pas été explicités et font l'objet d'interprétations concurrentes (C), certains de ses financements n'ont fait l'objet d'aucun engagement juridique et ne sont donc pas garantis (D). Dans ces conditions, la conclusion d'un contrat apparaît nécessaire (E).

A - Des tentatives de contractualisation infructueuses

Le plan Marseille en Grand faisant intervenir de multiples acteurs, la nécessité d'une contractualisation a été formulée dès le discours du président de la République le 2 septembre 2021 suggérant la conclusion d'un « contrat d'ambition ».

Par conséquent, un projet de contrat a été préparé par les services de l'État. Le document, synthétique, rappelait les différents projets inclus dans le périmètre du plan Marseille en Grand et arrêtaient les engagements réciproques de l'État et des collectivités territoriales. L'État prévoyait de le soumettre à la signature de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la métropole Aix-Marseille-Provence et de la ville de Marseille en décembre 2021, soit quelques semaines après l'annonce du plan.

La logique de contrat global s'est toutefois heurtée à la réticence des parties, parfois en désaccord avec certaines actions citées au contrat, y compris lorsqu'elles n'en étaient pas maîtres d'ouvrage³⁴. L'absence de volonté des acteurs de s'engager sur un contrat global n'a toutefois pas remis en cause la volonté de l'État de déployer le plan annoncé.

Aucune autre tentative de contractualisation globale n'a été conduite par l'État. Le contrat de plan État-région, signé le 6 avril 2022, six mois après l'annonce du plan, ne comprend pas de volet territorial spécifique. Les volets territoriaux des contrats de plan peuvent pourtant associer d'autres personnes publiques que l'État et la région, et auraient pu offrir un cadre de contractualisation du plan Marseille en Grand tout en bénéficiant des moyens de pilotage et de suivi du contrat de plan. Cette solution aurait été d'autant plus praticable que, selon le ministère de l'intérieur, le contrat de plan État-région comprend des priorités partagées avec le plan Marseille en Grand.

Le contrat métropolitain de relance et de transition écologique n'intègre, quant à lui, que certaines des actions décidées dans le cadre du plan Marseille en Grand. En outre, ce contrat est signé par l'État et la métropole, il n'implique donc pas l'ensemble des acteurs de Marseille en Grand.

Plus de deux ans après son annonce, le plan Marseille en Grand demeure dépourvu de tout cadre contractuel d'ensemble.

À défaut, des protocoles sectoriels ont été signés sur les volets santé, mobilités et éducation les 13 et 14 décembre 2021, les autres volets en demeurant dépourvus. Ces protocoles, très peu détaillés, ne couvrent pas l'ensemble des actions des volets concernés.

Au-delà du contenu du plan, les projets de contractualisation ont également concerné sa méthode de déploiement. Ainsi, une charte de la participation a été proposée. Elle n'a toutefois jamais été adoptée, les collectivités territoriales ayant considéré, selon l'État, que cette démarche propre à Marseille en Grand ferait doublon avec les dispositifs de démocratie participative déjà mis en œuvre localement. En tout état de cause, alors que le président de la République souhaitait une « grande concertation », aucune action globale d'association des citoyens n'a été engagée depuis l'annonce du plan.

³⁴ Peut notamment être cité l'exemple de la ville de Marseille, rétive au projet d'écoles innovantes, sous pilotage du ministère de l'éducation nationale.

B - Un périmètre d'actions incertain

La liste exhaustive des actions entrant dans le cadre du plan Marseille en Grand ne fait pas l'objet d'un consensus. En l'absence de contrat, la liste des actions constitutives du plan n'a pas été formalisée, ni globalement, ni pour chaque volet thématique. Dès lors, le périmètre du plan demeure incertain et sujet à l'interprétation des acteurs.

Marseille en Grand, plan ou « label » ?

L'hypothèse selon laquelle « Marseille en Grand » serait un « label » pourrait apporter un élément d'explication à l'absence de périmètre clairement défini et de calendrier arrêté. Un label se caractérise par l'absence de définition quantitative des actions au profit d'une logique qualitative, supposant une gouvernance en mesure d'apposer la labélisation. Un label intervient dans une logique de mise en concurrence ou d'appel à initiative. Un plan suppose quant à lui une démarche davantage formalisée associant des acteurs identifiés qui doivent rendre compte sur la base d'objectifs de performance. Le label suppose un horizon temporel généralement défini de manière moins stricte que celui d'un plan.

La désignation de Marseille en Grand comme un label se heurte à plusieurs obstacles. Premièrement, le plan Marseille en Grand a été présenté sous la forme d'une liste d'actions présentant le plus souvent un caractère quantitatif. Tel est notamment le cas des investissements les plus lourds, dont la volumétrie et parfois la liste des projets est connue. Si de nouveaux projets, même similaires, étaient mis en œuvre par un acteur de sa propre initiative, ils ne seraient pas pour autant rattachés à Marseille en Grand, à l'inverse de ce qui devrait être constaté dans le cadre d'un label. Deuxièmement, l'État communique sur des montants, ce qui correspond davantage à la logique d'un plan qu'à une logique de label pour laquelle les montants ne sont pas connus à l'avance. Troisièmement, une logique de label s'appuie sur un cahier des charges et une instance de labellisation, inexistantes en l'espèce.

Dès lors, Marseille en Grand ne présente pas les caractéristiques d'un label.

Les actions citées par le président de la République dans ses discours sont unanimement considérées comme faisant partie intégrante de Marseille en Grand. Les annonces présidentielles ont toutefois été complétées par d'autres mesures décidées localement, pour certaines pleinement intégrées dans le suivi de Marseille en Grand réalisé par les services de l'État.

Les acteurs considèrent certaines actions sans lien direct avec Marseille en Grand comme indissociables du plan. À titre d'exemple, les mesures du volet éducation se concentrent sur les aspects bâtimentaires et d'organisation pédagogique. La question des temps périscolaires, et notamment des temps d'étude, n'est pas abordée, alors même que les conditions d'apprentissage à domicile sont dégradées par le fait que 23 % des Marseillais vivent dans un logement suroccupé.

La direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) confirme l'importance d'un travail sur le temps périscolaire. Elle considère néanmoins que l'absence de traitement de cette problématique dans le cadre strict du plan Marseille en Grand n'emporte pas de conséquence en termes de cohérence de l'action publique, dans la mesure où la ville de Marseille est par ailleurs lauréate de l'appel à manifestations d'intérêt national « innovation dans la forme scolaire », lancé par le ministère de l'éducation nationale dans le cadre du plan France 2030, au travers duquel l'organisation des temps périscolaires est traitée. Selon la direction des services départementaux de l'éducation nationale, cet appel à manifestation d'intérêt n'entre pas dans le cadre des actions suivies au titre du plan Marseille en Grand, mais complète le plan et assure la cohérence globale des mesures en faveur de l'éducation.

Cette complémentarité du volet éducation du plan et de l'appel à manifestation d'intérêt « innovation dans la forme scolaire » n'est pas contestée mais elle n'est pas le résultat d'une réflexion préalable et la prise en compte des enjeux périscolaires est intervenue postérieurement à l'annonce du plan. L'appel à manifestation d'intérêt a été lancé en novembre 2021 pour une sélection des premiers dossiers (dont Marseille) en juillet 2022, dix mois après l'annonce du plan.

D'autres actions, décidées postérieurement à l'annonce du plan, y sont intégrées en matière de suivi. Ainsi, les mesures relatives à l'accessibilité des soins de premier recours³⁵ ont été complétées par des actions de médiation en santé, à l'initiative de l'agence régionale de santé (ARS). Ces actions de médiation en faveur du dépistage du cancer, portées par des associations financées par le fonds d'intervention régional, ont vocation à accompagner la densification de l'offre médicale par une sensibilisation de la population aux enjeux du suivi médical. La médiation apparaît ainsi comme un facteur de réussite des mesures de développement des soins de premier recours. À ce titre, l'agence régionale de santé suit la médiation en santé comme une

³⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/organisation-territoriale-des-soins-de-premier-recours>

composante à part entière du plan Marseille en Grand et impute la dépense correspondante sur la part du fonds d'intervention régional qu'elle réserve au plan.

D'une façon générale, le périmètre du plan apparaît instable et sujet à l'interprétation des acteurs. Un suivi rigoureux et exhaustif de son déploiement suppose pourtant d'en connaître précisément les contours.

C - Des objectifs non explicités, source de divergences entre les parties

Le plan Marseille en Grand étant dépourvu de tout cadre formel, les acteurs n'ont pas arrêté d'objectifs explicites, ce qui entraîne plusieurs conséquences.

Le plan affiche pour ambition d'améliorer sensiblement les conditions de vie de la population marseillaise. Pourtant, l'absence d'objectifs formalisés ne permet pas de discerner les évolutions concrètes que le plan est censé apporter. La formalisation d'objectifs généraux aurait été d'autant plus nécessaire que le plan se présente sous la forme d'une succession d'annonces dans divers domaines de l'action publique, dont la finalité d'ensemble n'est pas explicitée.

Les objectifs spécifiques des volets thématiques n'ont pas non plus fait l'objet d'une formalisation systématique, y compris dans les domaines couverts par des protocoles sectoriels. Ils peuvent faire l'objet d'interprétations concurrentes voire contradictoires de la part des acteurs.

Tel est notamment le cas en matière de transports urbains. Alors que l'objectif de désenclavement des quartiers nord de la ville a été exprimé par le président de la République et relayé par les services de l'État, le caractère prioritaire de ce désenclavement fait l'objet de débats, la métropole considérant notamment que les quartiers nord ne sont pas les seuls quartiers privés de liaison efficace au centre-ville³⁶. La notion de désenclavement, qui peut s'entendre comme l'amélioration de l'accès au centre-ville, aux pôles d'activité économique, aux services publics essentiels ou encore aux autres centres de la métropole, ne fait pas non plus l'objet d'un consensus. Ces éléments de débat sont alimentés par les contraintes opérationnelles qui peuvent supplanter les velléités de priorisation des projets, la métropole faisant valoir que certains projets, jugés non prioritaires par l'État ou par la ville, ont fait l'objet d'études

³⁶ Peuvent être cités par exemple les quartiers sud de la ville, ou la vallée de l'Huveaune à l'Est.

préalables et d'acquisitions foncières et peuvent démarrer dans des délais raisonnables. Bien que les projets retenus dans le cadre du plan et leur taux de financement aient pu être déterminés et arrêtés par le groupement d'intérêt public transports, l'absence de consensus initial sur les objectifs prioritaires poursuivis par le plan a nécessité un travail de régulation contradictoire avec la volonté de déploiement rapide.

Enfin, en l'absence d'objectifs formalisés, et *a fortiori* chiffrés, le plan Marseille en Grand ne s'est pas donné les moyens de son évaluation. Les acteurs ne disposent donc pas des outils nécessaires à l'appréciation des effets du plan sur les publics visés et ne sont pas en mesure de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires. Même si certaines actions font l'objet d'une démarche évaluative à l'échelon sectoriel, une minorité de dispositifs est concernée. Outre son utilité opérationnelle, la définition d'une méthode globale d'évaluation aurait permis d'explicitier les attendus des acteurs vis-à-vis du plan qui aurait ainsi gagné en lisibilité.

D - Des financements non garantis

L'absence d'engagement contractuel global des parties au plan Marseille en Grand crée une insécurité sur une partie de ses financements, y compris pour certaines actions relevant de la maîtrise d'ouvrage de l'État.

1 - Des crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) soumis aux règles de caducité de droit commun

Le volet logement du plan Marseille en Grand repose notamment sur le financement par l'agence nationale pour la rénovation urbaine de projets de renouvellement urbain concernant neuf quartiers d'intérêt national et cinq quartiers d'intérêt régional. Une convention-cadre signée en 2019 prévoyait que le financement de l'agence, réparti entre des subventions et des prêts bonifiés, s'élèverait à 362 M€. Dans le cadre du plan, le financement de l'agence a été porté à 650 M€ par un protocole d'engagement en faveur du renouvellement urbain signé le 16 mars 2022.

Le financement des projets dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est toutefois subordonné à leur validation par le comité d'engagement de l'agence. Cette dernière, juridiquement distincte de l'État et dotée de ses propres organes de gouvernance, statue en toute autonomie.

Or, dans la mesure où le financement annoncé dans le cadre du plan Marseille en Grand intervient au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain, il est soumis aux règles de caducité applicables en

l'espèce. Ainsi, en application de l'article 9-1 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le programme sera clos en 2026, date à laquelle l'engagement comptable des concours financiers de l'agence devra être réalisé. Les projets doivent être livrés avant 2030.

La capacité à engager et réaliser l'ensemble des opérations avant la date de caducité des concours financiers de l'agence nationale pour la rénovation urbaine est la principale préoccupation des services de l'État, d'autant plus que l'augmentation de l'enveloppe, alors même que la précédente n'avait pas été intégralement affectée, a conduit à des affectations sur des projets à faible maturité. La réglementation du nouveau programme national de renouvellement urbain ne permet pas de prorogation des délais. Selon le tableau de suivi financier de la préfecture des Bouches-du-Rhône, à jour du 14 décembre 2023, les crédits engagés s'élèvent à 145 426 913 € sur une enveloppe globale de 650 M€.

En l'état, le fait que les projets et financements considérés soient intégrés au plan Marseille en Grand ne garantit pas leur réinscription après 2026 et ne sécurise donc pas les crédits consacrés au volet logement, alors même que la capacité opérationnelle à tenir les dates d'engagement est incertaine. Une contractualisation spécifique, complémentaire aux conventions passées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, aurait été de nature à garantir le financement, quel que soit son vecteur financier.

2 - Un financement des dispositifs pédagogiques sans garantie de pérennisation

En matière d'éducation, les crédits relatifs aux écoles innovantes s'élèvent à 2,5 M€, portés par le fonds d'innovation pédagogique. Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse n'a pas informé le rectorat de la période de temps que cette enveloppe doit couvrir, ni des modalités de son renouvellement. Le protocole sectoriel relatif à l'éducation, essentiellement centré sur le plan écoles, ne contient aucun élément financier relatif au projet écoles innovantes.

Les microstructures créées dans le cadre de Marseille en Grand font également l'objet d'incertitudes quant au caractère durable de leur financement. Du fait de l'absence de garantie de pérennisation des structures créées, les affectations sur les postes de coordonnateurs sont annuelles. Les vacances effectuées par les enseignants au profit des microstructures prennent la forme d'heures supplémentaires rémunérées, accordées à des enseignants volontaires effectuant leur service à temps

complet dans les classes de droit commun de l'établissement³⁷. Le projet ne s'est donc accompagné d'aucun effectif supplémentaire d'enseignant, au-delà de l'emploi de coordonnateur de la structure, créant ainsi une incertitude récurrente quant à la capacité de l'établissement à disposer d'enseignants volontaires en nombre suffisant. Le projet de déploiement de 30 microstructures supplémentaires dans le département des Bouches-du-Rhône, en complément des 20 structures créées dans le cadre de Marseille en Grand, laisse toutefois augurer une poursuite du dispositif, qu'il conviendrait alors d'accompagner d'une sécurisation des moyens.

3 - Des financements en attente de contractualisation

Certains financements annoncés n'ont pas fait l'objet d'un engagement contractuel spécifique et ne connaissent donc aucune traduction sur le plan juridique.

Tel est notamment le cas du soutien de l'État à l'assistance publique – hôpitaux de Marseille. Les financements annoncés représentent 479 M€, répartis comme suit :

- 169 M€ consentis par le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO), sous la forme d'une aide en capital versée par la Caisse des dépôts et consignations ;
- 70 M€ correspondant au volet investissement en santé du Ségur de la santé. Ils sont affectés pour 50 M€ au projet de pôle parents-enfants et pour 20 M€ à la réhabilitation de l'hôpital Nord ;
- 240 M€ annoncés lors du déplacement du président de la République du 27 juin 2023 n'ont pour l'heure fait d'objet d'aucune contractualisation. Ils devraient permettre de maintenir le taux de financement des projets d'investissement de l'établissement par l'État et les collectivités territoriales malgré l'augmentation du budget prévisionnel.

La part non contractualisée du financement de l'État pourrait être financée par le fonds d'intervention régional, avec une allocation progressive sur 15 ans, en prenant le relais des crédits alloués lors du plan Hôpital de 2007. Le rythme de ces versements est en cours de discussion.

³⁷ Le micro-lycée de La Calade, dans le 15^{ème} arrondissement, a ainsi rémunéré 1 249 heures supplémentaires d'enseignement en 2022-2023, pour une dotation initiale de 1 149 heures, abondée de 100 heures en cours d'année.

Enfin, les engagements financiers des collectivités territoriales ont fait l'objet, pour leur part, d'une mention explicite au protocole d'accord du 13 décembre 2021³⁸.

En matière de transports urbains, l'engagement juridique du financement de l'État prend la forme d'une convention-cadre signée par l'État, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) et la métropole, adoptée par le conseil métropolitain le 20 octobre 2022 et prévoyant le concours de l'État à hauteur de 256 M€. Au 31 décembre 2023, sept projets retenus dans le cadre de Marseille en Grand, dont trois se situent à Marseille, ont fait l'objet d'une convention spécifique en déclinaison de la convention-cadre. Les avances remboursables, annoncées à hauteur de 744 M€, ont été inscrits en loi de finances initiale pour 2022³⁹.

Preuve de l'absence d'intangibilité des engagements financiers de l'État en matière de transports urbains, leur répartition, pourtant annoncée par le président de la République dans son discours, est en cours de modification du fait de l'augmentation du coût des avances remboursables en période de hausse des taux d'intérêt. L'État envisage ainsi de supprimer les avances remboursables et de porter le montant des subventions à 500 M€. La suppression des avances remboursables a été prévue par la loi de finances de fin de gestion pour 2023⁴⁰. En revanche, la réévaluation du montant des subventions de 256 M€ à 500 M€ n'a pas donné lieu à un avenant à la convention-cadre, ni à un vote du groupement d'intérêt public sur l'affectation des subventions aux projets. Le préfet des Bouches-du-Rhône s'est engagé à inscrire le dossier à l'ordre du jour d'un prochain conseil d'administration du groupement.

4 - Une absence de cadre de négociation pour les actions nouvelles

Du fait de son caractère informel, le plan n'est pas doté de procédures de rendez-vous permettant d'organiser le cofinancement d'actions nouvelles.

³⁸ Ville de Marseille (25 M€), département des Bouches-du-Rhône (57 M€), métropole Aix-Marseille-Provence (17 M€), région PACA (31 M€), soit un financement par les collectivités territoriales à hauteur de 130 M€.

³⁹ La loi de finances initiale prévoit des autorisations d'engagement (AE) à hauteur de 744 M€ et des crédits de paiement (CP) à hauteur de 100 M€.

⁴⁰ La loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit des annulations de crédits de paiement à hauteur de 100 M€, justifiées par la révision de la répartition du concours de l'État.

Par exemple, la démarche de médiation en santé, engagée par l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur en complément du développement de l'offre de soins de premier recours et chiffrée à 1,2 M€, ne fait l'objet d'aucun cofinancement. L'agence souhaite organiser le cofinancement de cette action, notamment par les collectivités locales, pour l'heure sans succès. Le portage de la mesure par les seuls crédits de droit commun de l'agence peut être de nature à menacer sa pérennité. Le financement partenarial de cette mesure nouvelle se heurte donc à l'absence de cadre formalisé de validation et de négociation.

E - La nécessité de doter le plan Marseille en Grand d'un cadre contractuel

Le plan Marseille en Grand présente un caractère partenarial, qui nécessite la formalisation de l'engagement des parties dans un document stratégique. Une contractualisation permettrait de clarifier les contours du plan ainsi que ses objectifs et de dissiper ainsi les dissensus existants en matière de périmètre, d'objectifs et d'ordre de priorité.

L'adoption d'un cadre contractuel pourrait également permettre d'explicitier les calendriers de déploiement, les méthodes de mise en œuvre retenues, ainsi que l'articulation des financements des différentes parties prenantes.

Selon le préfet des Bouches-du-Rhône, la démarche de contractualisation a été relancée en 2023. La Cour rappelle la nécessité de faire aboutir cette démarche dès 2024 et de l'assortir d'une méthode d'évaluation des actions afin de constater les éventuels écarts entre les ambitions initiales en matière de réalisations et d'impacts et la réalité du déploiement.

III - Une gouvernance sous-dimensionnée au regard des enjeux du plan

Lors de son discours du 2 septembre 2021, le président de la République a demandé la mise en place d'une gouvernance sous deux mois. Deux ans plus tard, aucune gouvernance formalisée n'a été proposée et aucune structure de gouvernance ne réunit l'ensemble des acteurs du plan Marseille en Grand.

Le pilotage du plan a toutefois connu une évolution importante lors du remaniement ministériel du 20 juillet 2023. Son déploiement a été confié à la secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en charge de la ville. Le décret du 10 août 2023 relatif aux attributions de la secrétaire d'État précise qu'« elle assure, par délégation du ministre de l'intérieur et des outre-mer, le déploiement du projet « Marseille en Grand », en associant les ministres concernés et leurs opérateurs ».

La prise de décision ne repose pas sur une comitologie centralisée, ce qui apparaît adapté à la nature du plan (A). Néanmoins, les modalités de partage de l'information et de coordination des acteurs sont insuffisantes (B). La gouvernance doit être renforcée sur ce point (C).

A - Une prise de décision déconcentrée adaptée à la nature du plan

1 - Un comité de suivi non décisionnaire, interne aux services de l'État

Le plan Marseille en Grand faisait l'objet d'un suivi piloté par le préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) jusqu'au 31 décembre 2023 en application d'un décret en date du 7 octobre 2021. Bien que le décret du 13 juillet 2023 nommant son successeur ne faisait plus référence au plan, ce dernier en a assuré le suivi par délégation du préfet de région. Depuis le 1^{er} janvier 2024, le préfet de région a affecté à temps plein une sous-préfète au suivi du plan.

Le suivi réalisé par la préfecture repose sur trois leviers :

- un comité de suivi interne aux services de l'État, composé d'un chef de file par volet thématique, désigné au sein des services de l'État ou des opérateurs au sein desquels l'État intervient ;
- des relations bilatérales avec les collectivités territoriales concernées, lorsque l'État n'est pas maître d'ouvrage. Tel est notamment le cas avec la métropole en matière de transports, à travers la présence de l'État au sein du groupement d'intérêt public transports. Tel est également le cas en matière de reconstruction d'écoles, à travers la détention par l'État de 50 % du capital social de la société publique des écoles de Marseille ;

- des revues de projet avec les services de la présidence de la République et du Premier ministre, permettant de tenir les autorités de l'État informées du rythme de déploiement du plan.

La préfecture tient également les parlementaires informés, au moyen de points réguliers.

Cette gouvernance instaurée par la préfecture procède d'une adaptation au fait qu'il n'a pas été possible de constituer une gouvernance élargie à l'ensemble des acteurs, comme cela avait envisagé initialement. Selon les services préfectoraux, la mise en place d'un comité de suivi incluant les collectivités territoriales s'est heurtée aux mêmes difficultés que la signature du contrat d'ambition. Le plan intervenant dans des domaines de compétences propres aux collectivités territoriales et étant parfois dotés de leur gouvernance propre, la proposition de mise en place d'un tel comité de suivi n'a pas prospéré.

Les services préfectoraux considèrent que cet état de fait n'affecte pas leur capacité à être informés de la mise en œuvre du plan, dans la mesure où les administrations de l'État et les opérateurs au sein desquels l'État intervient couvrent l'ensemble des thématiques. Toutefois, aucune structure de gouvernance ne permet à l'État et aux collectivités territoriales d'évoquer le plan dans son ensemble et d'en assurer collégialement le suivi, ce qui paraît particulièrement préjudiciable s'agissant d'un plan déployé conjointement et censé porter une ambition commune.

2 - Des modalités de prise de décision variables en fonction des volets thématiques

Le comité de suivi de l'État n'a pas caractère décisionnaire. D'une façon générale, la mise en œuvre du plan Marseille en Grand ne repose pas sur des modalités de prise de décision centralisée, mais sur une série de décisions arrêtées, selon des modalités variables, à l'échelle des volets thématiques.

Dans les domaines relevant du droit commun et déjà dotés d'un processus décisionnel déjà établi, celui-ci a été appliqué pour les mesures inscrites dans le plan Marseille en Grand. Tel est notamment le cas en matière de logement, évitant ainsi une complexification du pilotage sans gains associés. La société publique locale d'aménagement d'intérêt national préexistait à Marseille en Grand. Par ailleurs, les projets soumis au financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine relèvent des règles propres à cette agence. Des situations analogues peuvent être observées pour les opérations d'investissement de l'assistance

publique – hôpitaux de Marseille, suivies par l’agence régionale de santé dans le cadre de ses réunions mensuelles avec l’établissement, ou encore en matière de sécurité, la préfecture de police et l’autorité judiciaire gérant les augmentations capacitaires selon leurs cadres de gestion traditionnels.

La gouvernance de certains volets thématiques s’est organisée autour d’outils institutionnels spécifiques afin de conférer à l’État une capacité de contrôle, d’orientation, voire de décision, dans des domaines relevant de la compétence des collectivités territoriales. Tel est notamment le cas en matière de construction, de reconstruction, d’extension et de grosses réparations des écoles publiques. L’intervention de l’État fait suite à une défaillance caractérisée de la ville de Marseille dans l’exercice de cette compétence que la loi lui attribue⁴¹. La création de la société publique locale d’aménagement d’intérêt national des écoles de Marseille, dite société publique des écoles de Marseille (SPEM), permet à l’État d’identifier les financements attribués, de s’assurer de leur emploi et de contrôler la mise en œuvre opérationnelle du plan écoles. Le contrôle de l’État s’est notamment matérialisé par sa capacité à orienter le choix du directeur général de la société⁴². Par ailleurs, l’État dispose de la moitié des droits de vote au sein du conseil d’administration de la société. Cet outil, annoncé par le président de la République le 2 septembre 2021, apparaît comme la contrepartie d’un financement exceptionnel de l’État en matière de bâti scolaire et se justifie au regard des enjeux opérationnels liés au portage d’un plan d’investissement de grande ampleur. La ville et l’État partagent le constat d’une gouvernance fluide, permettant à chacun des acteurs de faire connaître ses priorités. Au sein de la société publique des écoles de Marseille, l’État assure ainsi un suivi du déploiement du plan et s’investit dans la construction de la décision, dans le respect des prérogatives reconnues à la ville par la loi. La coopération entre l’État, porteur de cofinancements exceptionnels, et la ville, compétente en matière de bâti scolaire, apparaît fonctionnelle.

Le groupement d’intérêt public transports, également annoncé par le président de la République, présente la particularité de n’assurer la réalisation d’aucun projet. Dans le cadre du volet transports de Marseille

⁴¹ En application de l’article L. 212-4 du code de l’éducation, « *la commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l’extension, les grosses réparations, l’équipement et le fonctionnement, à l’exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d’œuvres protégées* ».

⁴² La société publique des écoles de Marseille a été créée par décret du 25 janvier 2022. La nomination du directeur général est intervenue le 19 septembre 2022, soit huit mois plus tard, à la suite d’un différend entre l’État et la ville de Marseille concernant le recrutement au poste de directeur général de la société.

en Grand, il a pour fonction d'offrir un cadre institutionnel aux échanges entre l'État, la métropole et les membres associés⁴³. Les projets financés par l'État et l'agence de financement des infrastructures de transport de France au titre du plan Marseille en Grand font l'objet d'une approbation préalable par le conseil d'administration du groupement d'intérêt public. La capacité de l'État à participer à la décision apparaît en effet indispensable à la réalisation de ses objectifs, notamment dans la mesure où ceux-ci ne sont pas nécessairement partagés. Néanmoins, la fréquence de réunion du conseil d'administration du groupement d'intérêt public, très inférieure aux prescriptions de la convention constitutive du groupement, ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle⁴⁴.

Enfin, certains projets sont dotés de modalités de gouvernance spécifiques. Les écoles innovantes et les microstructures font ainsi l'objet d'un comité de pilotage et d'un comité de suivi opérationnel créés dans le cadre de Marseille en Grand. La fréquence hebdomadaire du comité de suivi opérationnel jusqu'en février 2023 atteste de la vitalité de la gouvernance proposée par le rectorat. Deux directeurs académiques adjoints des services de l'éducation nationale ont par ailleurs été nommés chefs de projet pour suivre le déploiement des écoles innovantes et des microstructures. Une gouvernance spécifique a également été mise en place pour piloter les actions de renforcement de l'offre de soins de premier recours. Le comité de pilotage, co-présidé par l'agence régionale de santé et la préfecture, réunit les collectivités territoriales, l'assurance maladie et les représentants de l'offre de soins ambulatoire et hospitalière. Un comité technique assure le suivi de la mise en œuvre des décisions stratégiques. En ce qui concerne les actions relatives à l'insertion et à l'emploi, l'État assure la régulation des dispositifs déployés sous la forme d'appels à projets au moyen d'un comité de pilotage. Il délègue la coordination opérationnelle à un comité technique organisé par les structures porteuses des dispositifs.

⁴³ Les membres associés regroupent la région, le département, les anciennes communes-centre des établissements publics de coopération intercommunale préexistant à la métropole Aix-Marseille-Provence, la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine, l'Union pour les entreprises des Bouches-du-Rhône et la fédération nationale des associations d'usagers des transports.

⁴⁴ Le groupement s'est réuni en février 2022 à l'occasion de son installation, en septembre 2022 pour arrêter la liste des 15 projets prioritaires retenus et se prononcer sur la proposition de répartition du financement de l'État, puis le 14 mars 2024. 18 mois séparent les deux dernières réunions, alors que la convention constitutive impose au moins deux réunions par an.

3 - Une déconcentration et une diversité des modalités de décision adaptées à la complexité du plan

L'absence de centralisation de la décision apparaît adaptée à la nature du plan. Le caractère multithématique ne permet pas en effet de confier à un seul organe de gouvernance la responsabilité de la prise de décision dans tous les domaines. Par ailleurs, la volonté de centraliser le pilotage du plan se heurterait à la complexité du réseau d'acteurs, qui comprend notamment des collectivités territoriales et des agences indépendantes de l'État. Le caractère différencié des modalités de gouvernance en fonction des volets thématiques apparaît logique au regard de la diversité des enjeux pour les acteurs, notamment l'État. Par ailleurs, une telle organisation permet aux acteurs de s'appuyer, lorsque cela est pertinent, sur des instances de gouvernance existantes. Les méthodes retenues au niveau sectoriel apparaissent globalement adaptées.

La déconcentration de la décision suppose toutefois une circulation de l'information efficace et la mise en œuvre de moyens de régulation, afin de garantir la cohérence d'ensemble du plan, de faire émerger collégialement des pistes d'amélioration et de prévenir tout retard sectoriel.

B - Une organisation qui ne permet pas un pilotage efficace et une circulation fluide de l'information

1 - Des outils insuffisants pour garantir une information et un pilotage efficaces

Le comité de suivi mis en place par l'État permet de s'appuyer sur un chef de file par thématique. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence des collectivités territoriales, l'information disponible est insuffisante pour garantir un pilotage réactif. L'association des collectivités territoriales au comité de suivi du plan apparaît indispensable à la mise en place d'un suivi exhaustif et contemporain, notamment pour les projets sous maîtrise d'ouvrage des administrations locales.

Le plan Marseille en Grand ne fait pas l'objet d'une identification budgétaire. Les crédits du plan dépendent de différents programmes du budget de l'État ou de ses agences. Aucun document de politique transversale n'a été produit pour suivre de manière consolidée les engagements financiers de l'État. Le suivi financier repose sur des remontées d'information adressées par les chefs de file à la chargée de mission de la préfecture. Les informations sont synthétisées dans un tableur de suivi, qui détaille pour chaque projet les

crédits annoncés, votés, engagés et mandatés. Il est mis à jour à intervalles de plusieurs semaines, en fonction de la fréquence des informations disponibles et des demandes d'actualisation.

L'outil de suivi financier à la disposition de l'État apparaît sous-dimensionné au regard de l'enjeu que représente le pilotage d'un plan de plusieurs milliards d'euros. En premier lieu, il retrace les seuls crédits de l'État. Les dépenses des collectivités territoriales, qu'elles agissent en qualité de maître d'ouvrage ou de cofinanceur, ne sont pas indiquées. Ainsi, il n'existe pas de consolidation budgétaire du plan Marseille en Grand et le montant total des engagements des administrations publiques n'est pas connu. En deuxième lieu, le tableau de suivi présente un faible niveau de détail. Il ne permet pas de connaître le niveau d'avancement des projets, au profit d'une vision macro-financière⁴⁵. Les services préfectoraux peuvent disposer, à la demande, d'informations plus détaillées qui n'apparaissent pas dans un outil synthétique immédiatement disponible. Enfin, plusieurs lignes demeurent sous le statut « chiffrage en cours », ce que le préfet explique par le fait que certains projets sont en attente d'arbitrage ou reposent sur des enveloppes de crédits annuelles.

Le tableau de suivi financier est accompagné de deux tableaux détaillant le niveau d'avancement opérationnel des différents volets du plan Marseille en Grand. Ces trois documents représentent l'essentiel des outils de pilotage global du plan à la disposition du préfet. Une nouvelle maquette de suivi opérationnel et financier du plan est en préparation. Sa présentation nettement améliorée, souffre des mêmes insuffisances de fond que les outils précédents.

Le plan Marseille en Grand est en outre dépourvu de calendrier général de déploiement. Le rythme d'avancement des actions ne peut donc être qualifié au regard d'une norme, dans la mesure où elle n'a pas été définie. Certaines actions sont toutefois incluses dans des calendriers sectoriels, sans consolidation à l'échelle du plan. Les projets d'investissement de l'assistance publique – hôpitaux de Marseille font ainsi l'objet d'un phasage temporel précis, en lien avec les capacités financières et opérationnelles de l'établissement. La convention-cadre signée entre l'État, l'agence de financement des infrastructures de transport de France et la métropole prévoit pour chaque projet des dates prévisionnelles de début d'opération et de livraison. Le plan écoles n'est en revanche doté d'aucun calendrier précis. Une annexe à l'accord-cadre conclu entre la ville et la société publique des écoles de Marseille établit

⁴⁵ À titre d'exemple, la ligne « rénovation urbaine ANRU » indique un montant global d'engagement à 145,4 M€, sans détail des projets concernés par ces engagements.

un calendrier des marchés subséquents à venir et précise la date de livraison la plus tardive, mais la liste des écoles intégrant chacun de ces marchés n'est pas connue. Selon la ville de Marseille, la liste globale des 188 écoles concernées par le plan demeure susceptible de modifications.

2 - Une absence de moyens affectés au suivi global du plan Marseille en Grand

Outre l'absence de gouvernance partagée avec les collectivités territoriales, le caractère insuffisant du suivi s'explique par le faible dimensionnement des moyens affectés au pilotage d'ensemble du plan Marseille en Grand.

Lors du lancement du plan, l'État n'a pas nommé un haut fonctionnaire exclusivement affecté à son déploiement, malgré sa complexité et les enjeux financiers associés. Le décret du 7 octobre 2021 en confie le pilotage au préfet délégué pour l'égalité des chances auprès du préfet des Bouches-du-Rhône, en complément de ses missions traditionnelles⁴⁶. Pour l'assister dans sa fonction de pilotage général du plan, le préfet délégué disposait d'une seule chargée de mission.

Bien que tardive, la nomination d'une sous-préfète en charge à temps plein du suivi du plan depuis le 1^{er} janvier 2024, apparaît nécessaire au renforcement du dispositif de suivi départemental. Le pilotage du plan présente toutefois une dimension interministérielle et suppose de coordonner l'action des administrations centrales de l'État et d'agences nationales. Dans ce contexte, la pertinence du choix d'un dispositif de pilotage reposant exclusivement sur les services déconcentrés sera évaluée et fera l'objet d'un suivi de la Cour des comptes lors des prochaines étapes de l'évaluation.

La formalisation par une lettre de mission des prérogatives et des objectifs attribués à la sous-préfète pourrait se révéler utile.

⁴⁶ Selon l'article 1^{er} du décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005, « le préfet délégué pour l'égalité des chances assiste le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. À ce titre, il participe à la mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France ».

3 - Un cadre peu propice à la coopération et à la régulation des relations entre acteurs

Le plan Marseille en Grand concerne un nombre important d'acteurs investis dans des politiques publiques présentant des relations de complémentarité et d'interdépendance. Dans la mesure où la conception du plan n'a pas permis la mise en cohérence des différents volets thématiques, c'est sur sa mise en œuvre que repose l'exigence d'un travail partenarial entre les différents acteurs publics du territoire métropolitain.

L'organisation retenue, et notamment l'absence d'instance de gouvernance commune à tous les acteurs du plan, n'est pourtant pas de nature à favoriser les synergies. L'absence de comitologie propre au plan ne favorise pas la connaissance mutuelle des acteurs des différents volets thématiques.

Des coopérations transversales aux différents volets du plan se sont malgré tout développées dans le cadre de relations bilatérales traditionnelles, sans lien direct avec l'organisation du plan Marseille en Grand. À titre d'exemple, l'agence régionale de santé et la direction des services départementaux de l'éducation nationale entretiennent un partenariat en matière de médiation en santé, dans le cadre du projet écoles innovantes.

La nécessité d'une information transversale plus aboutie est régulièrement évoquée par les acteurs du plan Marseille en Grand. La gouvernance sectorielle apparaît insuffisante, notamment dans les domaines structurants. Le besoin est particulièrement exprimé en matière de transports, la structuration du réseau ayant une incidence, par exemple, sur le calendrier d'ouverture de certains établissements scolaires ou encore sur leur dimensionnement. De la même manière, l'accès aux soins est directement corrélé à la desserte du territoire communal et métropolitain par le réseau de transports urbains. La gouvernance du volet transports urbains apparaît insuffisante pour prendre en compte l'ensemble des enjeux attachés à la mobilité. Au regard des relations d'interdépendance des différentes politiques publiques conduites sur un même territoire métropolitain, la gouvernance thématique ne peut pallier l'absence d'instance de pilotage du plan dans son ensemble.

D'une façon générale, les acteurs publics du territoire n'ont pas saisi l'occasion du plan Marseille en Grand pour mettre en place une instance partenariale de conception et de suivi de la mise en œuvre des politiques nécessaires au développement du territoire. Outre ses bénéfices opérationnels, une telle instance de concertation commune aux acteurs publics répondrait à l'objectif de renforcement des relations partenariales.

4 - Une information et une association du public insuffisantes

Le défaut de concertation citoyenne et d'association des publics visés dans la conception du plan se retrouve au stade de sa mise en œuvre.

Le plan Marseille en Grand ne fait l'objet d'aucun dispositif de communication spécifique. L'information du public se limite à des prises de parole ponctuelles des autorités de l'État. Au regard des enjeux qui lui sont attachés, la publication de rapports d'étape annuels apparaît indispensable.

La production d'une information publique efficace se heurte néanmoins aux insuffisances de structuration du plan. En effet, l'absence de dispositif d'évaluation et l'inexistence d'un calendrier global empêchent toute appréciation qualitative et quantitative du déploiement réalisé par les acteurs publics. L'adoption de calendriers prévisionnels de déploiement et la définition d'indicateurs de réalisation et d'impact constituent un préalable nécessaire à la dispense d'une information publique suffisante.

Enfin, le déploiement du plan Marseille en Grand ne s'accompagne d'aucune instance de concertation. Cette lacune empêche les acteurs du plan de disposer d'un cadre d'échange avec les publics visés, pourtant utile pour apprécier la réalité des bénéfices des actions déployées. Par ailleurs, le faible degré de formalisation du plan aurait pu représenter une opportunité du point de vue des possibilités de concertation.

C - Une gouvernance à renforcer

La comitologie sur laquelle s'appuie le suivi général du plan Marseille en Grand repose exclusivement sur les administrations de l'État, en décalage avec son caractère partenarial. Il apparaît nécessaire d'associer l'ensemble des acteurs du plan à sa gouvernance. Si la prise de décision a vocation à demeurer à l'échelle des volets thématiques voire des actions, un comité de suivi élargi à l'ensemble des acteurs favoriserait le développement d'une vision d'ensemble du plan et créerait des opportunités de collaboration. En sus de ses apports en termes de réalisations, le plan Marseille en Grand pourrait ainsi impulser une dynamique de coopération entre acteurs du territoire, d'autant plus bénéfique que la métropole se caractérise par des difficultés d'articulation des administrations publiques locales.

Selon le préfet, la tenue d'un comité stratégique le 24 novembre 2023, présidé par la secrétaire d'État en charge du suivi du plan et associant les collectivités territoriales, instaure une gouvernance partenariale. Outre le

caractère tardif de l'installation d'une telle gouvernance, plus de deux ans après les annonces du président de la République, ses modalités appellent plusieurs observations. En premier lieu, le comité réuni par la secrétaire d'État n'a pas fait l'objet d'une formalisation. Sa composition, sa fréquence de réunion et ses prérogatives demeurent inconnues. En second lieu, le comité stratégique réunit les autorités de l'État et les exécutifs des collectivités territoriales concernées. Il n'existe pour l'heure aucun comité opérationnel chargé du suivi de la mise en œuvre des décisions prises. Enfin, le caractère permanent de l'instance devra être confirmé.

S'agissant plus précisément de l'État, alors même que le plan présente une dimension nationale et interministérielle qui supposera de coordonner l'action des administrations centrales et des agences de l'État, le choix a été fait d'en confier le pilotage à l'administration préfectorale. La pertinence de ce choix devra être confirmée.

Sur la base d'objectifs clarifiés, de méthodes d'évaluation arrêtées et de modalités de suivi efficaces, les parties prenantes disposeraient des outils pour documenter de manière précise la qualité du déploiement du plan Marseille en Grand. Ainsi, les parties prenantes du plan seraient en mesure de délivrer une information publique régulière et étayée, aujourd'hui manquante.

