

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA
VILLE DE MARSEILLE
EN CE QUI CONCERNE SES RELATIONS AVEC
LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MARSEILLE AMENAGEMENT**

(Département des Bouches-du-Rhône)

A partir de l'exercice 1998

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme la vérification des comptes et l'examen de la gestion de la Société d'Economie Mixte Locale Marseille Aménagement (SEMA). Elle a décidé d'élargir ce contrôle à la ville de Marseille afin d'étudier les relations entre la ville et cette société d'économie mixte. Le président de la chambre en a informé M. Jean-Claude Gaudin, Sénateur-Maire.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec M. Jean-Claude Gaudin.

Lors de ses séances des 31 août 2011, 1^{er} septembre 2011 et 18 juillet 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires.

Après avoir entendu les rapporteurs, la chambre a arrêté le 13 juin 2013 ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 23 juillet 2013 à M. Jean-Claude Gaudin, Sénateur-Maire.

M. Jean-Claude Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

1	Présentation	10
1.1	L'origine et l'actionariat de la SEMA	10
1.2	Les dirigeants successifs de la SEMA.....	11
1.3	Présentation rapide de l'activité de la SEMA	11
2	La gouvernance	11
2.1	Le rôle limité du conseil d'administration	11
2.1.1	Le fonctionnement statutaire	12
2.1.2	Les pouvoirs de décision limités du conseil d'administration	14
2.1.3	Le défaut d'information du conseil d'administration.....	18
2.2	Le rôle prééminent du directeur général	19
3	La situation financière des mandats et des concessions.....	21
3.1	Les opérations sous mandat.....	21
3.1.1	L'évolution du nombre de mandats.....	21
3.1.2	L'évolution des dépenses des mandats.....	21
3.1.3	La clôture à perte transactionnelle de douze mandats en 2009	21
3.2	Les opérations sous concessions	22
3.2.1	L'évolution du nombre de concessions	22
3.2.2	Des clôtures tardives de concessions	22
3.2.3	L'évolution des dépenses	23
3.2.4	L'évolution des recettes	24
3.2.5	L'évolution des stocks dans les concessions.....	25
3.2.6	Le résultat global des concessions	25
3.2.7	Le problème du résultat des concessions « pôle agro-alimentaire » et « ZAC des Caillols »	26
3.2.8	Le préfinancement des concessions	27
3.2.9	Les concessions de la ville de Marseille	27
4	L'activité	29
4.1	Les concessions pour le compte de la ville de Marseille	30
4.2	La concession d'aménagement de la Capelette.....	31
4.2.1	L'extension d'une opération ancienne sans réelle planification urbaine ni étude cohérente préalable	31
4.2.1.1	L'attribution de la concession d'aménagement à la société Marseille Aménagement.....	32
4.2.1.2	Une modification d'abord à la marge de la concession	32
4.2.1.3	Le bouleversement de l'économie générale du contrat.....	32
4.2.1.4	Une absence de mise en concurrence	34
4.2.2	Les réalisations et la présentation des comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC).....	35
4.2.2.1	Les opérations consolidées.....	35
4.2.2.2	La situation du groupe scolaire Cap Est, du lotissement « PanoFrance » Cap Est et du pôle de loisir privé	36
4.2.2.3	La nouvelle ZAC de la Capelette	38
4.2.3	La vente des terrains par la SEMA.....	42
4.2.4	Les marchés de la réalisation du groupe scolaire et du lotissement Cap Est.....	44
4.2.4.1	L'exécution des marchés	44
4.2.4.2	Remarques générales sur les marchés	46
4.3	Une opération sous mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée : le palais omnisport de Marseille grand-Est	48

4.3.1	Le projet du palais omnisport de Marseille grand-Est	48
4.3.1.1	Des études préalables insuffisantes et contradictoires	48
4.3.1.2	La localisation du POMGE	50
4.3.2	La construction du POMGE.....	54
4.3.2.1	Le mandat de maîtrise d’ouvrage déléguée de la SEMA	54
4.3.2.2	Le lot n° 1.4 de gros œuvre et structure	56
4.3.3	L’exploitation du POMGE	57
4.3.3.1	Le choix du délégataire	57
4.3.3.2	Le contrat de régie intéressée	59
4.3.3.3	La gestion du POMGE	60
4.3.3.4	Le budget annexe du Palais omnisport de Marseille grand-Est	62
4.3.3.5	Le coût d’une entrée au palais omnisport de Marseille grand-Est	64
4.4	Les actions de Marseille Aménagement sur le centre-ville de Marseille	64
4.4.1	Les caractéristiques de l’aménagement du centre-ville de Marseille.....	65
4.4.1.1	Les enjeux financiers.....	65
4.4.1.2	Les contraintes structurelles de l’urbanisme en centre-ville de Marseille	66
4.4.1.3	Les volontés d’aménagement du centre-ville sont anciennes et relèvent actuellement de la compétence de nombreuses collectivités publiques ..	66
4.4.1.4	L’Opération Grand Centre-ville (OGCV) perpétue en grande partie les opérations menées jusqu’ici par Marseille Aménagement dans le centre-ville.....	67
4.4.2	L’OPAH République.....	68
4.4.2.1	La création de l’OPAH République	69
4.4.2.2	Les modalités d’intervention de Marseille Aménagement dans le cadre de l’OPAH République	71
4.4.3	L’OPAH Centre-Ville	76
4.4.4	Les périmètres de restauration immobilière (PRI)	81
4.4.4.1	Les principes régissant les PRI.....	81
4.4.4.2	Les programmes de restauration immobilière du Centre-ville, du Panier et Thubaneau	82
4.4.4.3	Les déclarations d’utilité publique des travaux de restauration immobilière	84
4.4.4.4	La commercialisation des biens acquis pas Marseille Aménagement	91
4.4.4.5	Les relations de Marseille Aménagement avec les propriétaires bailleurs : les mécanismes de garanties.....	93
4.4.4.6	L’aménagement de locaux Bd d’Athènes et la réalisation du Mémorial de la Marseillaise	93
4.4.5	Le bilan final des trois PRI.....	95
4.4.5.1	Un domaine dans lequel la communauté urbaine n’exerce pas complètement ses compétences.....	95
4.4.5.2	Marseille Aménagement n’a atteint que partiellement ses objectifs.....	97
4.4.5.3	Les rôles de Marseille Aménagement et de son architecte conseil dans le contrôle des travaux effectués	99
4.4.5.4	Le bilan financier des PRI au 31 décembre 2010.....	101
4.4.5.5	Les effets de l’action du concessionnaire des PRI sur l’occupation des logements	105
4.4.5.6	Le devenir des biens en stock à l’issue des concessions.....	105
4.4.5.7	L’action foncière de Marseille Aménagement, qui porte sur 26 % des logements réhabilités, a eu un coût élevé.....	106

4.4.5.8	Un bilan des actions menées en centre-ville aurait été particulièrement utile pour éclairer la ville avant de lancer l'opération Grand Centre-ville	107
4.5	Deux amorces de diversification dans la promotion immobilière.....	107
5	Un avenir incertain.....	109
5.1	Les assemblées délibérantes n'ont pas été appelées à délibérer sur des éléments essentiels du montage.....	110
5.2	Ce montage particulièrement complexe présente plusieurs inconvénients	110
5.3	Les risques du montage au regard de la jurisprudence sur le « in house »	112
5.4	Ce montage qui émane de Marseille Aménagement n'a pas été suffisamment étudié	112

SYNTHESE

La Société d'économie mixte Marseille Aménagement (SEMA), dont la majorité du capital est détenue à parts à peu près égales par la Caisse d'Epargne, la ville de Marseille, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la Caisse des dépôts et consignations, a pour activité principale la gestion des mandats et des concessions qui lui ont été confiés par la ville de Marseille et plus accessoirement par MPM.

Elle est liée au travers d'un GIE à la Société publique locale SOLEAM créée en 2009 par la ville de Marseille et dont MPM est devenue par la suite actionnaire.

LA GOUVERNANCE

La SEMA se caractérise par un mode de gouvernance déséquilibré, qui donne la prééminence au directeur général face à un conseil d'administration faible où les collectivités locales actionnaires sont peu présentes. La communauté urbaine en a été absente pendant plus de 5 ans et le maire de Marseille n'a présidé aucun des conseils entre 2000 et 2008, ni aucune des assemblées générales.

Le conseil d'administration n'est pas saisi des conventions signées par la SEMA avec ses deux principaux actionnaires publics et ne décide que très rarement et sur la base d'informations insuffisantes.

LES CONCESSIONS

La part importante des rémunérations forfaitaires était une source de fragilité pour la société qui s'est concrétisée en 2010 avec la perte de plus d'un million d'euros sur les Périmètres de restauration immobilière Thubaneau, Panier et Centre-ville, suite à leur clôture.

La ville de Marseille a choisi à plusieurs reprises la solution d'un financement de ses opérations par l'emprunt. Elle s'est ainsi endettée par l'intermédiaire de la SEMA pour près de 26 M€, mais sans que cela n'apparaisse dans ses comptes.

L'ACTIVITE

Plusieurs opérations font l'objet de prolongations, pour des périodes parfois longues. Il conviendrait donc de mieux définir, au départ, la durée des opérations.

La chambre a étudié plus en détail trois opérations en raison notamment de leurs enjeux financiers.

Le contenu et l'objet de la **concession d'aménagement de la Capelette**, réattribuée en 1996 à la société Marseille Aménagement, ont été profondément bouleversés par plusieurs avenants. Son périmètre a ainsi été multiplié par 4 et sa durée est passée de 6 à 20 ans. Pourtant ces extensions successives n'ont été précédées d'aucune réflexion stratégique et opérationnelle sérieuse afin de définir les objectifs d'une opération majeure pour la ville de Marseille, dont la participation prévisionnelle est passée de 9,48 M€ à 56,8 M€.

Le taux de réalisation au 31 décembre 2010 de la ZAC Capelette, dont le périmètre ne correspond pas totalement à celui de la concession, est faible. Les dépenses prévues n'ont été réalisées qu'à concurrence de 21 %. Alors que le budget foncier a été réalisé à 37 %, les travaux n'ont pratiquement pas été réalisés (6 %) et les recettes seulement à concurrence de 12,7 %. De même la participation du concédant estimée à 45 M€ n'a été appelée qu'à concurrence de 22 % soit environ 10 M€.

Au 31 décembre 2010, le retard de la ZAC Capelette génère un besoin de financement de 12,47 M€, ce qui induit un risque financier supplémentaire pour la ville.

Ce retard s'explique en partie par l'impasse faite sur le problème du déplacement du centre de transfert des déchets urbains implanté face au Palais omnisport de Marseille grand-Est, qui conditionne la réalisation de plusieurs équipements indispensables au désenclavement et au développement de la ZAC : un système de transport en commun en site propre et la voirie nécessaire à la desserte interne du quartier. A ce jour, faute de solution adéquate, ce déplacement semble abandonné.

La chambre constate par ailleurs que les cessions de terrains à des promoteurs ne sont pas encadrées par une procédure permettant de garantir une valorisation optimale de ces biens.

Le Palais omnisport de Marseille grand-Est (POMGE) est un équipement public de 12 000 m² composé d'une patinoire à deux pistes et d'un skatepark intérieur. La décision de le construire a été prise sans réflexion suffisante sur sa fréquentation potentielle et son coût d'exploitation, et sans que la question de sa desserte ne soit résolue.

La société Laser occupait une partie de son terrain d'assiette sur la base d'un bail précaire. Réseau ferré de France, propriétaire du terrain, n'ayant pas réussi à le libérer de cette occupation, Marseille Aménagement a accepté de verser une indemnité de 2 M€, dix fois plus élevée que l'indemnité conventionnelle maximale à laquelle Laser avait normalement droit. Ce montant a été arrêté sur la base du rapport d'un expert qui a conclu de manière expéditive à l'existence d'un bail commercial, bail que les parties ont ensuite conclu à titre rétroactif.

Le coût de la construction (56,7 M€, coûts indirects compris), a été relativement bien maîtrisé. En revanche, même si le nombre d'entrées grand public payantes est conforme aux attentes, la fréquentation globale est inférieure en 2010 à la fréquentation attendue, et connaît une baisse sensible en 2011. L'insuffisance de fréquentation est en partie imputable à la ville de Marseille, qui devait promouvoir l'usage du palais omnisport auprès de l'éducation nationale et de ses propres services. La gestion de l'activité événementielle par le régisseur intéressé a été également défailante, puisqu'il n'a encaissé que moins de 20 % des recettes prévisionnelles sur cette activité qui représentait 22 % des produits estimés. Le coût réel pour le contribuable marseillais d'une entrée au palais omnisport de Marseille grand-Est est estimé par la chambre à 17 €. L'utilisateur ne paye donc au mieux que moins d'un tiers du coût réel du service. Un tel niveau de subventionnement, sans être anormal, aurait dû être mieux anticipé par la ville de Marseille avant de prendre la décision de construire cet équipement.

Les opérations confiées à Marseille Aménagement dans le cadre de la **réhabilitation du centre-ville de Marseille** ce sont déroulées dans le cadre de Périmètres de restauration immobilière (PRI) et d'Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Les Périmètres de restauration immobilière

Les trois PRI (Panier Vieille Charité, Thubaneau et Centre-ville) ont été lancés entre 1993 et 1995 et se sont étendus sur des durées longues, comprises entre 14 et 19 années, du fait notamment de la décision tardive de mettre en œuvre la procédure des expropriations. Ces opérations ne sont cependant toujours pas achevées et ont été en partie reportées et prolongées, avant même que leurs bilans de clôture ne soient arrêtés, dans le cadre de l'opération grand centre-ville (OGCV) conduite par la SOLEAM.

Pour les trois PRI, la subvention d'équilibre de la ville atteint 49,35 M€, soit 45 % des dépenses (109,38 M€), selon les bilans provisoires établis par Marseille Aménagement au 31 décembre 2010. Pour le PRI Thubaneau, ce taux atteint même 62 % si l'on prend en compte la réalisation du mémorial de la Marseillaise. Au total le coût pour la ville s'élève à 60 M€ puisqu'il convient d'ajouter à la subvention d'équilibre le coût du rachat par la ville des biens qui appartenaient encore à Marseille aménagement à la clôture des concessions.

Les acquisitions, premier poste de dépenses, ont atteint 45,5 M€ pour les trois PRI. . Les reventes de ces logements ont été réalisées majoritairement par l'intermédiaire de commercialisateurs, choisis par Marseille Aménagement sans appel à la concurrence, alors que la réglementation l'imposait pourtant. Ces commercialisateurs ont perçu 4,8 M€ de commissions qui ont alourdi le déficit des opérations, comblé par la ville.

Les reventes opérées directement par Marseille Aménagement ont été réalisées dans un cadre informel qui ne permet pas de garantir que tous les acheteurs potentiels aient bien été informés des projets de cessions et que les intérêts de la ville aient été optimisés.

Une grande partie de ce patrimoine acquis par la SEMA restait encore sa propriété à la clôture des concessions, avec de nombreux logements vacants et non réhabilités alors qu'elle les possède souvent depuis de très nombreuses années, notamment ceux apportés par Marseille Habitat en octobre 1996 et août 1999. Ainsi, pour le PRI Centre-Ville, seules 31 adresses sur 63 faisaient l'objet de baux ; pour le Panier, seulement 15 adresses sur 59 étaient louées.

Cette action foncière de Marseille Aménagement a porté sur 26 % des logements réhabilités. Elle a été d'un coût élevé. Il se monte en effet à 514 € par m², déduction faite de recettes de commercialisation des logements. De surcroît, ce coût n'intègre pas les dépenses de restauration immobilière supportées par les acquéreurs.

Globalement, les PRI n'ont atteint que partiellement leurs objectifs. Ainsi 40 % des logements qui devaient être réhabilités dans les PRI Centre-ville et Thubaneau, n'avaient toujours pas fait l'objet de travaux à la date du 31 décembre 2009.

Alors que le contrôle des travaux réalisés par les propriétaires relève clairement, aux termes de la convention, de la compétence du concessionnaire, aucun document n'atteste de contrôles réalisés par la SEMA ou par l'architecte mandaté par la ville.

En l'absence de diagnostic physique des opérations d'amélioration, il s'avère impossible de dresser un bilan des travaux réalisés pour l'amélioration des parties communes et la mise aux normes des parties privatives et donc d'apprécier l'effectivité et la qualité de la restauration immobilière opérée.

Enfin, deux opérations confiées à Marseille Aménagement au titre de ces concessions, n'entraient pas dans ce cadre : la construction de bureaux Bd d'Athènes pour un syndicat, opération conduite sans base légale et la réalisation du mémorial de la Marseillaise qui aurait dû être effectuée sous le régime d'un mandat.

La communauté urbaine est peu présente dans les opérations de rénovation immobilière et d'amélioration de l'habitat, alors qu'elle dispose de compétences obligatoires dans divers domaines (habitat, logement social, urbanisme et voirie en particulier) concernés par les opérations conduites sur le centre-ville de Marseille. Dans certains cas, elle a même délégué à la ville, à Marseille Aménagement ou à la SOLEAM l'exercice de ses propres compétences (cas du droit de préemption urbain renforcé).

Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat

Marseille Aménagement est également intervenue dans le cadre des OPAH République et Centre-ville.

Pour la première, elle a joué un rôle de prestataire de service dans le cadre d'un marché initial de 2002 prorogé plusieurs fois. Le périmètre d'intervention de l'équipe d'animation gérée par Marseille Aménagement a été diminué de 36 % dès 2004, ce qui constituait une modification de l'objet même du marché. Un avenant aurait été nécessaire afin notamment d'ajuster la rémunération de l'équipe d'animation en conséquence.

Comme pour les PRI, Marseille Aménagement n'a pu apporter la preuve d'un contrôle effectif des travaux réalisés par les propriétaires.

L'AVENIR DE MARSEILLE AMENAGEMENT

L'avenir de Marseille Aménagement est étroitement dépendant de la place qu'occupera la SEMA dans le montage qui comprend désormais la SOLEAM et le GIE dont les deux sociétés sont membres. La chambre constate que ce montage est lourd et complexe et qu'il pourrait ne pas atteindre son but qui est de permettre à la ville de Marseille de continuer à attribuer des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Il existe en effet des risques importants de voir ce dispositif considéré comme un contournement de la jurisprudence européenne sur le *in house* qui interdit désormais aux collectivités locales de confier, sans mise en concurrence préalable, des prestations à leurs sociétés d'économie mixte.

Ce montage est cependant présenté aujourd'hui comme transitoire, contrairement aux annonces dont il a fait l'objet à l'origine. Les différents partenaires concernés ont indiqué qu'il allait probablement évoluer. Les risques mis en exergue par la chambre ont donc été pris en compte, mais seule la connaissance de l'organisation nouvelle effectivement mise en place permettra de s'en assurer.

RECOMMANDATIONS A LA VILLE DE MARSEILLE

Recommandation n° 1

1-1 Verser des avances suffisantes pour la réalisation de ses concessions

1-2 Mettre en place un suivi des besoins de financement de ses concessions

Recommandation n° 2

Corriger l'insuffisance d'amortissement constatée au titre des années 2010 et 2011 dans le budget annexe du POMGE.

1 Présentation

Marseille Aménagement est une Société d'Economie Mixte locale (SEML) qui a déjà fait l'objet d'un contrôle de la chambre achevé en 1998 et portant sur la période 1991-1997.

Le présent contrôle a été souhaité par M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille et ancien président de la société d'économie mixte Marseille Aménagement (SEMA), ainsi que par son directeur général, M. Boumendil. La chambre, après l'avoir mis en œuvre, a décidé d'ouvrir parallèlement un examen de la gestion de la ville de Marseille, d'une part, et de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM), d'autre part, afin de pouvoir étudier les relations entre la SEMA et ses deux principaux actionnaires publics qui sont également ses deux premiers donneurs d'ordres.

Le contrôle a fait l'objet de deux volets successifs qui ont été joints en un seul, à la suite de la demande concomitante du Maire de Marseille et de l'ancien directeur général de la SEMA. L'acceptation de cette demande par la collégialité a eu pour conséquence d'aligner la publication des résultats du premier volet du contrôle sur ceux du second.

1.1 L'origine et l'actionariat de la SEMA

Marseille Aménagement est issue de la fusion-absorption en 1991 de la SAIEMB (Société Anonyme d'Economie Mixte de la Bourse) créée en 1958, par la SOMICA (Société Marseillaise Mixte Communale d'Aménagement et d'Equipement), elle-même créée en 1956. Elle a pour principal actionnaire la ville de Marseille, dont la participation au capital a diminué dans le temps, au profit d'abord de la Caisse d'Epargne, puis de la communauté de communes devenue communauté urbaine, comme le montre le tableau ci-après.

	Au début du précédent contrôle	Après modification en 1998	Après modification en 2000	Après modification en 2003¹
Ville de Marseille	54,23 %	66,08 %	41,78 %	25,26 %
MPM ²	7,14 %	8,70 %	8,73 %	25,25 %
Total collectivités territoriales et assimilées	61,37 %	74,78 %	50,51 %	50,51 %
CDC	33,77 %	20,37 %	20,42 %	20,42 %
CCIMP	0,71 %	0,71 %	0,43 %	0,43 %
Marseille Habitat	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
SCET	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
CLF-Dexia	3,06 %	3,06 %	3,07 %	3,07 %
Caisse d'Epargne	1,02 %	1,02 %	25,51 %	25,51 %
Total autres actionnaires	38,63 %	25,22 %	49,49 %	49,49 %

¹ Cette modification a été décidée en mai 2003 mais ne s'est matérialisée qu'en 2007 du fait d'un déferé du préfet sur la délibération de mai 2003 de la ville, déferé qui a été rejeté par le Tribunal administratif (voir infra).

² La communauté urbaine MPM a succédé au 31 décembre 2000 à la communauté de communes MPM mais le transfert d'action n'a réellement eu lieu qu'en novembre 2004.

En mars 2005, les actions de la SCET ont été rachetées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

1.2 Les dirigeants successifs de la SEMA

M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, a été président de la SEMA jusqu'aux élections municipales de 2008. M. Philippe San Marco lui a succédé le 26 juin 2008 avec la volonté affichée de réformer le mode de fonctionnement de la société et sa manière de gérer les opérations qui lui ont été confiées, notamment sur le centre-ville de Marseille. M. San Marco a démissionné de son poste de président le 28 mai 2009 à la suite d'un conflit avec M. Boumendil, directeur général de la SEMA. Madame Dominique Vlasto, deuxième adjointe au maire de Marseille et députée européenne lui a succédé. Elle est devenue, après le départ à la retraite du directeur général, présidente directrice générale de la SEMA à compter du 21 janvier 2013.

1.3 Présentation rapide de l'activité de la SEMA

La SEMA joue un rôle essentiel en matière d'aménagement et notamment de rénovation urbaine dans l'agglomération marseillaise, mais aussi en dehors de celle-ci dans le cadre de plusieurs dizaines de concessions d'aménagement et de conventions de mandats signées, pour l'essentiel, avec la ville de Marseille et la communauté Marseille Provence Métropole. Elle exécute également des contrats de prestations de services pour le compte de collectivités publiques ou de clients privés et gère des villages d'activité.

Dans sa plaquette de présentation, Marseille Aménagement décrit son activité en l'articulant autour de trois métiers qui sont « *construire, aménager et restaurer* ».

Marseille Aménagement, qui est une des SEML les plus importantes de la région, est confrontée depuis plusieurs années à une évolution fondamentale, puisqu'à la fin de l'année 2009, la ville de Marseille a décidé de créer une société publique locale d'aménagement (SPLA), la SOLEAM³ avec laquelle la SEMA est liée au travers d'un GIE.

2 La gouvernance

Le point de départ de cette analyse a été fixé à 2000 soit un an avant les lois NRE⁴ et MURCEF qui ont eu des conséquences importantes en matière de gouvernance. C'est par ailleurs au cours de l'année 2000 que les statuts ont été modifiés afin de diminuer le nombre des administrateurs chargés de représenter les collectivités territoriales actionnaires.

2.1 Le rôle limité du conseil d'administration

Le contrôle révèle le pouvoir de décision et l'information limités du conseil d'administration, et les carences de son fonctionnement.

³ La SOLEAM a été créée par la ville de Marseille avec pour objectif affiché de lui confier des missions qui ne peuvent plus être attribuées à Marseille Aménagement sans mise en concurrence.

⁴ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (loi dite « NRE »)

2.1.1 *Le fonctionnement statutaire*

Dans sa précédente lettre d'observations sur Marseille Aménagement, la chambre relevait « *une vie sociale (...) réduite* ». Cette observation se fondait principalement sur le contenu des séances de conseil d'administration, tel qu'il apparaissait à la lecture des procès-verbaux, et sur le faible nombre de décisions qui y étaient prises, mais aussi sur la fréquence insuffisante de ces réunions.

La SEMA avait affiché son intention de prendre en compte cette observation en intensifiant le nombre des réunions de son conseil d'administration. C'est ainsi que lors du conseil du 18 mai 2001, le directeur général avait indiqué, à la suite de la confirmation de son mandat, et dans le cadre de l'objectif destiné à « *assurer une transparence totale sur le fonctionnement de la société* » que « *comme il en avait été pris l'engagement, quatre conseils d'administration se tiennent dans l'année, deux conseils sont consacrés à la structure (aspects économiques et financiers), deux sont consacrés aux opérations* ». Il avait rappelé le 23 octobre 2008 cet engagement de tenir au moins quatre conseils d'administration par an en précisant qu'il faisait suite aux remarques émises par la chambre. Cet objectif n'a pas été respecté puisqu'en 2002, 2003, 2006 et 2009, seulement trois conseils d'administration ont eu lieu. En 2004, ils ont été seulement au nombre de deux, tout comme en 2007.

La chambre constate par ailleurs que Marseille Provence Métropole (MPM), deuxième actionnaire public de la SEMA, n'a pas été représentée dans les instances statutaires pendant plus de 5 ans.

La communauté de communes Marseille Provence Métropole était pourtant actionnaire de la SEMA à hauteur de 8,73 % de son capital. La communauté urbaine du même nom, qui lui a succédé par arrêté du 7 juillet 2000 avec effet au 31 décembre 2000, ce qui a eu pour conséquence la liquidation de la communauté de communes, n'a cependant pas été représentée pendant près de 6 ans aux conseils d'administration de Marseille Aménagement (entre le 18 mai 2001 et le 4 mai 2007) ainsi qu'à ses assemblées générales (entre le 17 décembre 2001 et le 25 juin 2007).

Il est vrai que la situation de MPM et sa place dans le capital de Marseille Aménagement ont connu, pendant cette période, un certain nombre de vicissitudes.

La CUMPM et la ville de Marseille se sont ainsi mises d'accord en mai 2003 pour que la première rachète à la seconde une partie de ses actions, la ville conservant cependant un quart du capital. Cette décision a été déférée devant le tribunal administratif de Marseille par le préfet, qui estimait que la commune aurait dû céder plus des 2/3 des actions qu'elle détenait dans Marseille Aménagement, en application de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales⁵. Alors que ce déferé tendait incontestablement à défendre ses intérêts, la communauté urbaine l'a pourtant contesté, avec succès, puisque le tribunal administratif de Marseille l'a rejeté. Le transfert partiel du capital détenu par la ville au profit de la CUMPM est alors intervenu le 31 octobre 2006, sur les bases décidées par la ville et la communauté urbaine et acceptées par Marseille Aménagement en 2003.

⁵ « *La commune actionnaire d'une SEM locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des 2/3 des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

Ces évolutions ne permettent cependant pas d'expliquer et de justifier une aussi longue absence de représentation de la CUMPM au sein des instances collégiales de Marseille Aménagement.

Le processus de transfert des actions de la communauté de communes à la communauté urbaine est en effet intervenu, selon les informations fournies par les dirigeants de Marseille Aménagement eux-mêmes, le 29 novembre 2004. La CUMPM aurait donc dû désigner, au moins dès cette époque, des représentants au conseil d'administration et aux assemblées de la SEMA, ce qu'elle n'a pas fait avant 2007.

La communauté urbaine est la première responsable de cette inertie qui l'a privée de représentation officielle jusqu'au début de 2007, mais l'attitude des dirigeants de Marseille Aménagement n'est pas pour autant exempte de critiques.

En effet, même si comme le fait valoir le directeur général de la SEMA, les « *ordres de mouvement* (des titres n')ont été adressés par la CUMPM, à (la SEMA) émetteur des titres, (que) par courrier de son directeur général en date du 21 novembre 2006 », il aurait tout de même pu s'interroger sur les causes d'une absence aussi longue qui privait les instances statutaires de la présence d'un des trois principaux actionnaires et ce alors même que des élus et fonctionnaires de la communauté urbaine étaient « invités » à participer à certains conseils.

Il aurait donc été aisé pour le directeur général de se renseigner auprès de ces élus et fonctionnaires, qui ne représentaient alors qu'eux-mêmes, mais qui auraient pu fournir des informations sur un transfert effectif d'actions qui s'éternisait, voire contribuer à l'accélérer.

Le directeur général de la SEMA aurait également pu s'adresser au liquidateur de la communauté de communes, systématiquement convoqué aux conseils et assemblées, mais toujours absent, ainsi qu'à son président, par ailleurs président de la CUMPM, pour s'informer de l'état d'avancement du transfert d'actions.

M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille a en effet également exercé les fonctions de président de Marseille Aménagement pendant la majeure partie de la période étudiée par la chambre. Il n'a cependant présidé aucune des douze assemblées générales et aucun des vingt-six conseils d'administration qui se sont tenus au cours de ces huit années.

Cette absence systématique du président à toutes les assemblées et conseils a eu mécaniquement pour effet d'accroître l'influence du directeur général.

En pratique, ces douze assemblées générales ont été présidées, soit par le vice-président, M. Blum, soit par d'autres élus représentant la ville de Marseille, mais dans des conditions juridiquement irrégulières.

L'article 31 des statuts, devenu l'article 33, prévoit en effet que « *sauf dans les cas où la loi désigne un autre président, l'assemblée générale est présidée par le président du conseil d'administration. En son absence, elle est présidée par un administrateur désigné par le conseil. A défaut, l'assemblée élit elle-même son président* ». Or dans la totalité des cas, les élus qui présidaient les assemblées en lieu et place du président en titre n'avaient pas été désignés par le conseil, ni à défaut été choisis par l'assemblée elle-même.

La chambre a également relevé d'autres irrégularités dans le fonctionnement des instances statutaires.

Le conseil administration s'est ainsi réuni à six reprises, entre 2000 et 2005, alors que le double quorum imposé par l'article 19 des statuts⁶ n'était pas atteint.

Par ailleurs, les assemblées générales ordinaires et extraordinaires du 19 octobre 2000 se sont tenues le même jour que le conseil d'administration qui les avait décidées. De surcroît les convocations adressées pour ces assemblées, et qui anticipaient donc la décision du conseil, contenaient des informations contradictoires sur l'objet de ces réunions et notamment celle adressée à M. Blum qui les a présidées.

La chambre constate également que la SEMA n'a pas tiré les conséquences juridiques du rachat des actions de la SCET par la CDC. La SCET disposait en effet d'un siège d'administrateur qui a donc, de ce fait, disparu. Cette cession imposait dès lors une modification des statuts pour passer de 14 à 13 sièges mais la révision statutaire, dont le directeur général reconnaît la nécessité, n'a pas eu lieu.

Il conviendrait enfin que la SEMA renonce à utiliser le titre de directeur général adjoint, comme elle l'a fait par le passé pour désigner deux adjoints du directeur général. Ce titre peut en effet être source de confusion car il avait autrefois un contenu juridique précis.

2.1.2 Les pouvoirs de décision limités du conseil d'administration

Le conseil d'administration n'exerce pas tous les pouvoirs qui lui sont attribués par la loi, singulièrement en ce qui concerne les conventions dites réglementées.

En effet, en application de l'article L. 225-38 du code de commerce⁷, les conventions signées par la SEMA avec la Ville ou la CUMPM devraient être préalablement approuvées par le conseil d'administration de la SEMA puisque ces deux collectivités possèdent plus de 10 % des droits de vote. Seules les conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales échappent à cette obligation en application de l'article L. 225-39⁸ du même code.

Marseille Aménagement ne soumet pourtant à son conseil d'administration aucune des conventions qu'elle signe avec la ville et la CUMPM, comme l'avait déjà relevé la chambre lors de son précédent contrôle, sans que cela soit suivi d'effet.

⁶ Il indique que « la présence effective de la moitié des membres composant le conseil d'administration, y compris la moitié des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, est toutefois nécessaire pour la validité des délibérations »

⁷ « Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée.

Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le Directeur général, l'un des Directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. »

⁸ « Les dispositions de l'article L. 225-38 ne sont pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. »

Il est cependant difficile de considérer, comme le soutient le directeur général, que toutes les conventions signées avec la ville de Marseille et la CUMPM portent, en quelque sorte par principe, sur des « *opérations courantes* », et seraient également, par principe, toutes conclues à des conditions « *normales* ».

En effet, si l'on se focalise sur le critère de la normalité, force est de constater qu'il n'existe pas, en l'espèce, de norme et notamment de grille « tarifaire » définissant les différents types de commissions possibles et leur taux, que l'on appliquerait de manière quasi automatique pour définir le contenu d'une convention passée avec la ville de Marseille ou la CUMPM. Chaque convention est au contraire différente l'une de l'autre, qu'il s'agisse de sa durée, de la définition du périmètre d'intervention de la SEMA, des prestations qui lui sont confiées et surtout des conditions de sa rémunération, tant en ce qui concerne le fait générateur de cette rémunération (la convention prévoit souvent plusieurs modes ou plusieurs sources de rémunération) que son niveau.

Faute de norme de référence, il ne peut donc être affirmé que les conventions sont normales et encore moins qu'elles le seraient toutes par principe. Les concessions du centre-ville de Marseille, qui prévoyaient une rémunération forfaitaire assurant à la SEMA une recette certaine de plus d'un million d'euros par an, le démontrent.

Il est de surcroît contradictoire d'affirmer, au soutien d'un autre argument, que les offres contiendraient des éléments secrets qui ne devraient pas être divulgués, et de prétendre dans le même temps que les conventions sont conclues à des conditions « normales ».

Chaque convention signée avec la ville de la Marseille et la CUMPM se présente en réalité comme une construction autonome qui devrait donc être soumise à l'approbation préalable du conseil d'administration car elle engage les rapports entre un des actionnaires et la SEMA et doit dès lors être connue des autres actionnaires et être validée collectivement.

Dans sa réponse, le directeur général invoque une délibération de 1998 de la ville de Marseille par laquelle la commune a, selon lui, « *souhaité normaliser le tarif de la rémunération perçue par la SEM concessionnaire pour la couverture de ses frais généraux* ». La chambre constate cependant que cette délibération concerne seulement les concessions (et pas les mandats), les commissions (et donc, notamment, pas les frais financiers) et enfin seulement les commissions non forfaitaires. A supposer qu'il ait été respecté, ce cadre ne vise donc qu'une partie très minoritaire du chiffre d'affaires de la SEMA et ne peut dès lors être considéré comme mettant en place une sorte de grille tarifaire.

Le commissaire aux comptes met pour sa part en avant, sans le produire, le contenu d'un avis de la compagnie nationale des commissaires aux comptes publié dans son bulletin n° 130 page 356 de juin 2003 et dans lequel elle aurait « *expressément qualifié de convention courante les conventions signées entre une SEM et la collectivité, actionnaire de la SEM, disposant du poste de président du conseil de surveillance de la SEM* ».

Cet avis conforte pourtant la position de la chambre. Il considère en effet que pour le cas étudié « *les conventions conclues entre la SEML (mandataire) et la collectivité (maître d'ouvrage) constituent le mode de fonctionnement ordinaire de la société pour la réalisation de son objet mais aussi celui habituellement rencontré dans les SEML de ce secteur d'activité. Il s'agit donc bien d'opérations courantes.* »

S'agissant des «conditions normales», après avoir noté qu'«*en l'espèce la SEML considère les taux de rémunérations pratiqués comme conformes aux taux applicables en la matière dans la profession*» l'avis indique que «*si les autres conditions sont conformes à la pratique habituelle du secteur, les opérations pourraient être considérées comme conclues à des conditions normales.*» Et il en conclut que «*les conventions visées semblent entrer dans le champ d'application de l'article L. 225-87 du code de commerce.*»

Cet avis est donc particulièrement prudent au niveau de ses conclusions, ainsi que par rapport aux données spécifiques de l'espèce en cause, qui sont de surcroît différentes du cas de la SEMA, puisque la SEML objet de l'avis semble n'avoir qu'un actionnaire public. Il montre surtout que le respect des règles posées par l'article L. 225-38 implique un examen attentif et au cas par cas des conventions avant de pouvoir considérer, le cas échéant, qu'il s'agit d'opérations courantes et conclues à des conditions normales, alors que la SEMA estime au contraire que, par principe, toutes les conventions signées avec la ville de Marseille et la CUMPM entrent dans ce cas.

La chambre rappelle donc à Marseille Aménagement la nécessité de faire approuver préalablement par son conseil d'administration les conventions signées avec la Ville de Marseille et la CUMPM en application de l'article L. 225-38 du code de commerce, sauf à estimer, après un examen attentif, que telle ou telle convention concerne une opération courante et est conclue à des conditions normales, conditions qui ne sont, pour le moment, pas réunies en l'espèce.

De manière plus ponctuelle, la chambre constate que la convention de trésorerie signée avec Dexia en 2004 aurait dû, elle aussi, être approuvée préalablement par le conseil d'administration puisque Dexia est administrateur de la société.

En cours d'instruction, la SEMA n'a pas contesté la nécessité d'une telle approbation, que la ville reconnaît également, mais a invoqué une impossibilité de réunir rapidement le conseil d'administration, ce qui ne peut être admis comme une explication recevable car elle pourrait être fréquemment mise en avant pour s'exonérer de cette obligation.

Cette irrégularité ne peut davantage être considérée comme ayant été couverte par la mention de cette convention dans la liste de celles relevant de l'article L. 225-38 qui figure dans le rapport d'activité 2004, approuvé par l'assemblée générale du 27 juin 2005. L'article L. 225-42 du code de commerce prévoit en effet une autre procédure de régularisation qui exige «*un vote de l'assemblée générale intervenant sur rapport spécial des commissaires aux comptes exposant les circonstances en raison desquelles la procédure d'autorisation n'a pas été suivie*», procédure qui n'a pas été mise en œuvre en l'espèce.

Cette mention dans le rapport d'activité 2004, qui confirme que la convention relevait bien de l'article L. 225-38, aurait cependant dû susciter une réaction du commissaire aux comptes, alors que dans son rapport spécial pour 2004 présenté et approuvé lors de la même AGO du 27 juin 2005, il a au contraire cru pouvoir écrire «*qu'aucune convention relevant des conventions réglementées n'a été conclue au cours de l'exercice 2004*».

De même les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée signées avec Midi Patrimoine, filiale de la Caisse d'Epargne, pour la réalisation de deux immeubles, auraient dû faire l'objet d'une approbation préalable par le conseil d'administration en application de l'article L. 225-38 du code de commerce, puisque la Caisse d'Epargne possède plus de 10 % du capital et des voix au sein de Marseille Aménagement et qu'elle est également titulaire d'un siège d'administrateur.

Le directeur général de Marseille Aménagement a indiqué que ces deux opérations n'entraient pas, selon lui, dans le champ d'application de l'article L. 225-38 du code de commerce. Il a réaffirmé ce point de vue en réponse aux observations provisoires mais sans démontrer précisément en quoi il s'agissait bien, en l'espèce, de conventions concernant des opérations « courantes » et conclues « à des conditions normales », exigences qui apparaissent particulièrement difficiles à invoquer en l'espèce pour justifier une exception à l'applicabilité de l'article L. 225-38.

La chambre constate enfin que pour deux opérations immobilières conclues avec des promoteurs dans le cadre de deux SCI, le directeur général n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris vis-à-vis du conseil d'administration et n'a recueilli l'accord du conseil, pourtant seul compétent en la matière, que pour une partie du montage.

Pour la première SCI, le conseil a certes été saisi pour approbation de l'opération avant la création de la SCI, mais il a donné son accord sans que les projets de statuts ne soient fournis et sans que la taille du capital ne soit précisée.

Il avait par ailleurs été indiqué au conseil du 19 novembre 2004 que « dans un second temps le CA sera de nouveau saisi pour enclencher la phase opérationnelle du projet et donner son accord sur les conditions et modalités de la cession par Marseille Aménagement à la SCI du terrain d'assiette (et) sur la signature de l'acte sous seing privé de cession à la Foncière du Logement du programme ». Le dispositif du procès-verbal qui matérialise l'accord du conseil reprend ces deux engagements et en ajoute un troisième relatif à la nécessité de faire approuver préalablement par le conseil les marchés de construction.

En réalité aucun de ces trois engagements n'a été respecté. En effet, le conseil a seulement pris *a posteriori* « acte de l'acquisition par la SCI du terrain d'assiette de l'opération ». Il n'existe pas non plus de trace dans les procès-verbaux qui traitent ultérieurement de cette opération de l'exécution de la seconde promesse. Il en va de même pour le troisième engagement, puisque le conseil a seulement été informé, toujours *a posteriori*, des attributaires et des montants des marchés conclus.

En revanche, même si aucun engagement n'avait été pris vis-à-vis du conseil à ce sujet, la convention de gestion signée entre la SCI, le promoteur et Marseille Aménagement aurait pu et dû être soumise à l'approbation préalable du conseil d'administration, car elle définit les prestations respectives des deux associés. Elle est donc en réalité plus importante que les statuts de la SCI eux-mêmes. Le conseil n'apprendra cependant l'existence de cette convention que plus d'un an et demi après sa signature.

Pour la seconde opération ayant donné lieu à la création d'une SCI l'accord initial a été donné sans que les statuts de la SCI ne soient fournis, ni *a fortiori* qu'il soit demandé au conseil de les approuver, sans que la taille du capital ne soit précisée et sans que la convention de gestion, pourtant fondamentale, ne soit fournie et donc approuvée.

Cette marginalisation du conseil d'administration est d'autant moins acceptable que toutes les décisions relatives à ces opérations avec deux SCI relevaient en l'espèce de sa compétence. Les délibérations du conseil d'administration du 17 novembre 2003 et du 26 juin 2008 qui confient à M. Boumendil la direction générale de la société, indiquent en effet que *« d'une façon générale, relève du conseil d'administration statuant dans les mêmes conditions que l'alinéa ci-dessus, toutes opérations immobilières qui ne sont pas réalisées dans le cadre d'une convention passée avec une personne publique »*.

D'une manière plus générale, la chambre constate que dans les rares hypothèses où le conseil d'administration est appelé à prendre une décision, celle-ci intervient dans la quasi-totalité des cas, sans débat et à l'unanimité, même lorsque la décision est importante. Tel fut par exemple le cas de la désignation de M. Boumendil comme directeur général le 18 mai 2001 et le 17 novembre 2003, du changement très profond des statuts, approuvé le 26 mai 2003 et de la mise en place de l'accord d'intéressement, du plan épargne entreprise et du plan d'épargne pour la retraite collectif le 23 mai 2005.

En pratique, les décisions qui donnent lieu à un vrai débat sont l'exception, sauf pendant une courte période en 2009.

2.1.3 Le défaut d'information du conseil d'administration

Les conseils d'administration de la SEMA sont essentiellement consacrés à l'adoption de rapports, souvent obligatoires, qui informent rétrospectivement les administrateurs sur la façon dont Marseille Aménagement a été gérée ou à des points sur la situation des opérations que la SEMA a en portefeuille. L'information qui est communiquée à cette occasion aux administrateurs est plus littéraire que chiffrée et n'est jamais accompagnée de la fourniture de tableaux de bord, alors que seuls de tels documents seraient de nature à permettre aux administrateurs de suivre sur une base homogène, constante et réellement opérationnelle, l'évolution dans le temps des conventions d'aménagement dont on évoque devant eux l'état d'avancement.

La chambre recommande donc de combler cette carence en élaborant des tableaux de bord destinés à permettre au conseil d'administration un suivi, notamment financier, de l'évolution des opérations, sur des bases homogènes et stables. Loin d'empiéter sur les compétences de la direction générale en matière de gestion des opérations et sur le rôle des assemblées délibérantes des collectivités concernées, une telle information est au contraire indispensable au conseil pour déterminer les orientations de la société et veiller à leur mise en œuvre.

Les conditions de désignation des membres de la commission des marchés de Marseille Aménagement illustrent également la mauvaise information du conseil d'administration et son rôle secondaire. La commission des marchés de la SEMA occupe en effet, par nature, une place importante, compte tenu du nombre d'opérations gérées par Marseille Aménagement, de leur volume financier et du rôle décisionnel qui est confié à cette commission par les règles de fonctionnement interne de la SEMA.

Le conseil se comporte pourtant, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la désignation des membres de cette commission, comme une simple chambre d'enregistrement de propositions qui mériteraient un débat : les candidatures ne sont pas explicitées, le mode de désignation n'est pas transparent et le lien des membres désignés avec la SEM apparaît ténu. La plupart n'ont aucun lien avec la SEM et ne sont pas membres de son conseil d'administration, ce qui apparaît paradoxal.

Compte tenu de l'importance de cette commission, qui attribue elle-même les marchés qui relèvent de sa compétence, la chambre invite Marseille Aménagement à modifier profondément sa pratique actuelle et à mettre en place un dispositif plus transparent pour la nomination des membres de sa commission des marchés, afin que le conseil d'administration décide de sa composition en toute connaissance de cause.

La chambre constate enfin qu'au fil du temps, des informations importantes qui étaient régulièrement communiquées par les dirigeants de la SEMA aux membres du conseil d'administration, ne l'ont plus été.

C'est ainsi que le directeur général avait pris l'engagement de faire au moins une fois par an devant le conseil un état des lieux des contentieux en cours, ce qui constituait effectivement une initiative utile compte tenu du nombre important de contentieux que fait naître, par nature, une activité d'aménageur. Les enjeux financiers de ces contentieux, en lien avec la taille des projets suivis par Marseille Aménagement, le justifiaient également. Cet engagement a été respecté en 2001 et en 2002, mais le point annuel sur les contentieux a cessé d'être fait à compter de 2003.

Le directeur général avait également annoncé qu'un « *contrôle interne* (avait) *été mis en place avec communication une fois par an au conseil des résultats* ». Ce point annuel, avec présentation d'un rapport, a été fait pour la première fois en 2004, puis en 2005, mais la pratique a ensuite cessé. Le directeur général a expliqué cet arrêt par le fait qu'une loi de 2003 avait imposé un tel rapport, mais que l'obligation avait été supprimée par une loi de 2005. La chambre constate cependant que l'engagement de présenter ce rapport annuel avait été pris par le directeur général dès 2001, avant donc le vote d'une disposition légale, et qu'il aurait donc dû continuer à être respecté malgré la disparition de cette obligation légale.

Le conseil d'administration a également été informé à plusieurs reprises de l'état d'avancement d'un processus ambitieux de certification ISO entamé par Marseille Aménagement, mais il n'a pas été avisé de l'abandon de ce processus.

2.2 Le rôle prééminent du directeur général

Le directeur général de Marseille Aménagement a été nommé lors du conseil d'administration du 12 novembre 1998, ce mandat social se cumulant avec sa situation de salarié, titulaire d'un contrat de travail. Le conseil d'administration a ensuite « *délégué* » au directeur général qu'il venait de nommer des « *pouvoirs* ». Il s'agit d'une délégation quasi générale qui ne laisse pratiquement aucune attribution au conseil d'administration. La mention, au demeurant curieuse, mais qui sera reprise par la suite, selon laquelle l'énumération des pouvoirs ainsi délégués au directeur général est indicative et non limitative, ne fait que renforcer cette constatation.

Lors de sa séance du 18 mai 2001 le conseil d'administration a pris successivement deux décisions. Il a d'abord délégué toute une série de pouvoirs au Président qu'il énumère longuement, puis décidé de confirmer le directeur général dans ses fonctions « *ainsi que sa délégation de pouvoirs telle qu'elle lui a été consentie lors de la séance susvisée.* » Cette décision importante, puisqu'elle confirme l'existence d'un directeur général et lui confie à nouveau des pouvoirs très larges qui dépossèdent complètement le conseil d'administration, a été prise sans le moindre débat.

Il convient de souligner un problème de compatibilité entre les deux décisions prises ce jour-là car elles délèguent exactement les mêmes compétences au président et au directeur général avec de surcroît la même référence au fait que la liste des compétences déléguée est « *énonciative et non limitative* ».

Lors du conseil d'administration du 17 novembre 2003, il a été décidé, non plus de déléguer des pouvoirs au directeur général, mais en application d'une des deux possibilités offertes par la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) de 2001, de lui confier la direction générale de la société, qui relevait jusqu'alors du président et du directeur général.

La lecture du procès-verbal montre que cette importante décision a été prise sans bilan de l'exécution de la délégation consentie jusque-là au directeur général, alors que le choix d'opter pour une direction générale confiée, cette fois, au seul directeur général, impliquait nécessairement, et encore plus que lors du renouvellement des délégations opérées précédemment, de faire un tel bilan. Cette décision a en outre été prise à nouveau sans le moindre débat et sans qu'une seule question ne soit posée

La chambre constate par ailleurs que l'application de l'article 23 de la loi MURCEF qui impose aux collectivités territoriales et aux SEML qui agissent pour leur compte, une délibération au vu de l'avis du directeur des services fiscaux, sur chaque acquisition d'immeuble, est contournée par l'énumération des pouvoirs du directeur général qui figure dans cette délibération de 2003, puisqu'elle l'habilite à prendre lui-même les décisions dans ce domaine, sans devoir en référer au conseil d'administration pourtant seul compétent.

Le 26 juin 2008, le conseil a procédé à l'élection d'un nouveau président en la personne de M. San Marco, et choisi de reconduire sa décision du 17 novembre 2003 en confirmant la nomination d'un directeur général et en lui confiant la direction générale de la société. Cette reconduction pure et simple est en contradiction avec la volonté affichée par le nouveau président de faire évoluer le mode de fonctionnement de Marseille Aménagement.

La chambre constate à cette occasion que le directeur général était présent lorsque le conseil d'administration s'est prononcé sur sa désignation, le contour de ses fonctions, et le niveau de sa rémunération.

3 La situation financière des mandats et des concessions

3.1 Les opérations sous mandat

3.1.1 L'évolution du nombre de mandats

La SEMA avait en charge 85 mandats en 2002 ; il ne lui en restait plus que 22 fin 2009. Dans la période 2002-2009, elle a clôturé 81 mandats, dont la majorité étaient, il est vrai, très anciens, mais en a pris en charge seulement 18 nouveaux.

La ville de Marseille est la collectivité pour le compte de laquelle la SEMA réalise le nombre le plus important de mandats (12 mandats en cours en 2009 et en 2010) représentant 84 % des dépenses totales de l'ensemble des opérations sous mandats. Ces mandats sont anciens puisqu'ils existaient déjà en 2002 à l'exception du Palais Omnisport de Marseille Grand Est qui a débuté en 2003.

La CUMPM est le deuxième mandant en nombre de mandats en cours (6) et en masses financières, mais bien après Marseille.

Le nombre et les masses financières des mandats confiés par d'autres collectivités ne sont pas significatifs.

3.1.2 L'évolution des dépenses des mandats

En euros

Compte	Intitulé du compte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Taux de croissance 2002-2010
4 613	Débours	127 327 291	140 105 872	152 466 537	164 097 963	191 321 654	211 705 459	227 429 665	253 780 903	243 225 741	91%
4 617	Rémunération SEMA	5 408 986	6 271 773	7 027 618	7 410 209	7 910 507	8 133 135	7 464 871	8 154 034	8 183 671	51%
Total	DEPENSES	132 736 277	146 377 645	159 494 155	171 508 172	199 232 160	219 838 594	234 894 536	261 934 937	251 409 413	89%

Les dépenses cumulées réalisées sous mandat des collectivités locales ont connu un taux de croissance de 89 % de 2002 à 2010 dont 91 % d'augmentation pour les débours (études, travaux...) et 51 % d'augmentation pour la rémunération de la société. L'évolution des dépenses annuelles hors rémunération est par contre plus contrastée.

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
-3,85 %	-8,41 %	130,76 %	-25,67 %	-26,94 %	79,60 %	-4,16 %

3.1.3 La clôture à perte transactionnelle de douze mandats en 2009

La SEMA et la ville de Marseille ont conclu le 5 janvier 2009 un protocole transactionnel d'abandon de créance et de dette pour 12 mandats⁹ :

⁹ RHI VELTEN, CITE DE LA MUSIQUE, AMENAGEMENT PLAGE PRADO, AMENAGT PLAGE 2E TRANCHE, VRD ABATTOIRS DE SAUMATY, VIAB. PRIM. CHATEAU GOMBERT, ZAC SAUMATY PRIMAIRE, ACCES NECROPOLE VAUDRAN PARKING ESTIENNE D'ORVES, MUSEE DE LA BOURSE, VITRINE DU MUSEE, ABATTOIRS GESTION

Au 1^{er} janvier 2009, la ville de Marseille était, dans les comptes de la SEMA et pour ces 12 mandats, débitrice d'un montant de 950 791,68 € et créditrice d'un montant de 573 361,49 €. Après compensation, la ville de Marseille restait donc encore redevable de la somme de 377 430,19 €. Pour apurer cette dette, la SEMA a abandonné deux créances sur la ville qu'elle avait provisionnées pour la somme de 199 816,90 €. La ville de Marseille a versé le 4 septembre 2009 à la SEMA la somme de 177 613,27 € soit donc sensiblement moins que ce qu'elle était censée lui devoir selon la comptabilité de la SEMA. Une délibération du conseil municipal de la ville de Marseille avait autorisé le 15 décembre 2008 la signature de ce protocole.

Il semble que la raison principale de cette absence d'accord sur les dettes et les créances relatives aux opérations sous mandat et de la transaction conclue pour solder l'ensemble soit l'absence de toute information claire et individualisée (jusqu'en 2010) sur ces opérations, que ce soit dans le rapport de gestion de Marseille Aménagement ou dans le rapport de son commissaire aux comptes.

De ce fait, lorsque les opérations évoluent sur des bases financières qui ne sont pas les mêmes chez le mandant et le mandataire, personne ne s'en aperçoit. Après plusieurs années d'évolutions divergentes, la situation devient inextricable lorsqu'il faut clore l'opération. La chambre n'a d'ailleurs pas reçu de réponse précise de la commune de Marseille lorsqu'elle l'a contactée, comme les autres collectivités ayant confié des mandats à la SEM, afin de vérifier auprès de ces collectivités la situation de leurs mandats en termes de trésorerie.

3.2 Les opérations sous concessions

3.2.1 L'évolution du nombre de concessions

Le nombre de concessions en cours non clôturées en 2010 est de 27. Elles étaient 28 en 2002. La ville de Marseille est le principal concédant de la SEMA (17 opérations) suivie de la CUMPM (6).

Ces concessions sont anciennes. Sur les 30 concessions en cours en 2009, 26 avaient été ouvertes avant 2002, la plus ancienne remontant même au 7 décembre 1976. Depuis 2002, seulement 9 concessions nouvelles ont été ouvertes et plus aucune depuis 2007.

3.2.2 Des clôtures tardives de concessions

Sur les 30 concessions en cours en 2009, 6 concernant la ville de Marseille auraient dû être clôturées avant l'exercice 2009 en raison de l'antériorité de leur date d'expiration mais seulement 5 l'ont été, avec un important retard pour 4 d'entre elles¹⁰ :

N° opération	Nom de l'opération	Concédant	Date d'expiration convention	Date de clôture des opérations
110	ZAC de la plage	Ville de Marseille	31/12/1989	31/08/2004
720	ZAC Sainte Barbe	Ville de Marseille	05/06/1998	15/07/2003
715	ZAC de la Soude	Ville de Marseille	10/10/1999	20/07/2005
185	Amgt Campagne Gombert	Ville de Marseille	09/02/2003	13/04/2004
178	ZAC Fontvieille II	Ville de Marseille	02/04/2004	15/06/2004
701/709	ZAC des Caillols	Ville de Marseille	07/12/2004	31/12/2009

¹⁰ ZAC de la Plage, ZAC Sainte Barbe, ZAC de la Soude, ZAC des Caillols

Ces retards importants dans la clôture des concessions doivent cesser, car ils engendrent des risques juridiques, notamment lorsque des dépenses ou des recettes continuent à intervenir sur des opérations contractuellement terminées mais non closes. La SEMA soutient que ces opérations réalisées après l'expiration du contrat de concession étaient juridiquement couvertes par le cahier des charges de la concession. La chambre rappelle cependant que selon l'article 26.2 du cahier des charges transmis, le concessionnaire procède seulement, à l'expiration du contrat de concession, aux opérations de liquidation, aux transferts des contrats, des biens, de l'actif et du passif et à l'arrêt des comptes et que, selon l'article 25 du même texte, le concédant est subrogé dans les droits et obligations du concessionnaire au terme du contrat de concession.

3.2.3 L'évolution des dépenses

Compte	Intitulé	2009		2010	
		Global	Structure	Global	Structure
380	Factures non parvenues	2 245 869,37	0,5%	182 684,00	0,04%
381	Etudes	14 894 474,84	3%	14 609 326,68	3%
382 à 383	Terrains construction	226 490 707,32	46%	241 198 388,76	47%
384	VRD	114 570 522,33	23%	117 558 954,80	23%
385	TVA perdue sur prorata	1 678 483,86	0,3%	1 856 726,85	0,4%
386	Frais financiers	33 409 635,92	7%	32 208 853,23	6%
387	Rémunération SEMA	52 868 403,50	11%	54 699 927,66	11%
3871 à 3875	Autres frais	36 830 612,79	7%	36 372 045,26	7%
388	Provisions	12 697 628,21	3%	9 820 126,67	2%
TOTAL DEPENSES		495 686 338,14	100%	508 507 033,91	100%

Le montant moyen annuel des dépenses réalisées entre 2002 et 2009 est de 1,07 M€ par an et par opération, pour un cumul de dépenses réalisées sur l'ensemble des concessions au 31 décembre 2009 d'un montant de 495,69 M€, ce qui représente 60 % des dépenses HT prévues dans le dernier bilan actualisé (823,74 M€).

En 2010, le cumul des dépenses réalisées des concessions en cours est de 508,5 M€ soit 58 % de celles du dernier bilan actualisé.

Les dépenses cumulées aux 31 décembre 2009 et 2010 se caractérisent par l'importance des sommes consacrées aux terrains et constructions (respectivement 45,7 % et 47,43 %), aux VRD (23,11 % et 23,12 %) et à la rémunération de la SEMA (10,7 % et 10,8 %).

3.2.4 L'évolution des recettes

Compte	Intitulé	2009		2010	
		Global	Structure	Global	Structure
90510	Ventes de terrains	162 029 703,99	37%	155 001 650,51	35%
90515	Ventes au concédant	2 144 243,85	0,5%	2 144 243,85	0,5%
9052	Ventes d'immeubles construits	66 938 921,72	15%	73 575 908,42	17%
9053	Loyers	18 054 789,98	4%	16 697 944,27	4%
9054	Subventions	7 892 108,43	2%	8 562 792,88	2%
905510	Participation du concédant	124 204 151,31	28%	125 599 498,86	28%
905512	RBT Ville avant concessions	3 270 929,41	1%	3 270 929,41	1%
905600	Produits financiers	5 273 284,20	1%	3 399 904,56	1%
90570	Autres produits	27 107 227,13	6%	21 297 696,20	5%
905701	Concession loyer NT	21 513 874,98	5%	31 320 467,83	7%
TOTAL RECETTES		438 429 235,00	100%	440 871 036,79	100%

Le montant moyen annuel des recettes hors participations réalisées entre 2002 et 2009 est de 1,7 M€ par an et par concession pour un cumul de recettes réalisées sur l'ensemble des concessions au 31 décembre 2009 de 438,43 M€ (participations comprises). En 2010, le cumul des recettes réalisées est de 440,87 M€. Ces recettes se décomposent ainsi :

Exercice 2009 : montants exprimés en K€

Recettes prévisionnelles hors participation	Participation prévisionnelle du concédant	Cumul recettes réalisées hors participation	Participation reçue	% de réalisation des cessions	% participation appelée
615 325	208 413	314 225	124 204	51,07 %	59,60 %

Exercice 2010 : montants exprimés en K€

Recettes prévisionnelles hors participation	Participation du concédant	Cumul recettes réalisées hors participation	Participation reçue	% de réalisation des cessions	% participation appelée
659 654	214 957	315 273	125 600	47,79 %	58,43 %

Les cessions (recettes hors participation) avaient été réalisées à concurrence de 51 % au 31 décembre 2009 et de 47,8 % fin 2010.

Le pourcentage de la participation appelée par rapport à la participation prévue dans le dernier bilan actualisé était de 59,6 % en 2009 et de 58,4 % en 2010.

La répartition des recettes cumulées au 31 décembre 2010 se caractérise par l'importance des ventes de terrains (35 %) et par la vente d'immeubles construits (17 %). Il convient à l'inverse de remarquer le faible taux de vente au concédant (0,5 %).

Ces recettes se composent par ailleurs, à hauteur de 28 %, de la participation appelée des collectivités locales alors même que cette participation était prévue à hauteur de 22 % dans le dernier bilan actualisé et de seulement 15 % dans le bilan initial. Cette évolution témoigne d'une dérive globale de ces opérations qui s'avèrent nettement plus coûteuses pour la collectivité que ce qui avait été prévu lors de leur lancement. Ce quasi doublement pose un problème de fiabilité de ces prévisions alors que l'on aurait pu imaginer que les erreurs se compenseraient globalement, ce qui n'est pas le cas.

Les participations des concédants sont donc manifestement systématiquement sous-estimées au départ, alors que c'est sur cette base sous-évaluée que le conseil municipal accepte de se lancer dans ces opérations.

La faiblesse de la participation appelée se compense par la mise en place d'un préfinancement dans l'attente de la réalisation des cessions (voir infra).

La SEMA conteste cette dérive globale des opérations en indiquant que cette appréciation doit être faite opération par opération, et souligne que l'augmentation des participations est la conséquence de modifications survenues au cours de la vie de l'opération, actées par le concessionnaire.

Pour autant le doublement de ces participations par rapport à celles prévues par les collectivités lorsqu'elles se sont engagées dans ces opérations (taux de 28 % fin 2010 contre 15 % dans le bilan initial) ne peut s'expliquer à lui seul, comme le prétend la SEMA, par des ajustements du contenu des opérations mais témoigne bien au contraire d'une mauvaise définition initiale des besoins.

3.2.5 L'évolution des stocks dans les concessions

Dans les écritures d'inventaire, la SEMA constate, conformément au plan comptable des sociétés d'économie mixte, le coût de revient estimé (CRE) des cessions qui est égal au pourcentage de réalisation des cessions multiplié par les dépenses totales prévisionnelles. Le pourcentage de réalisation des cessions est égal au rapport des produits réalisés hors participation sur les produits prévisionnels hors participation.

La SEMA passe ces écritures sur la base du dernier bilan actualisé approuvé par la collectivité qui peut avoir parfois plusieurs années de retard. Il importe donc pour améliorer la fiabilité de la comptabilisation des stocks, qui joue un rôle central, d'adopter les comptes rendus annuels à la collectivité (locale) ou CRAC(L) plus rapidement qu'actuellement.

3.2.6 Le résultat global des concessions

Montant en €

	2009		2010	
	Global	Structure	Global	Structure
<i>TOTAL DEPENSES</i>	495 686 338,14	100%	508 507 033,91	100%
<i>TOTAL RECETTES</i>	438 429 235,00	100%	440 871 036,79	100%
RESULTAT (Dépenses moins recettes)	-57 257 103,14		-67 635 997,12	

Les concessions dans leur ensemble présentait en 2009 et en 2010 un besoin de financement (dépenses supérieures aux recettes) de respectivement 57,25 M€ et de 67,63 M€.

3.2.7 Le problème du résultat des concessions « pôle agro-alimentaire » et « ZAC des Caillols »

La neutralisation provisoire des résultats présentée dans l'annexe 2 du rapport de gestion ou du rapport du commissaire aux comptes pour l'exercice 2009 n'est cependant pas compatible avec le « résultat » 2009. La neutralisation comptable des résultats des concessions, par la comptabilisation d'une participation estimative du concédant à recevoir au compte 705, correspond à la différence entre les recettes totales des concessions et le coût de revient estimé des concessions à laquelle s'ajoute la différence en valeur absolue entre le boni sur recettes et la neutralisation provisoire des résultats.

		Global
A	TOTAL DEPENSES	495 686 338,14
B	TOTAL RECETTES	438 429 235,00
C=B-A	RESULTAT 2009	-57 257 103,14
D	COÛT DE REVIENT ESTIMÉ DES CONCESSIONS - 389100	425 352 271,96
H=B-D	BONI SUR RECETTES	13 076 963,04
PE	SD c/482 ANNUL BONI ET MALI/705 PARTICIPATION ESTIMATIVE	-14 624 326,52
M=H-PE en valeur absolue	DIFFERENCE 2009	-1 547 363,48

En fait, la différence sur recettes¹¹ qui apparaît, et qui est anormale, provient de deux concessions, « pôle agro-alimentaire » et « ZAC des Caillols », pour lesquelles les différences respectives étaient au 31 décembre 2009 de 5 826,58 € et de -1 553 189,97 €. La SEMA et le commissaire aux comptes, qui n'avait, pour sa part, fait aucune remarque au moment où il a certifié les comptes, ont confirmé que ces différences injustifiées provenaient bien des deux concessions identifiées par la chambre.

S'agissant de la concession « pôle agro-alimentaire »

La SEMA a reconnu une erreur dont elle ne peut identifier l'origine et indiqué qu'elle la régularisera lors de la clôture des opérations. Cette erreur perdure dans les comptes 2010.

La chambre maintient que cette somme manque en trésorerie. Comme son origine ne peut plus être retrouvée elle doit donc faire l'objet d'une dépense exceptionnelle dans les comptes de la société en opérations propres afin de restaurer la trésorerie de cette opération.

S'agissant de la concession ZAC des Caillols

La convention de concession de cette ZAC expirait le 7 décembre 2004. Les opérations de clôture n'ont pourtant été effectuées que le 31 décembre 2009, le quitus n'ayant été délivré que le 14 décembre 2009. Cette concession avait été confiée en 1976 à une autre SEM, la SOMICA, la ville ayant reversé à la SEM le surplus de recettes sur les dépenses réalisées antérieurement par la ville soit la somme de 1,48 M€ TTC. Les remboursements (protocole, emprises publiques et remboursement de travaux) par la ville dans cette opération sont de 3,3 M€ TTC dont 1,55 M€ n'avaient pas été enregistrés en classe 9 lors du changement de logiciel comptable.

¹¹ La différence sur recettes= boni sur recettes-(annulation du boni ou mali/participation à recevoir)

Après l'expiration de la convention le 7 décembre 2004, la ville a poursuivi elle-même l'opération d'aménagement de la ZAC. Un bilan provisoire de clôture a été présenté à la ville en 2005 mais le bilan définitif n'a, en raison de contentieux, été approuvé par une délibération du conseil municipal que le 14 décembre 2009. Le reversement de la trésorerie excédentaire d'un montant de 1,17 millions d'euros n'a été fait que le 16 juin 2010.

3.2.8 *Le préfinancement des concessions*

Montant en € Exercice 2010

		2010	
		Global des concessions	En % du total
Besoin de financement		- 67 635 997,12	
RESSOURCES : Préfinancement			
1641	EMPRUNTS AUPRES DES BANQUES	29 305 748,08	38,34%
165100	DEPOTS ET CAUTIONNEMENTS	35 470,13	0,05%
167200	AVANCES COLLECTIVITES LOCALES	37 631 716,00	49,23%
168800	INTERETS COURUS	182 684,00	0,24%
12	RESULTAT A IMPUTER	-	
15	PROVISIONS CHARGES PROVISIONNELLES	9 282 357,58	12,14%
A	TOTAL DES RESSOURCES	76 437 975,79	100,00%

En 2010, le résultat des concessions (besoin de financement de 67,63 M€) est couvert par un préfinancement assuré à 49 % par des avances des collectivités concédantes et à hauteur de 38,34 % par des emprunts auprès des banques pour le compte des collectivités. Ce pourcentage n'était que de 26 % au 31 décembre 2009, ce qui témoigne d'un recours accru à la dette pour financer ces opérations. Le montant des ressources de préfinancement est de 76,44 M€. Une très petite part de ce montant, ne représentant que 0,42 % des ressources de préfinancement, est placée en actions (5 %) et en prêts (95 %).

3.2.9 *Les concessions de la ville de Marseille*

Pour l'ensemble des concessions de la ville de Marseille, les dépenses majoritaires sont les acquisitions et aménagement de terrains et constructions (46,3 % en 2009 et 48,4 % en 2010), les VRD (22 % en 2009 et en 2010) puis la rémunération de la SEMA (10,5 % en 2009 et en 2010).

Les recettes cumulées au 31 décembre 2010 proviennent principalement des ventes de terrains (36 %), des ventes d'immeubles construits (15,5 %) et de la participation appelée du concédant (29 %).

Au 31 décembre 2010, les concessions non clôturées de la ville de Marseille faisaient apparaître un besoin de financement de 61 M€.

Montants exprimés en €

Comptes	Libellés	Total
380	Factures non parvenues	168 808,89
381	Etudes	13 441 211,84
382 à 383	Terrains construction	214 787 847,94
384	VRD	98 570 683,35
385	TVA perdue sur prorata	1 750 516,94
386	Frais financiers	26 484 292,49
387	Rémunération SEMA	46 910 043,51
3871 à 3875	Autres frais	31 971 062,05
388	Provisions	9 614 281,71
TOTAL DEPENSES		443 698 748,72
90510	Ventes de terrains	138 259 647,46
90515	Ventes au concédant	1 123,66
9052	Ventes d'immeubles construits	59 320 694,01
9053	Loyers	10 942 151,68
9054	Subventions	4 621 522,60
905510	Participation du concédant	111 883 777,81
905512	RBT Ville avant concessions	3 270 929,41
905600	Produits financiers	3 116 500,51
90570	Autres produits	19 928 951,61
905701	Concession loyer NT	31 272 018,72
TOTAL RECETTES		382 617 317,47
RESULTAT		61 081 431,25

Il est compensé en trésorerie par la mise en place d'un préfinancement d'un montant de 72 M€, placé pour une très faible partie (0,43%) en actions (2 %) et en prêts (98 %).

A la clôture des opérations, ce préfinancement sera, soit incorporé aux participations du concédant dans la mesure où l'ensemble des concessions sont aux risques et périls du concédant, soit remboursé au concédant. Il est constitué à 50,67 % d'avances versées par la ville et à 36,3 % d'emprunts contractés par la SEMA auprès des banques. Le pourcentage d'emprunts a augmenté en 2010 puisqu'il ne représentait que 23 % en 2009.

	31/12/2010	Total	%
	Concédant	Ville de Marseille	
RESSOURCES : Préfinancement			
1641	EMPRUNTS AUPRES DES BANQUES	26 205 748,08	36,30%
165100	DEPOTS ET CAUTIONNEMENTS	30 616,13	0,04%
167200	AVANCES COLLECTIVITES LOCALES	36 581 716,00	50,67%
168800	INTERETS COURUS	168 808,89	0,23%
12	RESULTAT A IMPUTER		0,00%
15	PROVISIONS CHARGES PROVISIONNELLES	9 209 065,59	12,76%
TOTAL		72 195 954,69	100,00%

Ces chiffres montrent que la ville a emprunté, par l'intermédiaire de sa SEM, et donc sans que cela n'apparaisse dans ses propres comptes, près de 26 M€ pour financer les opérations qu'elle a confiées à la SEMA. Ce portage financier pour le compte d'une collectivité ne permet pas de déterminer le taux réel d'endettement de la collectivité.

La chambre recommande donc à la ville de verser des avances suffisantes pour la réalisation de ses concessions.

La ville de Marseille n'a malheureusement pas pu confirmer ces chiffres, les services de la ville ne se basant que sur les bilans prévisionnels pour le suivi des opérations.

La chambre recommande dès lors à la ville de Marseille de faire évoluer ses méthodes de suivi financier des concessions confiées à la SEMA et notamment de valider (en accord avec le comptable public pour les versements effectués par la ville) ces montants lors de l'approbation des CRAC dans la mesure où, pour établir un bilan prévisionnel actualisé, il est normalement nécessaire d'être d'accord au préalable sur les montants des réalisations en dépenses et en recettes.

Recommandation n° 1 à la ville de Marseille

1-1 Verser des avances suffisantes pour la réalisation de ses concessions

1-2 Mettre en place un suivi des besoins de financement de ses concessions

4 L'activité

Marseille Aménagement intervient sur un périmètre qui dépasse le territoire de ses actionnaires publics à savoir la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la ville de Marseille. Elle est en effet également intervenue dans le département du Var et à l'ouest du département des Bouches-du-Rhône. Pour autant, c'est sur le territoire de la ville de Marseille, qui est son principal donneur d'ordre, que Marseille Aménagement exerce l'essentiel de son activité. Les rémunérations tirées de son activité pour le compte de la CUMPM ne représentaient en 2009 qu'un pourcentage négligeable de 2,3 % du total des rémunérations, alors que ce pourcentage est de 84,4 % pour Marseille. Les produits réalisés hors territoire de la communauté urbaine représentaient donc en 2009, selon les calculs de la chambre, 13 % des produits.

La SEMA intervient essentiellement en tant qu'aménageur dans le cadre de ZAC ou de lotissements. Dans la rénovation urbaine et la restauration immobilière, elle agit en tant qu'opérateur de la réhabilitation des centres villes anciens. Enfin, elle fait réaliser des ouvrages en tant que mandataire ou assistant du maître d'ouvrage pour le compte de personnes publiques ou privées. La SEM gère aussi des villages d'activité en opérations propres.

Son mode d'intervention se répartit assez équitablement entre les mandats et les concessions.

La chambre a étudié, de manière générale, la situation de l'ensemble des concessions gérées par la SEMA pour le compte de la ville de Marseille, de la CUMPM, ou d'autres collectivités. Les concessions qui, dans le cadre de cet examen général, suscitent des observations de la part de la chambre, seront évoquées ici.

La chambre s'est par ailleurs intéressée de manière plus approfondie à trois opérations : la Capelette, le Palais Omnisport de Marseille Grand Est (POMGE) et la réhabilitation du centre-ville de Marseille. Ce choix s'explique principalement par les enjeux financiers de ces opérations. Pour le POMGE il s'agit du dernier mandat reçu par la SEMA.

La chambre a enfin constaté l'existence de deux tentatives de diversification de la SEMA dans la promotion immobilière à laquelle elle a heureusement renoncé.

4.1 Les concessions pour le compte de la ville de Marseille

Le technopole de Château Gombert

Cette concession qui devait expirer le 27 octobre 2012 a été prorogée jusqu'en octobre 2017. Elle connaissait au 31 décembre 2010 un taux de réalisation des cessions (64 %) inférieur à celui des dépenses (85 %). La participation n'avait été appelée qu'à hauteur de 29 % ce qui explique le besoin de financement de 14,47 M€ plus que couvert par avance d'un montant de 15,4 M€ laissant ainsi une trésorerie théorique disponible de 920 K€.

La ZAC du Rouet

Cette concession qui devait expirer le 13 août 2012, et dont le volume a doublé par rapport au budget initial, a été prorogée d'une année en octobre 2011. Elle dégagait au 31 décembre 2010 un besoin de financement de 4,1 M€ couvert en partie par une avance de la ville de 3 M€. Dans sa réponse, la SEMA a affirmé que les cessions encore attendues à hauteur de 4,3 M€ permettront de rembourser l'avance de 3 M€ dans l'année 2013 ainsi que le découvert autorisé sans augmenter la participation de la collectivité.

La ZAC Vallon Régnv

Cette concession qui devait expirer le 22 mai 2013 a été prorogée en octobre 2010 jusqu'en mai 2018. Elle n'avait réalisé en 2010 que 34 % de ses dépenses (dont 93 % concernent les acquisitions et aménagements de terrains et constructions sans VRD) et aucune cession ni participation. Le préfinancement est assuré par trois emprunts sur 5 ou 6 ans pour un total de 12 M€, à comparer à un besoin de financement de 12,78 M€.

La ZAC Sainte Marthe

Cette concession qui expire le 17 octobre 2016, n'avait réalisé que 15 % de ses dépenses, et 10 % des cessions sans aucune participation. Les recettes sont assurées à 99,9 % par des participations de constructeurs. Le besoin de financement est de 8,4 M€ non couvert par le préfinancement qui est seulement assuré par un emprunt sur 4 ans pour un total de 5 M€. Il s'agit d'une opération qui aurait pu être prise en charge directement par des opérateurs privés puisqu'elle consiste à réaliser des maisons individuelles

Le RHI Saint Mauron Gaillard

Cette concession qui devait expirer le 30 octobre 2011 a été prorogée en 2010 jusqu'au 30 octobre 2014. Au 31 décembre 2010, elle n'avait réalisé que 51 % de ses dépenses, 38 % des cessions et 62 % des participations. Les restes à recouvrer sur subventions DDE et ANRU sont importants (1,418 M€).

La participation du concédant représentait 49,54 % des recettes pour un taux de 37,7 % dans le bilan actualisé et de seulement 18,35 % dans le bilan initial.

Le préfinancement était assuré en partie par deux emprunts sur 4 ans pour un total de 1,2 M€ à remboursement in fine.

Les ZAC Saint Louis et La Valentine

La comparaison des dépenses et des recettes fait apparaître pour ces deux opérations un excédent de respectivement 395 K€ et 1,2 M€ avec un taux équivalent de réalisation des dépenses et des recettes (autour de 45 % pour la première et 68 % pour la seconde) et un taux d'appel de participation (65 % pour la première et 83 % pour la seconde) important.

La ZAC de la Jarre

Elle fait apparaître un besoin de financement de 2,089 M€ en raison d'un taux insuffisant d'appel de participation (21 % contre 29 % dans le bilan actualisé), besoin qu'un préfinancement par autofinancement ne compense pas totalement.

La ZAC Saumaty

Bien qu'ayant un taux équivalent de réalisation des dépenses, recettes et participation (autour de 80 %), la ZAC Saumaty, dont la concession expire le 13 janvier 2011, présente un besoin de financement de 0,809 M€ plus que couvert par l'autofinancement.

Le pôle agroalimentaire.

Cette concession qui devait expirer le 30 octobre 2011 a été prorogée en juin 2011 jusqu'au 30 mai 2012. Au 31 décembre 2010, elle avait réalisé la quasi-totalité de ses dépenses mais seulement 70 % des cessions ; quant à la participation de la ville elle a été appelée au-delà de la participation prévisionnelle, à hauteur de 172 %. Cette concession a débuté en 1995. Il n'y a plus de préfinancement au 31 décembre 2010, mais il reste un solde de 4 024,76 € sur un dépôt de garantie versé au Grand Port Maritime (GPM) pour la location d'un terrain et un manquant dans la caisse de 5 826,58 € qui existait déjà en 2009, comme cela a déjà été noté plus haut.

4.2 La concession d'aménagement de la Capelette

Cette concession est la plus importante en cours en ce qui concerne le montant des dépenses et de la participation de la ville, ce qui justifiait donc que la chambre s'y intéresse.

4.2.1 L'extension d'une opération ancienne sans réelle planification urbaine ni étude cohérente préalable

Au début des années quatre-vingt-dix, la ville de Marseille avait souhaité profiter d'opportunités foncières dans le secteur de la Capelette (10^{ème} arrondissement), notamment sur des friches industrielles, en concevant une opération d'aménagement destinée à favoriser l'implantation d'activités, à rationaliser le développement de ce quartier et à améliorer le réseau de la voirie.

Afin de répondre à ces objectifs, la ville de Marseille avait confié en 1993 à l'Agence Foncière Marseille Métropole (AF2M) dans le cadre d'une concession d'aménagement, la mission d'acquérir les terrains, de réaliser les travaux d'infrastructures nécessaires et de commercialiser les terrains ainsi équipés. L'AF2M a lancé la procédure de création de la ZAC Ferrié-Capelette, et a procédé aux premières acquisitions foncières.

4.2.1.1 L'attribution de la concession d'aménagement à la société Marseille Aménagement

Par délibération du 22 juillet 1996, le conseil municipal de la ville de Marseille a délégué pour une durée de 6 ans une nouvelle concession à la société d'économie mixte Marseille Aménagement. Le périmètre du traité de concession d'aménagement notifié le 15 octobre 1996 correspond exactement aux terrains acquis jusque-là par AF2M. Aux termes du traité de concession, la SEMA s'est vu confier plusieurs missions qui correspondent aux missions d'un aménageur telles que définies par l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

La création de la ZAC Ferrié-Capelette, destinée à regrouper dans un même lieu des professionnels de l'automobile, a été approuvée par délibération de la ville de Marseille du 21 décembre 1998.

4.2.1.2 Une modification d'abord à la marge de la concession

Les 25 janvier et 20 avril 1999, la ville de Marseille a notifié à la SEMA les deux premiers avenants à ce traité qui modifient, d'une part, les conditions de rémunération de la SEMA en y ajoutant 7 % des participations des constructeurs et, d'autre part, le périmètre de la concession, qui augmente de 15 116 m² par rapport à une surface initiale de 52 744 m². La mission d'acquisition de friches industrielles est ainsi étendue à deux terrains et à des parcelles nécessaires à la réalisation de la ZAC Ferrié-Capelette.

4.2.1.3 Le bouleversement de l'économie générale du contrat

Contrairement aux deux premiers, les avenants suivants (n^{os} 3 à 8) ont bouleversé l'économie générale du contrat.

Le périmètre de la concession change profondément de dimension

L'avenant n^o 3, notifié le 2 février 2001, étend en effet considérablement le périmètre de la concession d'aménagement qui passe de 67 860 m² (52 744 m² plus 15 116 m² suite à l'avenant n^o 2) à 209 000 m² (20,9 ha), soit près de quatre fois la superficie initiale.

Interrogée sur le point de savoir si cette décision d'extension avait été précédée d'une réflexion et d'une analyse sur son opportunité et ses objectifs, la ville de Marseille a fait référence en cours d'instruction à une étude de février 1998 réalisée par l'AGAM¹².

¹² « Une réflexion a été engagée, à la demande de la ville de Marseille, par l'AGAM, afin de définir un schéma directeur pour l'aménagement de ce territoire en mutation (1997/1998) dans le respect du schéma de cohérence Marseille 2015, qui attribue à la Capelette une double vocation économique et résidentielle. L'AGAM a formalisé ses réflexions dans le document intitulé Réflexion sur la gare du Prado-Capelette-Menpenti-Rouet. Ce travail d'orientation a été précisé dans le cadre des études conduites pour la mise au point des dossiers de création et de réalisation ».

La consultation de cette étude montre qu'elle avait été commandée à l'AGAM en vue, entre autres projets, de l'acquisition par la ville de Marseille des terrains SNCF de la gare du Prado pour la réalisation d'un parc urbain. L'AGAM était chargée de réaliser un schéma de cohérence d'un espace présentant des opportunités foncières.

Son contenu apparaît cependant peu précis. Elle se limite, en effet, sur quelques pages, à des considérations historiques sur le quartier de la Capelette et sur l'opportunité de la création d'un nouveau parc urbain, alors que le projet d'aménagement de cet espace incluait la réalisation d'un nouveau stade vélodrome, le prolongement du tunnel Prado Carénage vers le sud, le prolongement du métro au-delà de Dromel et le réaménagement des voiries (arrivée de l'autoroute de l'Est, désenclavement de la Capelette, restructuration des quartiers du Rouet et de Menpenti).

L'avenant n° 6, notifié le 1^{er} décembre 2004, étend à nouveau de 75 hectares, et sans davantage procéder à des études préalables, le périmètre de la concession d'aménagement Capelette, cette fois à l'ensemble d'une nouvelle ZAC, dite « ZAC Capelette », créée par délibération n° 04/1029/TUGE du 15 novembre 2004. Mais cette extension ne rend pas pour autant les périmètres parfaitement identiques puisque, si la ZAC de la Capelette fait désormais partie du périmètre de la concession, ce dernier est en revanche plus large que celui de la seule ZAC Capelette.

Les extensions successives et très importantes en surface du périmètre de l'opération Capelette n'ont donc pas été précédées par la réalisation des documents d'urbanisme stratégiques et opérationnels qu'elles impliquaient. Cette opération s'est limitée à saisir les opportunités d'acquisitions foncières portées par le concessionnaire aux risques et périls de la ville de Marseille, sans réelle réflexion stratégique et opérationnelle préalable et a fortiori sans prise en compte de la place de cette zone dans l'espace de l'agglomération marseillaise.

La ville conteste aujourd'hui la nécessité de ces études et réflexions préalables en soutenant qu'« *aucun élément factuel ne conduit à affirmer qu'une étude ou une série d'études préalables spécifiques eût été indispensable et que leur absence a nui à la réflexion éclairée de l'assemblée délibérante* ». Les éléments de réponse fournis par la SEMA démontrent pourtant le contraire notamment lorsqu'elle fait référence à la notion de « *périmètre pertinent* » et lorsqu'elle souligne plus globalement la « *volonté dès 1996 de passer d'une politique d'opportunités foncières* », lorsque l'opération était gérée par AF2M à une « *politique d'urbanisme et d'aménagement* » de la zone par la SEMA.

La durée de la concession passe de 6 à 20 ans et le montant de la participation financière prévisionnelle de la collectivité augmente de manière considérable

La durée initiale avait été fixée à 6 ans en 1996 ; elle est portée en 2001 à 11 ans par l'avenant n° 3, à 15 ans par l'avenant n° 4, notifié le 4 février 2002 et à 20 ans par l'avenant n° 7, notifié le 21 janvier 2008.

De son côté, le montant de la participation financière prévisionnelle initiale qui était de 9,48 M€ est fixé en 2002 à 12,8 M€ par l'avenant n° 4, puis à 17,227 M€ en 2004 par l'avenant n° 5 et passe en 2008 à 56,829 M€ suite à l'avenant n° 7.

Les missions de l'aménageur sont profondément modifiées en 2004 par l'avenant n° 5

La mission foncière du traité initial concernait surtout l'acquisition des terrains d'AF2M. En 2004 cette mission foncière devient plus générale pour s'adapter aux pratiques de l'aménageur qui saisit désormais toute opportunité d'acquisition foncière que ce soit par l'« *acquisition des terrains, bail emphytéotique ou à construction dans le périmètre zone et hors zone* ».

Par ailleurs la mission de coordination générale du traité initial ne concernait que la réalisation des infrastructures définies dans le projet de lotissement et le suivi et la coordination de la réalisation des équipements mis à la charge des tiers. La première partie de cette mission est remplacée par la mission de réalisation des équipements secondaires du PLU et des équipements tertiaires ; le suivi et la coordination des équipements mis à la charge des tiers (cessions, locations concession d'usage des terrains) demeure.

En outre une nouvelle mission est confiée en 2004 à la SEMA, qui consiste à lui demander de « *construire (...) tous bâtiments et tout équipement à destination scolaire, sociale, sanitaire, administrative, sportive, culturelle etc. indispensable au seul bon fonctionnement de l'opération. Dans ce cadre la société réalisera un groupe scolaire sur le terrain réservé dans l'arrêté de lotir¹³* ». Il est précisé que « *les dépenses de cette opération de construction (...) feront l'objet d'un bilan et d'un suivi individualisé* ».

Ainsi, la SEMA, qui avait initialement pour unique mission de coordonner la réalisation des infrastructures prévues dans le projet de lotissement de la ZAC Ferrié-Capelette, a vu sa mission progressivement étendue aux superstructures. C'est cette extension qui lui permettra de réaliser un groupe scolaire dans le cadre juridique de la concession, contrairement à la logique qui aurait voulu qu'elle soit spécifiquement désignée comme mandataire de la ville de Marseille pour cette construction, et de coordonner tous les travaux sur un périmètre considérablement étendu.

La chambre constate donc que les avenants 2 à 7 ont conduit à une modification profonde de l'économie générale de la concession initiale. Or, de jurisprudence constante, un simple avenant ne peut bouleverser l'économie générale d'un contrat passé par une collectivité publique, qu'il s'agisse d'un marché public ou, comme en l'espèce, d'une convention d'aménagement.

4.2.1.4 Une absence de mise en concurrence

L'attribution initiale du traité de concession n'avait fait l'objet d'aucune mise en concurrence en 1996 ce qui était, à l'époque, conforme à l'état du droit.

A la suite des évolutions de la jurisprudence européenne, le législateur français a cependant décidé de modifier le régime des conventions d'aménagement par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 et le décret n° 2006-259 du 31 juillet 2006. Dès lors, l'avenant n° 7, notifié le 21 janvier 2008, qui porte la participation initiale de la ville de 9,48 M€ (12,8 M€ en 2000) à 56,829 M€ et qui bouleverse ainsi, plus encore que les précédents, l'économie générale du contrat, aurait dû donner lieu à la passation d'une nouvelle convention selon les nouvelles règles fixées par la loi du 20 juillet 2005 et donc après publicité et mise en concurrence.

¹³ Article 1^{er} e) de l'avenant n° 5 du 9 juillet 2004 au traité de concession.

Dans sa réponse à la chambre, la ville ne nie pas l'existence d'une telle obligation juridique mais en conteste la faisabilité pratique. Ce faisant, elle confirme bien la nécessité d'une étude d'ensemble préalable pour éviter la dérive au fil de l'eau, particulièrement significative, constatée au niveau du périmètre et des financements publics de cette opération.

4.2.2 Les réalisations et la présentation des comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC)

4.2.2.1 Les opérations consolidées

La SEMA tient une comptabilité d'engagement sous un logiciel appelé « gesprojet ». Cette comptabilisation d'engagement, qui précède la comptabilisation générale, permet de suivre les dépenses payées et les recettes encaissées et de présenter une comptabilité de caisse par opération alors que la comptabilité générale, conformément au plan comptable, est tenue en droits constatés et fait apparaître, d'une part, les dépenses et les recettes constatées hors taxe dès l'émission du droit (livraison pour les dépenses et titre exécutoire pour les recettes) et, d'autre part, la TVA, les restes à payer ou à recouvrer et le montant de la trésorerie.

A l'inverse, les comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC) que le concessionnaire est tenu de remettre chaque année à la collectivité pour approbation, sont présentés toutes taxes comprises pour les dépenses payées et les recettes encaissées. Le tableau qui suit permet de comparer, pour la concession d'aménagement, les montants enregistrés dans la comptabilité (A), dans le logiciel Gesprojet (B) et dans le CRAC (C) au 31 décembre 2010 :

Tableau exprimé en € au 31/12/2010		Budget prévisionnel HT 31/12/2010	A	B	C
			Aménagement de la Capelette Comptabilité	Gesprojet : HT régulé ou encaissé	CRAC 2010 Régulé ou encaissé TTC
380	factures non parvenues		15 858,61		
381	Etudes		1 563 057,89	1 561 247,00	1 867 918
382 à 383	Terrains construction	59 175 846,00	29 253 511,82	28 506 243,00	28 564 492
384	VRD	109 346 405,00	30 795 137,18	30 252 251,00	36 180 304
385	TVA perdue sur prorata		27 392,55	27 390,00	27 390
386	Frais financiers	7 223 027,00	4 767 868,68	4 759 813,00	
387	Rémunération SEMA		6 437 405,44	6 040 083,00	6 040 085
3871 à 3875	Autres frais	19 528 312,00	2 640 628,26	2 638 482,00	2 913 091
388	Provisions				
TOTAL DEPENSES		195 273 590,00	75 500 860,43	73 785 509,00	75 593 280
90510	ventes de terrains		23 203 533,66	24 306 218,00	27 375 899
90515	ventes au concédant	136 009 222,00			
9052	ventes d'immeubles construits		895 635,66		1 141 963
9053	loyers		871 736,33	1 171 454,00	1 367 003
9054	subventions		284 419,81	284 420,00	343 010
905510	participation du concédant		17 952 082,98	17 952 082,00	20 584 153
905600	produits financiers		101 310,96	101 275,00	101 275
90570	autres produits		1 568 534,71	2 937 516,00	3 173 512
905701	concession loyer nt	48 606 773,00	15 884 414,59		
TOTAL RECETTES		184 615 995,00	60 761 668,70	46 752 965,00	54 086 815
RESULTAT		- 10 657 595,00	- 14 739 191,73	- 27 032 544,00	- 21 506 465

Ces différentes comptabilités sont certes réconciliables et la présentation du CRAC n'est pas en contradiction avec la réglementation, mais elle souffre d'un inconvénient majeur. Le budget prévisionnel, qui est rappelé dans le CRAC, ne peut en effet être utilement comparé aux montants réalisés figurant dans le CRAC puisqu'il fournit un montant de dépenses réglées ou de recettes encaissées ; pour connaître le pourcentage de réalisation du budget prévisionnel il faut pouvoir le comparer, comme dans le tableau ci-dessus, au montant en droits constatés qui est disponible (voir colonne A) mais qui n'est pas mentionné dans le CRAC.

Il est pourtant fondamental de connaître le pourcentage exact de réalisation de l'opération. Or pour l'ensemble de la concession, les dépenses ont été réalisées au 31 décembre 2010 à hauteur de 38,66 %. Le foncier a été réalisé à 50 % mais les travaux de voies et réseaux n'atteignent qu'un faible pourcentage de 28 %. Les recettes ont été réalisées, elles, à hauteur de 33 % mais avec seulement 17,8 % de vente de terrains ou immeubles construits. Cette information sur la réalisation incomplète de l'opération ne figurant pas dans les CRAC, le conseil municipal n'en a donc pas connaissance.

Ainsi, bien que la présentation actuelle des CRAC soit conforme à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, une présentation des CRAC en montant hors taxes constaté et non en montant toutes taxes comprises réglé ou encaissé permettrait une meilleure information de la collectivité sur le degré exact d'avancement des opérations. Une telle présentation serait d'autant plus facile à réaliser que la SEMA indique dans sa réponse communiquer d'ores et déjà à la ville les informations nécessaires.

4.2.2.2 La situation du groupe scolaire Cap Est, du lotissement « Panofrance » Cap Est et du pôle de loisir privé

Le groupe scolaire Cap Est

Le groupe scolaire est prévu pour 230 élèves au sein du lotissement « Cap Est ». Il a été réalisé dans la concession d'aménagement.

Les travaux de réalisation du groupe scolaire, commencés en 2006, ont été réceptionnés en août 2007 avant l'ouverture de l'établissement à la rentrée scolaire 2007.

Le montant de la participation de la ville de Marseille au 31 décembre 2010 s'élève à 3 525 982,05 € HT pour un coût des travaux de 3 570 067,36 € HT, soit une différence de 44 085,31 €. Le coût du foncier de lot n° 9, sur lequel le groupe scolaire a été édifié, n'avait toujours pas été réglé au 31 décembre 2010 par la ville de Marseille à la société Marseille Aménagement. Néanmoins le montant des dépenses HT réglées restent dans l'enveloppe du coût d'objectif fixé en 2004.

Le lotissement « Panofrance » Cap Est

Le lotissement appelé « Cap Est » a été construit sur les anciens terrains de la société Panofrance et de la caserne Eguison, face au parc du 26^{ème} centenaire. C'est un lotissement de 14 lots, dont 11 lots d'immeubles de logement, un groupe scolaire et des locaux de bureaux et de commerce. La construction a débuté en 2004.

Un préfinancement a été imputé à cette opération ; il se compose d'un emprunt de 1,68 M€ soit 21 % du total des emprunts de la concession « Capelette » et de la totalité de l'avance prévue de 12,5 M€ de la ville de Marseille.

Concernant les dépenses, le foncier d'un montant de 2,8 M€ correspond à l'acquisition des terrains de la caserne Eguison (6 610 m²), du terrain dit « Panofrance » (22 272 m²) et de diverses parcelles acquises auprès de la ville de Marseille. Ces terrains correspondent à la surface du lotissement (29 111 m²). Le montant du budget foncier selon Gesprojet au 31 décembre 2010 était de 2 815 195,69 € pour un budget prévisionnel HT à la même date de 2 812 110 €. Le budget foncier est donc réalisé.

Au 31 décembre 2010, les travaux s'élèvent selon Gesprojet à 15 747 414,33€ HT pour un budget prévisionnel HT à la même date de 16 106 393 €.

Les travaux les plus importants concernent la dépollution du terrain Panofrance (10 M€, soit 54,78% du total des travaux). Par un jugement du 8 novembre 2011, le tribunal de grande instance de Marseille a condamné l'établissement public industriel et commercial Réseau ferré de France (RFF) à rembourser à la SEMA ces frais de dépollution à hauteur de 9 131 208,63 €. Les acquéreurs des lots ont également remboursé la somme de 1 066 672,84 €, soit un total de recettes de 10 197 881,47 €, les travaux de dépollution se trouvant ainsi totalement remboursés.

Les travaux de voies et réseaux représentent 23,54 % du total des travaux et même 28 % si l'on inclut la couverture du ruisseau Jarret.

Les recettes sont essentiellement assurées par la vente des terrains.

Au 31 décembre 2010, le lotissement présente un besoin de financement de 6,1 M€ mais ce résultat devrait être finalement excédentaire après imputation du remboursement des frais de dépollution par RFF (9 M€) et la vente à la ville de Marseille du foncier du lot n° 9 sur lequel le groupe scolaire a été édifié. Le montant des VRD est égal à environ 4,2 M€ HT sur lequel la ville de Marseille a déjà versé une participation de 799 999,32 €.

Le pôle de loisirs

Le pôle de loisirs sera réalisé par une société privée. Le terrain a en effet été vendu à la SCI CAP EST LOISIRS, qui compte notamment parmi ses principaux actionnaires une filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette transaction a été signée le 29 décembre 2011 pour un montant de 12 361 722,01 € HT pour une surface de 26 702 m² et 46 500 m² de surface hors œuvre nette (SHON), soit un prix de vente HT au m² de SHON d'un montant moyen de 265,84 € pour un usage de cinémas, bureaux, commerces et parking¹⁴.

Dans le CRAC au 31 décembre 2004, les cessions avaient été prévues à 100 € HT le m² de SHON pour 11 500 m² de SHON à usage de cinéma, à 200 € HT le m² de SHON pour 22 000 m² de SHON à usage de commerces et à 200 € HT le m² de SHON pour une résidence hôtelière de 6 000 m² de SHON.

¹⁴ La société Marseille Aménagement a acquis le 24 juillet 2001 la parcelle R 67, d'une superficie de 26 702 m² pour un prix de 1 834 974 euros.

Les terrains ont donc été vendus à un prix au m² de SHON sensiblement supérieur aux prévisions ce qui ne dispensait pas pour autant la SEMA de chercher à mettre en concurrence les acquéreurs potentiels afin de maximiser à la fois le prix et l'intérêt de projet proposé (voir ci-après).

4.2.2.3 La nouvelle ZAC de la Capelette

Les hypothèses de réalisation de la ZAC

Le conseil municipal de la ville de Marseille a approuvé le dossier de création de cette ZAC par une délibération n° 2004/1029/TUGE du 15 novembre 2004. Le dossier de réalisation de cette ZAC n'a cependant été élaboré qu'en 2007, avec une étude d'impact non chiffrée, approuvée par délibération du conseil municipal de la ville de Marseille n° 07/1238/TUGE en date du 10 décembre 2007.

Selon cette délibération, la ZAC de la Capelette a pour objectifs une restructuration importante du maillage viaire et la création de liaisons avec le réseau de voiries limitrophes, une mutation et une réorganisation foncière et immobilière, pour s'adapter à l'évolution économique et démographique du quartier, et une mise à niveau de ses équipements, en rapport avec ses besoins et son évolution future.

La réalisation de la ZAC de la Capelette reposait sur l'hypothèse du déplacement du centre de transfert des déchets urbains (CTDU) et d'une déchetterie (centre d'apport volontaire).

Le centre de transfert (et la déchetterie) occupe en effet une surface importante boulevard Fernand Bonnefoy, face au POMGE et utilise une voie ferrée qui permet l'acheminement des ordures ménagères vers le centre de traitement de Fos sur Mer.

Son déplacement, prévu dans le plan de la ZAC, apparaît indispensable pour créer un futur système de transport en commun en site propre utilisant l'emprise de la voie ferrée afin de désenclaver cette ZAC très mal desservie, aussi bien par la route que par les moyens de transport collectif classiques. Autrement dit, si le centre de transfert n'est pas déplacé, la zone restera enclavée faute de pouvoir créer un TCSP.

Le départ du centre de transfert est également indispensable pour permettre la maîtrise publique d'une surface de terrains importante, qui constitue pour le moment une sorte de verrou au sein de la ZAC, et la réalisation de la voirie indispensable à la desserte interne du quartier.

La CUMPM est compétente pour réaliser le déplacement du centre de transfert et de la déchetterie, même si elle n'est pas responsable de la situation qui a conduit à le rendre nécessaire. Lors de l'entretien de fin contrôle, M. Caselli, président de la CUMPM, a affirmé que la communauté urbaine était prête à prendre en charge ce déplacement pour peu que la ville de Marseille lui propose un terrain adapté à un tel transfert, en termes à la fois de taille, de desserte (il faut qu'il soit facilement accessible pour les bennes tout en étant proche d'une voie ferrée pour permettre le transport des ordures par wagon jusqu'à l'usine de Fos), et d'implantation (le terrain ne doit pas être trop éloigné du site actuel pour ne pas allonger de manière excessive le circuit des bennes).

Eu égard à ces exigences logiques, mais particulièrement contraignantes, la perspective du déplacement de ce centre de transfert apparaît largement illusoire.

Des discussions ont certes été engagées à ce sujet entre la ville et la CUMPM depuis plusieurs années mais elles n'avaient fait émerger qu'un seul projet, coûteux, et qui, au vu des réponses adressées à la chambre, semble aujourd'hui abandonné au profit d'une variante intégrant le maintien sur place du CTDU mais sur des bases qui restent floues.

Il apparaît toutefois au vu des documents fournis que dans cette hypothèse, une partie de la nouvelle voirie qui devait structurer la desserte du quartier ne sera pas réalisée, et que le trajet du TCSP devra en partie être déplacé en périphérie de la zone, avec une utilisation mixte (trains de déchets / TCSP) de la voie de chemin de fer existante ce qui est assez inhabituel et limite les modes de transports en commun possibles. S'agissant des nuisances, la SEMA évoque un « encapsulement » du CTDU non confirmé par les autres réponses. En tout état de cause ces changements auront des conséquences financières comme l'indique la CUM dans sa réponse.

La ville de Marseille et Marseille Aménagement se sont donc lancées dans la création d'une nouvelle ZAC sans étude préalable suffisante et surtout en postulant que le déplacement du centre de transfert des déchets urbains aurait lieu alors qu'il était évident, dès cette époque, qu'un tel transfert, qui ne relève pas, au demeurant, de la compétence de la ville de Marseille, serait techniquement très difficile à mettre en œuvre, alors qu'il conditionne pourtant la réalisation optimale de la ZAC.

Le dossier de réalisation de la ZAC

Le programme des équipements publics était réparti entre, d'une part, les équipements publics réalisés par l'aménageur et inscrits au bilan financier de la ZAC et, d'autre part, les équipements publics à la charge des collectivités, ville de Marseille et CUMPM.

- Les équipements publics à la charge de l'aménageur de la ZAC

L'aménageur doit réaliser l'ensemble des ouvrages de voiries, réseaux divers, arbres d'alignement, suivant le nouveau schéma viaire comprenant deux axes principaux, un axe central majeur qui devait relier le boulevard Rabatau au boulevard de l'Huveaune et un axe sud-nord qui devait assurer la liaison entre le boulevard Rabatau et l'avenue de la Capelette et desservant le futur pôle de loisirs. Il doit également requalifier les voiries existantes et aménager des espaces publics en placettes avec un mail piétonnier et un bassin de rétention.

- Les équipements publics à la charge de la ville de Marseille

La ville doit réaliser des équipements pour les sports et les loisirs, avec notamment un stade, un parc public, des locaux associatifs et pour l'enfance, une école et une crèche et un pôle aquatique.

- Les équipements publics à la charge de la CUMPM

La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole doit, de son côté, réaliser un parking public de 500 places, dont la maîtrise d'ouvrage doit être confiée à un partenaire privé. Un système de transport en commun en site propre est donc également prévu qui devait relier à terme le pôle d'échanges de la Blancarde au boulevard de l'Huveaune en empruntant l'emprise des voies ferrées actuelles et qui, après avoir traversé l'avenue de la Capelette, redescendrait au niveau de la ZAC par un plan incliné en bordure du futur parc Bonnefoy (prolongement du parc du 26^{ème} centenaire) puis continuerait le long de cette nouvelle voie centrale.

Le projet prévoyait globalement de réaliser :

- 142 000 m² de SHON à usage principal d'habitation ; conformément à l'objectif visé lors de l'engagement municipal pour le logement, 20 % de la SHON globale, devait être réalisée sous forme de logements sociaux ou d'accession à coût maîtrisé ;
- 40 000 m² de SHON d'immeubles à usage principal de bureaux ;
- 25 000 m² de SHON à usage de commerces disposés en rez-de-chaussée des bâtiments, soit au total 207 000 m² de SHON à créer produisant environ 2 000 logements et 1 200 emplois nouveaux.

Au moment du contrôle de la CRC, seuls trois permis de construire avaient été délivrés pour la réalisation de trois immeubles à usage d'habitation par des promoteurs sur des terrains privés.

Le bilan prévisionnel établi par l'aménageur¹⁵ fait apparaître, d'une part, les dépenses d'aménagement qui comprennent les frais d'études, d'acquisitions et les travaux de réalisation des équipements publics, la dépollution des terrains préfinancée par l'aménageur, les charges diverses et, d'autre part, les recettes constituées par les cessions de charges foncières et les participations des constructeurs au coût des équipements publics, les produits divers, le remboursement partiel des frais de dépollution et la participation de la ville au financement de l'opération.

La recette escomptée en remboursement des dépenses de dépollution ne couvrira qu'une partie des frais engagés et interviendra à l'issue des contentieux engagés à l'encontre des anciens propriétaires connus.

La recette attendue au titre des participations des constructeurs au coût d'équipement de la zone devait être perçue par la ville de Marseille puis reversée à l'aménageur. Au 31 décembre 2009, les constructeurs n'avaient versé que 399 990 €, sur un total de participations attendues de 37 303 560 €, soit 1,07 %. Son montant découlait de l'application des prix au m² de surface hors œuvre nette construits (300 € HT en secteur logements libres et commerces, 100 € HT en logements aidés et 160 € HT en bureaux). Ces valeurs établies au 31 décembre 2006 étaient révisables en fonction de l'indice TP01.

¹⁵ Non produit en détail à la chambre, le seul bilan prévisionnel transmis étant celui qui est incorporé dans le CRAC 2005-2006 approuvé le 10 décembre 2007

Toujours selon la délibération précitée de 2007, ce bilan financier présentait un prix de revient total de l'opération de 151 M€ TTC, la ville de Marseille participant pour un montant total de 47,313 M€ au coût de cette ZAC. Enfin, un apport de 6,863 M€ issu du sous-bilan de l'opération Cap Est présenté au bilan consolidé de la concession de la Capelette devait permettre d'atteindre l'équilibre financier de cette ZAC.

Les réalisations au 31 décembre 2010

Le tableau qui suit retrace, sur la base des informations fournies par Gesprojet au 31 décembre 2010, le montant des dépenses et des recettes, en € hors taxes réglés, de la nouvelle ZAC de la Capelette.

Libellés	Gesprojet HT réglé ZAC Capelette	Bilan prévisionnel HT au 31/12/2006	% de réalisation du BP	Bilan prévisionnel HT au 31/12/2010	% augmentation bilan prévisionnel initial
EMPRUNTS auprès des ETABLISSEMENTS de CR	6 324 999,99				
TOTAL PREFINANCEMENT	6 324 999,99				
ETUDES	884 304,16	751 591	117,66 %	1 203 747	60,16 %
MAITRISE des TERRAINS ET IMMEUBLES BATIS	16 683 210,41	44 754 288	37,28 %	47 352 812	5,81 %
TRAVAUX	4 364 544,21	73 281 110	5,96 %	74 685 209	1,92 %
HONORAIRES SUR TRAVAUX	419 716,11				
TOTAL 384	4 784 260,32	118 786 989	4,03 %	123 241 768	3,75 %
TVA PERDUE SUR PRORATA	27 223,66	2 336 618	1,17 %	27 224	- 98,83 %
FRAIS FINANCIERS COURT TERME	429 582,76	146 864	292,50 %	1 037 223	606,25 %
AUTRES FRAIS FINANCIERS	2 209 529,36	6 398 509	34,53 %	4 019 828	- 37,18 %
TOTAL 386	2 639 112,12	8 881 991	29,71 %	5 084 275	- 42,76 %
REMUNERATION DE L'OPERATEUR	25 462,50				
FORFAIT ETUDES STE	11 433,68	11 434	100,00 %	11 434	0,00 %
REMUNERATION S.DEP	1 236 465,75	6 014 155	20,56 %	6 268 151	4,22 %
REM.S.GESTION	41 281,31	427 505	9,66 %	559 543	30,89 %
REM.S.RECETTES	1 107 066,11	4 781 500	23,15 %	5 153 992	7,79 %
TOTAL 387	2 421 709,35	11 234 594	21,56 %	11 993 120	6,75 %
FRAIS DIVERS	1 681 975,93	1 853 555	90,74 %	2 121 250	14,44 %
FRS DIV. NON REM.	362 344,45			357 430	
TOTAL 3871 à 3875	2 044 320,38	1 853 555	110,29 %	2 478 680	33,73 %
TOTAL DEPENSES	29 484 140,40	140 757 129	20,95 %	142 797 843	1,45 %
CONCESSION VENTES de TERRAINS & DROITS	4 197 589,47	4 998 880	83,97 %	4 157 048	- 16,84 %
CONCESSION VENTES d'IMMEUBLES CONSTRUIT	976 758,45	38 053 405	2,57 %	35 303 600	- 7,23 %
CONCESSION LOYERS	1 094 173,38	545 167	200,70 %	1 131 032	107,47 %
SUBVENTIONS NATIONALES	284 419,81	284 420	100,00 %	284 420	0,00 %
CONCESSION PARTICIPATION DU CONCEDEANT	9 989 697,82	45 389 056	22,01 %	40 583 625	- 10,59 %
CONCESSION PRODUITS FINANCIERS	44 613,45	44 653	99,91 %	44 613	- 0,09 %
CONCESSION AUTRES PRODUITS	427 624,16	16 488 656	2,59 %	16 488 655	0,00 %
CONCESSIONS AUTRES PRODUITS NT	-	28 089 800	0,00 %	36 130 093	28,62 %
TOTAL RECETTES	17 014 876,54	133 894 037	12,71 %	134 123 086	0,17 %
« RESULTAT » (recettes-dépenses)	- 12 469 263,86	-6 863 092		- 8 674 757	26,40 %

Les dépenses prévues n'ont donc été réalisées qu'à concurrence de 21 % du budget prévisionnel initial de 2006. Alors que le budget foncier a été réalisé à 37 %, les travaux n'ont pratiquement pas été réalisés (6 %) et encore s'agit-il seulement de démolitions, de travaux de VRD et d'un parking provisoire aux abords du Palais omnisport de Marseille grand-Est.

Les recettes n'ont été réalisées qu'à concurrence de 12,7 %. Les terrains et les droits ont certes été vendus à 84 % mais les ventes d'immeubles construits ne sont réalisées qu'à hauteur de 2,6 % alors même qu'il s'agit d'une recette très importante qui compte pour 38 M€. De même l'autre recette très importante estimée à 45 M€ (participation du concédant) n'a été appelée qu'à concurrence de 22 % soit environ 10 M€.

La participation de la ville de Marseille se décompose pour sa part en une participation aux équipements (qui ne peut être demandée que si les équipements sont réalisés) et une participation aux risques du concédant à hauteur de 41,7 M€.

Au 31 décembre 2010, le besoin de financement de la ZAC Capelette était, selon les données extraites de Gesprojet, de 12,47 M€, qui se rajoute à la participation de la ville déjà versée de 9,989 M€.

Ce besoin de la ZAC Capelette se cumule également avec les besoins qui se montent selon Gesprojet à 6,109 M€ pour le lotissement Panofrance, à 6,009 M€ pour le POMGE et à 3,771 M€ pour le Pôle de loisirs. A l'inverse l'excédent de la ZAC Ferrié-Capelette vient en déduction.

La chambre constate donc le faible taux de réalisation de la ZAC et souligne le risque financier encouru de ce fait par la ville de Marseille. Cette dernière a été la seule à contester ces chiffres, en soutenant que les dépenses étaient, selon elle, réalisées à hauteur de 93 % et les recettes à hauteur de 110 % mais sans fournir les « *données pertinentes* » qui lui permettent d'aboutir à ce résultat et sans davantage indiquer en quoi les chiffres de la CRC seraient faux. La ville de Marseille a plus globalement contesté le principe même d'un bilan intermédiaire. La CRC maintient pour sa part qu'un tel bilan est possible et utile.

4.2.3 La vente des terrains par la SEMA

Les opérations qui sont confiées à la SEMA la conduisent à acheter des biens immobiliers (terrains, bâtiments) et à les revendre, une fois l'opération d'aménagement réalisée. Dans le cas de l'opération Capelette, la SEMA a acquis des terrains pour y construire des équipements publics (école, POMGE) mais aussi pour les revendre à des promoteurs privés afin qu'ils y réalisent des logements (cas du lotissement « Panofrance Cap Est ») ou des commerces (cas du lotissement précité et du pôle de loisir).

La SEMA n'a pas explicité les conditions dans lesquelles ces transactions s'opéraient ni fait état d'une procédure spécifique permettant de garantir une valorisation optimale de ces biens auprès des acheteurs potentiels. La chambre a notamment été informée des pratiques mises en place pour la sélection des acheteurs de terrains, singulièrement dans le cas de l'opération Capelette. La SEMA définit tout d'abord, pour chaque lot, le type de projet qu'elle souhaite voir réalisé et contacte l'acheteur potentiel qu'elle a elle-même identifié, en lui proposant un prix de vente du terrain en échange de la réalisation d'un programme dont elle a donc préalablement défini le créneau (haut de gamme, intermédiaire, logement social) et les principales caractéristiques.

Dans le cas du lotissement « Panofrance Cap Est », la SEMA avait ainsi décidé la réalisation de trois programmes de logements « haut de gamme » qu'elle avait confiés pour les deux premiers à deux promoteurs nationaux et pour le dernier à un promoteur local, ces trois intervenants étant jugés par Marseille Aménagement comme étant les seuls promoteurs présents sur la place, capables de réaliser des programmes sur un tel créneau. Les autres lots ont ensuite été répartis de manière équitable entre tous les autres promoteurs de la place afin qu'ils réalisent des programmes plus habituels (créneau « intermédiaire » ou logement social).

S'agissant du pôle de loisir, le directeur général justifie la négociation avec un seul client par le nombre extrêmement réduit d'opérateurs capables de mener à bien un tel projet et le souci d'éviter d'alimenter une spéculation foncière.

Dans le cas du lotissement « Panofrance Cap Est », le prix de vente au m² a varié de 291 € à 1 477 €, soit un rapport de 1 à 5, alors que le CRAC 2002-2003, approuvé par une délibération du conseil municipal de Marseille du 15 novembre 2004, avait prévu un prix moyen de vente au m² de SHON de 383 € (sans précision de taxes).

Superficie du lot en m ²	N° du LOT	Prix de vente HT en €	Nom de l'acquéreur	SHON	USAGE	date du compromis	PV HT/m ²	PV HT /m ² shon	PV HT + QP pollution/shon
1042	1	1 393 175	SCI CENTURY PARK	3325 m ²	Habitation	29/09/2004	1 337,02	419,00	427,62
1145	2	1 612 170	SCI PARC PRADO	3412 m ²	Habitation	05/10/2004	1 408,01	472,50	491,06
1290	3	1 906 031	SCI COTE PARC	4549 m ²	habitation, commerce et activité	27/07/2004	1 477,54	419,00	428,40
1267	4	1 260 000	SCI EDEN PARK	3535 m ²	habitation, commerce et activité	24/08/2004	994,48	356,44	380,62
1309	5	1 218 000	Ste MARIIGNAN HABITAT	3476 m ²	Habitation	15/10/2004	930,48	350,40	364,85
2150	6	1 409 700	Bouygues Immobilier	9398 m ²	Bureaux	20/12/2006	655,67	150,00	181,61
1452	7	973 044	Ste ERILIA (SA HLM)	4457 m ²	Habitation	20/12/2004	670,14	218,32	233,33
1662	8	1 405 346	SCI MIDI PRIMOINE (CE)	5129 m ²	habitation commerce activité	23/12/2004	845,58	274,00	290,07
1165	10	889 924	Kaufman & Broad Développement	3436 m ²	Habitation	27/07/2004	763,88	259,00	270,25
890	11	687 500	SCI les SOLEIANES MARSEILLE	2496 m ²	habitation commerce activité	29/09/2004	772,47	275,44	288,16
1077	12	805 200	Sci Patio du Rouet ARCADE				747,63		
2586	13	754 300	SCI Argile 13	2550 m ²	Habitation	15/10/2004	291,69	295,80	325,44
287	14	183 375	LOGIS MEDITERRANEE SA HLM	1125 m ²	Habitation, bureaux, commerces	22/11/2011	638,94	163,00	163,00

Dans sa réponse, la SEMA n'a pas contesté cette présentation des pratiques en vigueur pour les ventes de terrains et s'est essentiellement attachée à justifier la rationalité et la pertinence des prix de vente des terrains du lotissement Cap Est. Elle affirme ainsi qu'ils sont « *le résultat d'une stratégie d'aménagement et d'analyse du marché immobilier conduisant à fixer une grille de prix au préalable* » grille de prix dont les différences sont « *justifiée(s) par la nature du produit, la situation, les nuisances, les contraintes ou des obligations particulières* ».

La chambre n'a cependant jamais eu connaissance de l'existence d'une telle grille alors qu'elle aurait dû lui être communiquée en cours de contrôle suite aux questions posées à ce sujet.

En ce qui concerne la stratégie d'aménagement dont la grille de prix serait la traduction, la chambre constate que le conseil d'administration n'a jamais été saisi d'une telle question alors que la stratégie relève pourtant de sa compétence.

En tout état de cause, même en admettant que cette stratégie d'aménagement et que cette grille de prix aient bien été définies préalablement à la vente de ces terrains, cette définition aurait dû, en toute logique, intervenir en coordination étroite avec la ville de Marseille, dont la SEMA n'est que le bras armé technique, ce qui n'est visiblement pas le cas puisque la réponse de la SEMA ne fait pas état d'une telle association de la ville et puisque, dans sa réponse, la ville n'évoque pas l'existence d'une stratégie et d'une grille de prix ce qui démontre qu'elle n'en a pas connaissance.

Il apparaît donc indispensable que Marseille Aménagement formalise sa stratégie et la procédure applicable en matière de vente de terrains en relation étroite avec son concédant, et qu'elle ne se limite pas, pour de telles ventes, à des tête-à-tête avec des promoteurs qu'elle a de surcroît elle-même choisis. Il importe au contraire de trouver une formule de mise en concurrence souple qui permette de confronter les promoteurs et leurs projets, aussi bien sur le plan qualitatif qu'en termes de prix, afin de garantir à la collectivité une valorisation optimale de son bien. Cet objectif pourrait être atteint notamment en travaillant sur la base d'appels à projets.

4.2.4 Les marchés de la réalisation du groupe scolaire et du lotissement Cap Est

4.2.4.1 L'exécution des marchés

L'exécution des marchés de l'opération du groupe scolaire a été émaillée d'erreurs qui, sans avoir des conséquences graves sur la gestion des opérations, révèlent un défaut de maîtrise technique des conditions d'exécution des marchés publics.

Ainsi, certains marchés n'étaient toujours pas soldés au 31 décembre 2010. Pour le marché n° 06/39 -mission OPC du groupe scolaire, la dernière phase du marché n'avait pas été facturée. De même, le marché n° 06/78 -lot 4 étanchéité du groupe scolaire n'avait pas été facturé et payé dans son intégralité au 31/12/2010 alors même que la réception avait été prononcée avec effet au 31/08/2007 et que les réserves avaient été levées. De même, sans explication apparente, le marché n° 06/41-AMO évacuation des terres polluées phase 2 pour le lotissement Panofrance Cap Est n'avait pas été intégralement facturé.

Par ailleurs, certaines révisions n'ont pas été payées ou ont été mal calculées. Ainsi, pour le marché n° 05/09 (mission de contrôle technique du groupe scolaire), les révisions n'ont pas été calculées à chaque acompte, alors que l'article du CCAP « acomptes ou factures » stipule que chaque acompte est produit par application du coefficient de révision sur le prix de base.

En réalité, le montant de la révision a été calculé en fin de marché par présentation d'une facture de révision en application de la formule du marché, mais en utilisant un coefficient que l'on ne retrouve pas dans la liste des index ING (ingénierie). L'écart constaté est certes très faible, mais il révèle un manque de rigueur dans la gestion des modalités de révision. Le marché n° 06/75 (aménagements extérieurs VRD lot 1) du groupe scolaire fournit un exemple similaire.

Enfin, pour de nombreux marchés du groupe scolaire¹⁶, les révisions n'ont pas du tout été calculées, contrairement aux stipulations des articles 6.2.1 des différents CCAP qui prévoient que les prix sont révisables.

Les avances forfaitaires prévues aux marchés n'ont, de leur côté, pas toujours été versées ou l'ont été, mais sans toujours respecter toutes les règles prévues par le code. L'article 87 du CMP prévoit ainsi que l'avance n'est due au titulaire du marché que sur la part du marché qui ne fait pas l'objet de sous-traitance. Or les avances de 5 % ont été calculées sur le montant total du marché initial alors qu'il aurait fallu déduire le montant des travaux effectués par les sous-traitants en cours de marché.

Le code des marchés publics prévoit enfin que le maître d'ouvrage doit prendre une sûreté en vue de garantir l'accomplissement par le titulaire des obligations prévues au code comme notamment la couverture des réserves faites à la réception ou formulées pendant le délai de garantie. La couverture des réserves peut s'effectuer au moyen d'une garantie à première demande ou d'une caution personnelle et solidaire. L'article du CCAP consacré aux sûretés des marchés du groupe scolaire indique que la garantie prendra l'aspect d'une retenue de garantie ou d'une garantie à première demande, mais prohibe les cautions personnelles et solidaires.

D'une manière générale, les entreprises titulaires ont opté pour des retenues de garanties appliquées sur les acomptes, mais les dispositions précitées n'ont pas toujours été respectées.

Ainsi, pour le marché n° 06/117 -menuiserie intérieure lot 10 du groupe scolaire, la retenue de garantie correspondant aux 5 % du marché de base a été remplacée par une garantie à première demande (caution bancaire) conformément aux dispositions communes aux lots 8 et 11 du CCAP à l'article 5.1 – Garantie financière. Cependant, en juillet 2007, un avenant au marché de base a été notifié pour un montant de 2 986,70 € HT soit une hausse de 3,79 % du marché initial. Cet avenant aurait dû être garanti dans les mêmes conditions que le marché de base, comme l'indique le 3^{ème} paragraphe de l'article 5.1 du CCAP, ou à défaut aurait dû donner lieu à une retenue de garantie, mais aucune de ces deux possibilités n'a été appliquée.

Pour le marché n° 06/113 -ascenseur lot 11 du groupe scolaire, la retenue de garantie correspondant aux 5 % du marché de base a été remplacée par une caution personnelle et solidaire. Or, les dispositions communes aux lots 8 et 11 du CCAP à l'article 5.1 – Garantie financière prévoient que « *cette retenue de garantie peut être remplacée au gré du titulaire par une garantie à première demande. Il ne sera, par contre, pas accepté de caution personnelle et solidaire en remplacement de la retenue de garantie* ». La garantie offerte par l'entreprise en remplacement de celle existant à l'origine était donc contraire aux dispositions du CCAP.

Parfois les garanties financières ont été supprimées des pièces des marchés comme dans l'article 5.1 du CCAP du marché n° 07/02 (travaux d'évacuation pour la dépollution du site du lotissement Cap Est) qui a prévu qu'aucune clause de garantie financière ne sera appliquée. Cette disposition est particulièrement surprenante pour un marché de cette importance alors même qu'une garantie est demandée pour le versement de l'avance (article 5.2.2 CCAP).

¹⁶ Marché n° 05/112 (mission SPS), marché n° 06/39 (mission OPC) et marché n° 06/56 (mission de synthèse) et marché n° 06/113 (ascenseur lot 11)

4.2.4.2 Remarques générales sur les marchés

La structure des révisions de prix

Les CCAP des lots travaux 1 à 11 précisent à l'article « 3.5.3 – choix des index de référence » que l'index de référence choisi pour tous ces lots est l'index BT01 tous corps d'état. Or cet index, qui convient pour un certain type de marchés, n'est pas économiquement optimal pour des lots techniques très spécifiques, alors qu'existaient des index plus adaptés aux prestations à réaliser ou qu'il aurait été possible de pondérer les formules de révisions entre plusieurs index. Certains index auraient été en effet en meilleure adéquation avec l'objet du marché comme le montre le tableau ci-après.

Lot	Objet du marché	Index utilisé	Index à privilégier	Signification
1	Aménagements extérieurs VRD	BT01	BT 02	Terrassements
2	Gros œuvre, revêtements de sols durs, faïences	BT01	BT 06 / BT 09	Ossature, ouvrages en béton armé / Carrelage et revêtements céramiques
3	Structure bois	BT01	BT 17a	Charpente bois
4	Etanchéité	BT01	BT 53	Etanchéité asphalte
5	Electricité courant fort et faible	BT01	BT 47	Electricité
6	Chauffage, ventilation, plomberie	BT01	BT 40 / 41	Chauffage central / Ventilation et conditionnement d'air
7	Menuiserie extérieure et serrurerie	BT01	BT 20a	Menuiserie et sa quincaillerie extérieure
9	Cloisons, revêtements sols souples	BT01	BT 18a	Menuiserie bois et sa quincaillerie intérieure y compris cloisons et parquets
10	Menuiserie intérieure	BT01	BT 18a	Menuiserie bois et sa quincaillerie intérieure y compris cloisons et parquets
11	Ascenseur	BT01	BT 48	Ascenseurs

Les index choisis pour les révisions de prix n'étaient donc pas les meilleurs pour appréhender l'évolution future des coûts d'un marché donné.

Les modalités de révisions des marchés

Les modalités de révision sont parfois très complexes et rendent le contrôle par les services de Marseille Aménagement très compliqués sans une procédure clairement définie, comme le montrent les modalités prévues au marché de maîtrise d'œuvre. Les articles 5.5.1 à 5.5.4 du CCAP définissent ainsi avec précision les index à prendre en compte pour la révision de chaque phase. Or ces index imposent au maître d'œuvre et au maître d'ouvrage de justifier dans le détail les dates de remise des documents et d'exécution des prestations, ce qui nécessite une organisation interne bien rôdée à ce genre de fonctionnement. Le contrôle défaille pour un grand nombre de marchés sur les modalités d'application des révisions montre que l'organisation interne de Marseille Aménagement n'est pas adaptée à des modalités aussi complexes de révisions.

L'utilisation du logiciel « Gesprojet » en tant qu'instrument de suivi de marchés

Le logiciel Gesprojet de suivi d'opération et de marchés a été mis en place par Marseille Aménagement en 2000. Son utilisation dans le cadre de l'opération de la Capelette fait ressortir des questions ou problématiques liées à la fiabilité des circuits financiers de traitement des factures et situations.

La chambre a ainsi pu relever des décalages entre la date de saisie de la facture sous Gesprojet, qui correspond à la date de facturation fournisseur (vérification sur pièce réalisée sur les marchés d'études), et la date d'enregistrement comptable de la facture.

A son arrivée, la facture suit en effet un circuit, validé par note de service n° 06/01 du 27 janvier 2006, qui ne prévoit un enregistrement en comptabilité des factures reçues que postérieurement à l'enregistrement de la facture sous Gesprojet, à la vérification par le service marché et à la validation par le service comptable dans Gesprojet. L'enregistrement en comptabilité ne correspond donc, ni à la date d'arrivée de la facture chez Marseille Aménagement, ni à la date de facturation, mais à la date à laquelle une réunion appelée « réunion d'approvisionnement » a décidé de la conformité de la facture et donc son règlement. Cette méthodologie pose clairement un problème de suivi du marché et des litiges fournisseurs éventuels. Outre la saisie sous Gesprojet et sous le logiciel comptable, une « troisième comptabilité » est par ailleurs tenue par la SCET pour le suivi des marchés sur un tableur Excel ce qui rajoute une couche de complexité.

Un problème d'organisation des archives

Les pièces relatives à la procédure de mise en concurrence des marchés de maîtrise d'œuvre, coordination de sécurité et de protection de la santé (CSPS), contrôle technique (CT), sondages de sols, ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) et mission de synthèse n'avaient toujours pas été communiquées à la chambre plusieurs mois après avoir été demandées.

Ce sont parfois des marchés eux-mêmes qui n'ont pu être retrouvés. Tel est le cas notamment du marché n° 04/82 de travaux d'évacuation des terres polluées dont le montant est important puisqu'il s'élevait initialement à 7 894 572,00 € HT et pour lequel la chambre n'a donc pas pu s'assurer du respect et de l'existence même de la mise en concurrence, et de la conformité de son exécution.

Pour expliquer cette situation, Marseille Aménagement a évoqué à plusieurs reprises ses difficultés pour retrouver les dossiers « anciens » et archivés. Cet argument, à supposer qu'il soit exact, montre l'existence d'un problème majeur au niveau de l'organisation de la chaîne d'archivage et du classement des dossiers administratifs au sein de la SEMA, alors que la passation de marchés et donc la conservation de leurs pièces constitue une activité de base de cette société. Il est donc nécessaire que la SEMA révise ses procédures d'archivage des dossiers administratifs et qu'elle s'organise pour conserver ses archives afin de pouvoir y accéder facilement pendant une durée minimale de dix ans à compter de l'admission ou de la réception des prestations.

4.3 Une opération sous mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée : le palais omnisport de Marseille grand-Est

Le palais omnisport de Marseille grand-Est (POMGE) est un équipement public de 12 000 m² implanté dans le quartier de la Capelette. Inauguré en décembre 2009, il se compose d'une patinoire dotée de deux pistes, l'une sportive de 1 800 m² et l'autre ludique de 1 250 m², d'un « skatepark indoor¹⁷ » ainsi que d'espaces communs nécessaires au fonctionnement de l'équipement. L'exploitation a été confiée en juillet 2009 à la société LS-PGG, filiale de la société UCPA SAS, par contrat de délégation de service public pour une durée de quatre ans.

4.3.1 Le projet du palais omnisport de Marseille grand-Est

Le conseil municipal de la ville de Marseille a été appelé à délibérer à de nombreuses reprises entre 2002 et 2011 sur les points essentiels du projet à l'exception notable des coûts de fonctionnement de l'équipement. Cette carence est à mettre en relation avec le manque d'information sérieuse sur la fréquentation attendue. A peine peut-on relever qu'il est fait mention, dans les attendus de la délibération n° 05/121 du 7 février 2005, d'une fréquentation annuelle de 4 à 500 000 visiteurs. Faute d'information sur le futur coût du fonctionnement, le conseil municipal n'a donc pas été correctement informé des conditions de réalisation de l'équipement. Ce déficit d'information du conseil municipal trouve son origine dans les insuffisances des études préalables dont Marseille Aménagement avait la charge.

4.3.1.1 Des études préalables insuffisantes et contradictoires

Par délibération n° 02/667 du 24 juin 2002, Marseille Aménagement a été mandatée par la ville de Marseille pour réaliser les études préalables en vue de la réalisation de plusieurs équipements sportifs, dont le palais omnisport de Marseille grand-Est sur le site de la Capelette.

La SEMA a elle-même confié ces études à un consultant. Le rapport final de faisabilité élaboré par Marseille Aménagement a été rendu le 13 janvier 2003 et portait sur cinq points : faisabilité foncière, faisabilité urbaine et architecturale, programme, faisabilité économique et coût du programme.

Ce rapport de faisabilité souligne notamment les différentes contraintes du terrain : occupation irrégulière d'une parcelle par la société Laser, faible accessibilité du site en transport en commun, absence de places de stationnement, saturation des voies d'accès et proximité d'un centre de transfert des déchets urbains.

Trois points sont manifestement insuffisamment analysés : le besoin d'une patinoire, les entrées prévisibles et le coût de fonctionnement.

En ce qui concerne le besoin d'une patinoire, l'étude note qu'une seule patinoire existe dans le département des Bouches-du-Rhône, à Aubagne, et se borne à en déduire « *un besoin renforcé* » pour ce type d'équipement sans autre précision, si ce n'est la nécessité d'allier le commerce aux activités sportives et ludiques.

¹⁷ C'est-à-dire une zone dédiée à la pratique de la « glisse urbaine » : roller, skate, bmx.

L'estimation de la fréquentation potentielle a été établie, notamment, sur la base d'une étude d'un consultant, elle-même fondée sur les statistiques du syndicat national des patinoires pour l'année 1998. Les différentes hypothèses de fréquentations, sont assez contradictoires : les chiffres avancés sont, selon les sources, de 240 000 ou 320 000 entrées pour la patinoire, 200 000 ou 320 000 entrées pour la glisse. Ces estimations sont très supérieures à la fréquentation réelle.

En pratique, le palais omnisport a en effet enregistré 56 641 entrées pour la partie glisse (dont 54 748 payantes) en 2010, et 152 510 entrées à la patinoire (dont 145 339 payantes). La fréquentation réelle est donc sensiblement en-deçà de la prévision affichée dans le rapport final de faisabilité.

Enfin, en ce qui concerne les coûts de fonctionnement, ils sont estimés à 1,25 M€ HT par an. Ce montant est obtenu en multipliant une surface de SHON par un coût au m² de SHON par an, variable selon le type de dépense (maintenance, salaires, entretien général) ; toutefois, aucune indication n'est donnée sur l'origine de ces références et aucune comparaison n'est effectuée.

Cette évaluation des charges est donc sommaire et dès lors inexacte : elle se révèle être en pratique plus de deux fois inférieure aux charges réelles enregistrées en 2010, qui se montent à 3 050 748 €. Elle est même inférieure aux hypothèses les plus basses formulées par les candidats au cours de la procédure de sélection du délégataire.

De surcroît, seules les charges sont estimées et encore, comme on vient de le voir, de façon très sommaire. Cette absence d'estimation des recettes n'est pas surprenante puisqu'elle est la conséquence de l'absence d'estimation fiable des entrées payantes déjà évoquée. Faute de réflexion sur ce point, il était en effet impossible de prévoir les recettes d'exploitation et donc le coût d'exploitation de cet équipement sportif.

La ville de Marseille s'est donc lancée dans la construction d'un équipement public de grande ampleur en ayant une idée très imparfaite de la demande à satisfaire, de la fréquentation prévisible et du coût d'exploitation de l'équipement.

Marseille Aménagement s'est contentée pour sa part de remettre un rapport à la ville de Marseille qui ne l'éclairait pas suffisamment sur tous les aspects du programme et qui comportait des différences importantes et non justifiées avec les chiffres de l'étude sur laquelle le rapport était censé se baser.

Il incombait pourtant à la SEMA de veiller à renseigner de manière complète et précise la ville de Marseille qui lui avait commandé cette étude et, au-delà, le conseil municipal appelé à délibérer sur l'opportunité de construire un tel équipement.

Lors de la contradiction, la ville de Marseille a invoqué une décision qui lui incombe en totale opportunité et une information jugée satisfaisante du fait des données fournies et de sa connaissance des attentes de sa population et de son territoire.

4.3.1.2 La localisation du POMGE

Le palais omnisport de Marseille grand-Est est implanté dans le quartier de la Capelette, mais en-dehors de la ZAC du même nom, sur un terrain délimité par trois voies urbaines (Rabatau, Bonnefoy et Capelette).

Le site d'implantation

Dès la délibération n° 02/667 du 24 juin 2002, l'implantation du palais omnisport de Marseille grand-Est sur le site de la Capelette est évoquée. On ne trouve cependant aucune trace d'une alternative dans les délibérations ou les documents d'étude ; l'implantation du POMGE sur le tènement immobilier qu'il occupe n'a donc obéi à aucune autre considération que la disponibilité foncière de son terrain d'assiette.

Le site d'implantation cumule pourtant, actuellement, les handicaps : accessibilité en transport en commun difficile puisque seule la ligne de bus n° 72 le dessert directement, réseau routier sous-dimensionné et saturé, parking inexistant¹⁸, présence à proximité immédiate de sources de nuisances sonores (autoroute) et visuelles (centre de transfert des déchets urbains). Ces handicaps ne pourront être corrigés qu'à long terme et à condition que des solutions opérationnelles soient trouvées pour le centre de transfert des déchets urbains et la mise en place d'un TCSP.

Le palais omnisport de Marseille grand-Est, conçu pourtant comme un équipement public « structurant » apte à accompagner la mutation du quartier de la Capelette a donc été achevé avant la nécessaire remise à niveau des infrastructures publiques (routes, transports en commun) qui sont actuellement manifestement sous-dimensionnées pour un tel équipement.

De fait, même si Marseille Aménagement et la ville de Marseille se sont efforcées de tirer le meilleur parti possible du terrain d'assiette, à ce jour, et pour une période relativement longue, le Palais omnisport de Marseille grand-Est apparaît en décalage avec son environnement. La ville de Marseille « *revendique pleinement ce choix (d'implantation), puisque cela lui permet de mailler son territoire d'équipements structurants sans attendre que celui-ci soit parfaitement et préalablement irrigué en réseau de déplacement et infrastructures de transports, et d'éviter a contrario de localiser systématiquement les équipements attractifs dans des lieux qui le sont déjà* ».

¹⁸ Un parking provisoire a été aménagé de 2009 à 2012 et la création d'un parking souterrain de 1500 places est prévue dans le cadre du projet de centre commercial « Bleu Capelette ».

L'acquisition du terrain par Marseille Aménagement

L'établissement Réseau Ferré de France était propriétaire d'une parcelle, portant le numéro de cadastre R36, que louait en partie la société Laser. Afin de faciliter son acquisition, cette parcelle a été divisée en deux nouvelles parcelles portant les numéros R66 et R67.

La société Marseille Aménagement a, dans un premier temps, acquis le 24 juillet 2001 la parcelle R67, d'une superficie de 26 702 m² et libre de toute occupation, pour un prix de 1 834 974 €, soit 68,72 €/m². Elle est destinée à accueillir le pôle commercial et de loisir « Bleu Capelette ».

Deux ans plus tard, le 10 septembre 2003, Marseille Aménagement a acquis la seconde parcelle R66, d'une superficie de 18 741 m², toujours auprès de Réseau Ferré de France, en vue cette fois de l'implantation du Palais omnisport de Marseille grand-Est, pour un prix de 1 376 062 €, soit 73,43 €/m².

Cette parcelle était alors occupée par la société Laser Propreté, ce qui aurait dû déboucher sur une diminution du prix au m² par rapport à celui de la première vente et ce d'autant plus qu'il était à cette époque notoire que son occupant était réticent à libérer les lieux et qu'une procédure en ce sens avait été engagée sans succès depuis plus de 5 ans¹⁹. Marseille Aménagement aurait donc dû négocier une réduction du prix de la parcelle pour tenir compte de cette circonstance qui minorait fortement la valeur vénale du terrain.

La libération du terrain

Sur la nouvelle parcelle R66, la société Laser Propreté était titulaire d'un bail précaire courant jusqu'au 1^{er} mars 2008. La SNCF, propriétaire historique du terrain, avait en effet consenti à cette société une autorisation précaire d'occupation pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} mars 1993. A compter du 1^{er} janvier 1997, RFF s'est substitué à la SNCF pour la gestion de ces immeubles, qui représentaient une surface importante de friches industrielles à l'emplacement de l'actuel parc du 26ème centenaire et du POMGE. Le conseil d'administration de RFF a prononcé le déclassement de la parcelle R66 lors de la réunion du 17 septembre 1998.

La cession de ces terrains, à cette époque à la ville de Marseille elle-même, a été décidée par RFF²⁰, qui a résilié dans cette optique la convention d'occupation avec la société Laser Propreté par courrier du 27 août 1998, soit antérieurement au déclassement du bien du domaine public et donc plus de cinq ans avant l'acquisition du terrain par Marseille Aménagement en septembre 2003. Mais pendant ces cinq longues années, Réseau Ferré de France a été incapable d'obtenir le départ de ce locataire, pourtant titulaire à l'origine d'un simple bail précaire d'occupation du domaine public. Les décisions judiciaires se sont succédé, sans que Réseau Ferré de France n'obtienne le départ de son locataire.

La société Marseille Aménagement a alors pris la décision d'acquérir elle-même le tènement foncier occupé auprès de Réseau Ferré de France et de se substituer à l'établissement public pour obtenir le départ du locataire.

¹⁹ Le bail précaire a été résilié le 27 août 1998 (cf. plus loin).

²⁰ Avec faculté pour la société Marseille Aménagement de se substituer à la ville de Marseille.

Une fois l'acquisition faite, Marseille Aménagement a engagé avec la société Laser Propreté des négociations en vue d'obtenir cette libération des lieux et a sollicité le service des domaines, lequel a estimé, dans un avis du 4 mai 2004, à 153 200 € l'indemnité à verser à l'occupant. Cette indemnisation a été jugée insuffisante par la société Laser Propreté, laquelle disposait d'une évaluation établie par un expert mandaté par elle à hauteur de 4 250 000 €.

En raison de l'importance de l'écart entre les prétentions et propositions indemnitaires des parties, les négociations ne purent aboutir. Marseille Aménagement engagea alors une procédure judiciaire par assignation du 12 juillet 2004, en vue d'obtenir le constat d'occupation sans droit ni titre de la société Laser, et son expulsion. De son côté, la société Laser Propreté maintint sa position en revendiquant le statut protecteur du bail commercial et donc une indemnité adaptée.

Les parties se mirent cependant très rapidement d'accord pour confier une mission à un expert immobilier près la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, afin de régler leur différend. Dans sa réponse, la SEMA qualifie cet expert à la fois de tiers et d'arbitre, alors qu'il n'était pas tiers et ne pouvait davantage être un arbitre puisque, selon les termes même de son rapport il était déjà en relation avec Laser quand les deux parties lui ont confié cette mission, ce qui démontre la confusion dans laquelle le recours à cet expert a été décidé et sa mission s'est déroulée.

L'expert a rendu son rapport dès le 3 août 2004, dans lequel il considérait que Marseille Aménagement contestait à tort la qualification de bail commercial de la société Laser Propreté et fixait à 2 068 061 € le montant de l'indemnité due. Dès le lendemain de la remise de ce rapport, Marseille Aménagement et Laser Propreté décidèrent de signer un bail commercial d'une durée de 9 ans, prenant effet rétroactivement à compter du 10 septembre 2003. Le 30 décembre 2004, les deux parties signèrent une convention de résiliation amiable du bail commercial prévoyant le versement à Laser propreté d'une indemnité de 2 M€ par Marseille Aménagement.

Cette convention a fait l'objet d'une présentation au conseil d'administration de Marseille Aménagement du 19 novembre 2004 et a été approuvée à l'unanimité. Il aurait cependant été souhaitable que ce même conseil d'administration donne son feu vert dès le départ, au lancement de la procédure transactionnelle incluant le recours à un expert, car il était difficile, une fois cette procédure lancée d'un commun accord, d'en refuser les conclusions. La SEMA n'a pas contesté cette observation dans sa réponse.

Marseille Aménagement ayant fait sienne la question de la libération de la parcelle R66, il ne lui était pas possible de se retourner contre le vendeur pour obtenir *a posteriori* une minoration du prix de vente qui aurait dû en tout état de cause être obtenue dès l'achat, puisque le problème était connu de longue date.

Le rapport d'expertise et le montant de l'indemnité transactionnelle

Le contrat d'occupation précaire signé en 1993 entre la société Laser Propreté et la SNCF prévoyait dans son article 14 la possibilité d'une résiliation pour motif d'intérêt général avant terme. L'indemnité maximale à laquelle la société pourrait alors prétendre s'élevait à la date de la résiliation du bail, en 1998, à 1 266 000 francs soit 193 000 €.

La société Laser a donc obtenu une indemnité 10 fois plus élevée que l'indemnité maximale conventionnelle, par son maintien forcé et sa revendication de l'existence d'un bail commercial.

Le rapport de l'expert, qui a abouti à ce résultat, n'est pas exempt de critiques. Son appréciation de la nature commerciale du bail est non seulement expéditive²¹ mais surtout illégitime car il a outrepassé son rôle. En effet, si l'on raisonne par analogie avec une expertise judiciaire, l'expert ne peut en aucun cas évoquer ou trancher une question de droit, comme en l'espèce la nature commerciale d'un bail²². Les parties ne lui avaient pas davantage donné mission de le faire.

Dès lors, l'expert n'aurait pas dû prendre position sur l'existence d'un bail commercial et son estimation du montant de l'indemnité aurait dû prendre en compte la possibilité que la société Laser Propreté ne soit pas titulaire d'un tel bail.

Au demeurant il était pour le moins paradoxal, s'il existait bien, comme l'affirmait l'expert, un bail commercial, de devoir en signer un comme l'on fait les parties, ce bail prévoyant de surcroît une entrée en vigueur rétroactive.

En outre, la présentation du litige dans le rapport d'expertise est tronquée puisqu'elle omet un détail qui acquiert une importance fondamentale au moment de conclure à la présence d'un bail commercial. En effet, la circonstance que le bail précaire a été résilié par RFF le 27 août 1998, soit avant le déclassement du domaine public de la parcelle, n'a pas été mentionnée. La résiliation a été présentée implicitement comme postérieure au déclassement. Or un titulaire d'un bail précaire qui se maintient sur une parcelle déclassée n'est pas dans la même situation qu'un titulaire d'un bail précaire sur le domaine public qui se maintient après résiliation de son bail, alors que le bien était toujours classé dans le domaine public, quand bien même le terrain ferait ultérieurement l'objet d'un déclassement. La société Marseille Aménagement aurait dû veiller à donner à l'expert une présentation complète et exhaustive des faits afin de préserver ses droits. Dans sa réponse la SEMA n'a pas contesté ce point.

L'expert n'a pas tenté, de son côté, de justifier sur le fond, la position prise dans son rapport, mais s'est efforcé au contraire d'en relativiser la portée pour les parties, ce qui est peu cohérent avec le caractère définitif de son diagnostic sur l'existence d'un bail commercial et apparaît en outre contradictoire avec la réponse de la SEMA qui le qualifie d'arbitre. La ville de Marseille n'a pas répondu aux observations de la chambre sur cette transaction qui la concerne pourtant directement.

Dans cette affaire, plus que la préservation de ses droits, Marseille Aménagement a choisi de privilégier une libération rapide du terrain malgré le coût élevé induit pour les finances publiques.

En définitive le coût d'acquisition de ce terrain s'est élevé à 3 395 487 € pour Marseille Aménagement.

²¹ « La qualification de bail commercial est contestée par Marseille Aménagement, à notre avis à tort eu égard à la nature des immeubles concernés (ex-domaine public, déclassé le 6 avril 2000) et au statut respectif des parties opposées ».

²² Article 238 du code de procédure civile : « le technicien doit donner son avis sur les points pour l'examen desquels il a été commis. Il ne peut répondre à d'autres questions, sauf accord écrit des parties. Il ne doit jamais porter d'appréciations d'ordre juridique ».

La dépollution du terrain d'assiette

A la suite de la réalisation d'études de sols approfondies, le terrain d'assiette du POMGE s'est révélé être pollué. Marseille Aménagement a donc diligencé un référé devant le tribunal de grande instance de Marseille, aux fins de désignation d'un expert judiciaire. Au vu des conclusions du rapport de l'expert, Marseille Aménagement a initié une action récursoire à l'encontre du vendeur du terrain et sollicité la condamnation judiciaire de Réseau Ferré de France au remboursement des frais de dépollution.

Ils s'élèvent, pour la seule parcelle du palais omnisport de Marseille grand-Est, à la somme de 5 637 482,43 €. Cependant, seul le marché n° 06.25 pour les travaux de terrassement préliminaire d'un montant 859 730,85 € TTC a été, à ce jour, comptabilisé dans les coûts de construction du palais omnisport de Marseille grand-Est et a fait l'objet d'un remboursement par la ville de Marseille²³. En revanche, le solde, soit 4 777 751,58 €, a été financé par Marseille Aménagement en dehors du cadre du mandat confié par la ville de Marseille pour la construction du POMGE et comptabilisé au bilan de la concession d'aménagement. Marseille Aménagement estime en effet qu'il s'agit de frais qui devraient être à la charge du vendeur du terrain et a d'ailleurs obtenu un jugement de principe en sa faveur du tribunal de grande instance de Marseille le 8 novembre 2011, mais pour une autre parcelle vendue par RFF (lotissement Cap Est). Ce jugement n'est toutefois pas définitif, Réseau Ferré de France ayant interjeté appel. Marseille Aménagement a confirmé à la chambre qu'elle avait bien intenté une action en justice similaire contre RFF pour le terrain du POMGE, en réclamant un montant de 5 643 489,45 €.

4.3.2 La construction du POMGE

La construction du POMGE a été confiée à Marseille Aménagement par convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, modifiée par trois avenants. Le coût total de construction incluant les honoraires de maîtrise d'ouvrage déléguée, s'est élevé à 46 022 350 € TTC. A ce coût de construction doivent être ajoutés des coûts indirects financés par Marseille Aménagement dans le cadre de la concession d'aménagement.

4.3.2.1 Le mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée de la SEMA

Le mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée a été signé en juillet 2003. Il prévoyait alors une rémunération forfaitaire de Marseille Aménagement de 1 281 573 €, correspondant à 4,5 % du montant HT de l'opération. Il était à l'époque dispensé d'une procédure de mise en concurrence et pouvait donc être passé directement par la ville de Marseille.

Un premier avenant d'avril 2005 a confié à Marseille Aménagement la mission d'assistance au choix du délégataire de service public appelé à exploiter le palais omnisport de Marseille grand-Est. La rémunération supplémentaire de Marseille Aménagement à ce titre était de 39 000 € HT. Une telle mission n'aurait pas dû être confiée à Marseille Aménagement par voie d'avenant à un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée car les missions confiées par cet avenant à Marseille Aménagement ne concernent en aucune façon la maîtrise d'ouvrage déléguée. Il s'agit en effet d'une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage clairement dissociable de la délégation de maîtrise d'ouvrage. Le montant de l'avenant est certes faible et ne bouleverse pas l'économie du contrat, mais la ville de Marseille a ainsi fait l'économie de la passation d'un marché à procédure adaptée.

²³ La société Marseille Aménagement estime en effet que les travaux de terrassement préliminaire doivent être entrepris même en l'absence de pollution du terrain et donc mis à la charge, de ce fait, de la ville de Marseille.

Une telle manière de procéder est symptomatique de l'existence de pratiques, déjà constatées lors de l'analyse de la concession d'aménagement, cherchant à s'affranchir des procédures de mise en concurrence.

L'avenant n° 2 (signé en novembre 2006) a modifié la rémunération du mandat principal de construction et l'a portée à 1 447 872 € HT, correspondant à 3,86 % du montant HT de l'opération, en raison de l'augmentation de l'enveloppe financière prévisionnelle de 35,6 M€ à 44,8 M€ consécutive à l'augmentation de la SHON de 18 000 à 20 700 mètres carrés.

L'avenant n° 3 (signé en octobre 2009) a modifié à nouveau l'enveloppe financière prévisionnelle et l'a portée de 44,8 M€ à 46,74 M€ en raison de l'augmentation du coût de la révision des prix, elle-même liée à l'augmentation plus forte que prévu des indices de révision. La rémunération du mandataire Marseille Aménagement est cependant restée inchangée à 1 447 872 € HT.

C'est dès lors par rapport à l'avenant n° 2 (signé en novembre 2006) qu'il faut se situer pour vérifier le respect par le maître d'ouvrage délégué de l'enveloppe budgétaire²⁴. Le coût prévisionnel HT hors révision de prix de l'avenant n° 2 était de 35 932 872 € à comparer au coût définitif HT hors révision qui s'est élevé à 35 367 051 €. La société Marseille Aménagement a donc respecté l'enveloppe budgétaire impartie dans le cadre de son mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Au 1^{er} janvier 2012, la rémunération enregistrée dans les comptes de la société est de 1 377 428,39 € ; elle est donc, à l'heure actuelle, conforme au contrat.

Le marché de maîtrise d'œuvre

La passation et l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre n'appelle pas d'observation. Selon Marseille Aménagement le total facturé au 31 décembre 2011 était de 3 308 435 € HT incluant la dernière facture de 201 699,55 € HT. Il reste une différence de 53 225 € entre le montant total payé au maître d'œuvre et le montant prévu de sa rémunération définitive. Marseille Aménagement a justifié cette différence par des factures non encore émises par le maître d'œuvre.

Le montant définitif des travaux de construction sur lequel la rémunération définitive du maître d'œuvre était fixée, a été de 25 367 222,65 € HT, soit 28 337 935,34 € en valeur actualisée incluant les révisions de 2 970 712,69 € HT. L'enveloppe définitive fixée à la suite de l'avenant n° 2 était de 25 000 000 € HT (en valeur octobre 2004). La maîtrise d'œuvre a donc respecté l'enveloppe budgétaire qui lui avait été impartie.

²⁴ En effet, l'avenant n°3 a été signé en octobre 2009, date à laquelle les travaux étaient en voie d'achèvement puisque la réception a été prononcée par ordre de service en date du 11 décembre 2009 avec effet au 30 octobre 2009. La signature de cet avenant a été uniquement motivée par la nécessité de prendre en compte le montant définitif plus important des révisions de prix.

4.3.2.2 Le lot n° 1.4 de gros œuvre et structure

La passation de ce lot a été marquée par deux appels d'offres infructueux, avant que la procédure ne soit relancée en procédure négociée avec au préalable une nouvelle estimation par le maître d'œuvre des besoins et un nouveau découpage des marchés. Les offres des entreprises étaient toutes supérieures à l'estimation du maître d'œuvre, même après la procédure négociée.

Le montant HT du total du décompte général était de 4 305 158,41 €, soit un montant inférieur au montant initial du marché (4 509 311 €). L'état du solde était même en faveur du maître d'ouvrage puisqu'il était négatif à hauteur de 599 309,61 € du fait des pénalités de retard appliquées à l'entreprise. Cette dernière a refusé le décompte général et, de ce fait, n'a pas réglé ce solde. Elle a réclamé au total 4 892 416,43 € au titre de travaux en plus-value, de la restitution des pénalités de retard, et d'intérêts moratoires.

Après le refus tacite de Marseille Aménagement de donner suite au mémoire en réclamation, l'entreprise a porté le litige devant le tribunal administratif de Marseille. Les deux parties ont cependant négocié une solution transigée dans laquelle la SEMA a accepté d'abandonner la quasi-totalité des pénalités qui se montaient à près d'1 M€, contrairement aux intentions affichées lorsque cette question avait été évoquée avec la chambre en cours d'instruction.

La construction du Palais omnisport de Marseille grand-Est a donc été relativement bien maîtrisée par Marseille Aménagement. Le coût d'objectif fixé à l'avenant n° 2 du contrat de maîtrise d'œuvre a été respecté. Le chantier a toutefois connu une dérive au niveau des délais de deux ans en phase étude et une dérive de 10 mois en phase de construction, due à divers incidents de chantier imputables aux entreprises, sans que cette dernière dérive n'ait à ce jour d'incidence sur les coûts.

Pour mesurer ce coût, il convient de prendre en compte non seulement les coûts directs (construction, terrain) mais aussi les dépenses prises en charge directement pas la ville de Marseille ainsi que les travaux hors mandats enregistrés dans la concession d'aménagement mais qui concernent pourtant exclusivement le POMGE et dont le tableau ci-après donne le détail.

Imputation comptable		Total réglé TTC en €
381000	Etudes	15 249,00
384000	Travaux	5 171 165,75
384200	Honoraires sur Travaux	51 481,82
387500	Frais divers	26 514,82
38700004	Rémunération sur recettes	135 436,94
TOTAL		5 399 848,33

Source : comptabilité de Marseille Aménagement.

L'essentiel de ces coûts concerne les frais de dépollution pour un montant de 4 777 751,58 €. Le surplus se compose notamment des frais d'aménagement du parking provisoire à l'usage exclusif du palais omnisport de Marseille grand-Est.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des coûts liés au POMGE :

Intitulé	Coût TTC
Coût de construction	46 022 350
Acquisition du terrain	3 395 487
Dépenses prises en charge directement par la ville de Marseille	1 960 000
Dépenses enregistrées dans la concession d'aménagement	5 399 848
TOTAL	56 777 686

Source : chambre régionale des comptes à partir de la comptabilité de Marseille Aménagement et de la ville de Marseille

4.3.3 L'exploitation du POMGE

Par délibération du 5 février 2007, le conseil municipal a approuvé le principe d'une gestion déléguée du service public de l'exploitation du palais omnisport de Marseille grand-Est pour 4 ans. Le 29 juin 2009, il a approuvé la signature du contrat de régie intéressée avec la société LS-Palais omnisport de Marseille grand-Est, filiale de la société UCPA SAS, pour une durée de quatre ans.

4.3.3.1 Le choix du délégataire

L'avenant n° 1 au contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée a confié à Marseille Aménagement la mission d'assistance au choix du délégataire pour l'exploitation du palais omnisport de Marseille grand-Est pour une rémunération de 39 000 € HT. Marseille Aménagement a donc aidé à la rédaction du document programme de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales²⁵ et effectué l'analyse des offres des candidats.

La rédaction du document programme

Les prévisions établies entre 2005 et 2009 montraient, dans tous les cas de figure, une exploitation déficitaire et un coût à la charge de la ville compris entre 800 000 € et 1,2 M€.

	Prévision en 2005		Prévision en 2007		Prévision en 2009		Réalisé 2010
	Fourchette basse	Fourchette haute	Fourchette basse	Fourchette haute	Fourchette basse	Fourchette haute	
Charges	2 037 515	2 359 792	2 079 545	2 391 477	2 048 480	2 455 802	3 050 748
Recettes	1 486 000	1 741 000	1 552 000	1 792 000	1 788 050	2 071 400	974 621
Résultat brut d'exploitation	- 551 515	- 618 792	- 527 545	- 599 477	- 260 430	- 384 402	- 2 076 127
Coût à la charge de la collectivité	887 515	954 792	863 545	935 477	1 026 732	1 230 539	2 096 377

Source : tableau élaboré par la chambre à partir des documents de Marseille Aménagement.

NB : le coût à la charge de la collectivité est l'addition de la compensation du RBE négatif et du coût des entrées à la charge de la ville de Marseille (scolaires et centres de loisirs sans hébergement).

La comparaison avec le réalisé en 2010, montre que les dépenses sont très nettement supérieures au montant anticipé, y compris vis-à-vis de la fourchette haute de l'estimation de 2009. Les recettes sont à l'inverse très nettement inférieures au montant anticipé. Le résultat brut d'exploitation est donc logiquement plus élevé que prévu, et atteint même quatre fois le montant des estimations les plus pessimistes. Pour autant le coût à la charge de la collectivité en 2010 n'est « que » doublé par rapport aux montants anticipés en raison de l'absence totale de fréquentation par les scolaires et les centres de loisirs sans hébergement (CHLS) dont le coût est à la charge de la ville de Marseille.

²⁵ L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « la collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur ».

La chambre constate également que le délégataire n'a pas été en mesure d'assurer une politique « événementielle » suffisamment génératrice de recettes. Dans sa réponse la ville souligne la difficulté à mettre en place une telle politique. Pour les scolaires elle annonce en revanche une amélioration de la fréquentation.

L'examen des offres des candidats.

Les offres des candidats ont été analysées à la fois par Marseille aménagement et par la ville alors que cette tâche relevait clairement de la mission confiée à Marseille Aménagement. Ce doublon risquait surtout de déboucher sur des contradictions qui se sont effectivement produites.

La comparaison des offres des candidats avant négociation établie par Marseille Aménagement ne diffère certes pas substantiellement du document final de la ville de Marseille. Seule différence : alors que Marseille Aménagement ne proposait de discuter qu'avec deux des trois candidats, la ville de Marseille a finalement décidé de négocier avec tous les candidats (FSL/SEM, UCPA et Vert Marine).

En revanche, l'analyse des offres des candidats avant négociation établie par Marseille Aménagement diffère substantiellement du document final de la ville qui contredit plusieurs appréciations de Marseille Aménagement comme le montre le tableau suivant²⁶ :

	FSL/SEM		UCPA		VERT MARINE	
	SEMA	VDM	SEMA	VDM	SEMA	VDM
Critère n°1	Peu satisfaisant	Insuffisant	Assez satisfaisant	Satisfaisant	Assez satisfaisant	Non conforme
Critère n°2	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Critère n°3	Peu satisfaisant	Moyen	Très peu satisfaisant	Moyen	Très satisfaisant	Peu satisfaisant
Appréciation globale	Peu satisfaisant	Moyen	Peu satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Peu satisfaisant

Source : tableau élaboré par la chambre à partir des documents de Marseille Aménagement et de la ville de Marseille. (En surligné les points les plus contradictoires entre les deux analyses)

L'origine de ces discordances se trouve dans les différences d'approche entre la ville et Marseille Aménagement, la première ayant effectué une analyse plus complète des offres notamment sur le plan juridique. C'est ainsi que, sur le critère n° 1, l'offre du candidat Vert Marine a été jugée, à juste titre, non conforme par la ville de Marseille en raison de son refus de fournir une garantie à première demande de 250 000 €, comme demandé au cahier des charges.

L'offre du candidat FSL/SEM était la moins onéreuse pour la ville en apparence mais le caractère optimiste des recettes a été relevé.

Les prévisions de recettes des trois candidats étaient au demeurant trop optimistes si on les compare aux charges allouées par le budget 2010 de la ville à l'exploitation du POMGE.

	FSL/SEM	UCPA	VERT MARINE	Budget 2010	Réalisé 2010
Charges brutes* (1)	2 959 767 €	2 933 056 €	2 778 294 €	3 153 616 €	3 050 748 €
Recettes* (2)	2 081 491 €	1 905 801 €	1 945 035 €	1 857 784 €	974 621 €
Dotation ville (1-2)	878 276 €	1 027 255 €	833 259 €	1 295 832 €	2 076 127 €

*moyenne annuelle

²⁶ Les critères étaient les suivants :

- n° 1 : adéquation des moyens avec les missions de service public ;
- n° 2 : qualité des propositions « activité, animation, promotion » ;
- n° 3 : qualité des propositions financières.

La ville de Marseille a donc alloué à son régisseur un budget très élevé, censé lui permettre d'offrir des animations au public, mais n'a pas récolté le supplément de recettes escompté.

4.3.3.2 Le contrat de régie intéressée

Le contrat de régie intéressée pour l'exploitation du POMGE a été signé par la ville avec l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA) en juillet 2009 et a été modifié ultérieurement par cinq avenants. L'un d'eux substitue à cette association une entité spécialement dédiée à la gestion du Palais omnisport de Marseille grand-Est : la société LS-PGG, filiale à 100 % de la société UCPA SAS.

La chambre note que contrairement à ce qui est écrit littéralement dans la convention (article 7.1) les travaux d'entretien, de réparation et de maintenance courante devraient relever de la ville.

La comptabilité d'un régisseur intéressé, qui gère des fonds publics, doit isoler et retracer les opérations effectuées pour le compte de la collectivité à l'égard de laquelle il agit comme un mandataire. La comptabilisation de ces opérations doit mettre la collectivité en mesure, dans le cadre de son obligation de contrôle du délégataire, de faire le rapprochement entre les résultats financiers qui lui sont présentés dans le rapport au délégataire et la comptabilité du régisseur.

En l'espèce, la société LS-PGG comptabilise en charges, en classe 6, l'ensemble des débours et constate en fin d'année un produit à recevoir²⁷ du même montant en classe 7, en considérant que l'intégralité des dépenses sera acceptée par la ville. En revanche, les recettes ne sont pas comptabilisées en produits mais directement sur un compte d'attente de la classe 4 (467) qui est apuré régulièrement par un virement à la ville de Marseille. Cette méthode de comptabilisation adoptée par la société ne permet pas de rapprochement pour les recettes puisque ne figure dans la comptabilité de la société que le solde des recettes non encore reversées à la ville de Marseille.

Seule une comptabilisation de l'intégralité des mouvements financiers (dépenses et recettes) effectués pour le compte de la ville de Marseille en compte de tiers de classe 4 permettrait un tel contrôle. C'est d'ailleurs la solution que préconise le mémento comptable Francis Lefebvre²⁸. L'intégralité de ces dépenses et recettes doit également être comptabilisée par la ville dans le budget annexe du POMGE.

Dans sa réponse, la ville a fait part de son intention de passer d'une régie intéressée à un affermage. La ville n'ayant pas fourni de détail sur les modalités juridiques et financières de cet affermage, ni précisé comment elle entend financer le fonctionnement de cet équipement déficitaire, la chambre n'est pas en mesure d'indiquer si les problèmes relevés dans le cadre de la régie sont résolus par l'affermage.

²⁷ Mais le produit à recevoir ne sera jamais reçu puisqu'il a déjà été encaissé lors du renouvellement de l'avance reconstituée, comptabilisée elle-même en classe 4.

²⁸ Cf. n°4184 : opérations faites pour le compte de tiers ; intermédiaire agissant en qualité de mandataire.

4.3.3.3 La gestion du POMGE

La fréquentation

Le Palais omnisport de Marseille grand-Est a enregistré 209 151 entrées en 2010. Il n'a donc pas atteint la fréquentation attendue de 268 800 entrées. Le tableau suivant détaille les entrées par catégories :

Espace	Catégorie	Prévisionnel 2010	Réalisé 2010
Glace	Accès grand public	132 000	145 339
	Accès groupe	10 000	3 881
	Cours enseignés	6 600	3 290
	Scolaires	76 800	0
Glisse	Accès grand public	16 800	54 748
	Accès groupe	5 000	756
	Cours enseignés	2 400	1 137
	Scolaires	19 200	0
TOTAL		268 800	209 151

Source : rapport 2010 du délégataire. Les chiffres de fréquentation en 2010 incluent le mois de décembre 2009.

C'est, pour l'essentiel, l'absence totale de venue de scolaires qui explique cette fréquentation inférieure aux estimations. Les entrées payantes « grand public » représentent 95,6% des entrées totales.

En 2011, la fréquentation de la partie glace a connu une baisse assez sensible tandis que la partie glisse a légèrement augmenté ses entrées ; la fréquentation globale est également en baisse sensible (moins 13 %) :

Espace	Entrées 2010	Entrées 2011	Evolution
Glace	137 327	107 353	-22%
Glisse	53 597	57 813	8%
TOTAL	190 924	165 166	-13%

Source : SL-PGG. Les chiffres des entrées en 2010 diffèrent du tableau précédent car ils n'incluent pas le mois de décembre 2009 pour faciliter la comparaison avec 2011.

Les résultats financiers

Le compte de résultat adressé au délégataire ne fait donc apparaître que des charges ce qui débouche sur un déficit de 2 801 996 € en 2010. En revanche, les comptes de l'année 2010 de la société SL-PGG déposés au greffe du tribunal de commerce font état d'un déficit de seulement 1 799 €.

Selon le commissaire aux comptes de SL-PGG, cette situation s'explique par l'absence de décompte définitif des dépenses prises en charge par la ville de Marseille au moment où le délégataire clôt les comptes de la délégation. Une telle explication n'est cependant pas recevable car ce ne sont pas les dépenses prises en charge par la ville de Marseille qui doivent être présentées au titre des recettes, mais le produit de la billetterie du palais omnisport de Marseille grand-Est²⁹. En rétablissant les recettes omises par le régisseur intéressé, le résultat de l'exercice 2010 est un déficit de 2 218 221 €³⁰.

L'exécution du budget

En dépenses, les prévisions ont été respectées. Il était ainsi prévu que pour 2010 (incluant la période du 12 au 31 décembre 2009) les dépenses seraient de 3 318 628 €. Le réalisé s'est élevé à 3 050 748 €, soit 92 % du prévisionnel. Cette bonne maîtrise des dépenses n'est pas surprenante. En effet, le montant du prévisionnel étant supérieur de plus de 500 000 € à l'estimation haute des dépenses faite en 2009, le régisseur bénéficiait d'un budget confortable qu'il n'a donc pas eu trop de difficulté à respecter.

En recettes, le prévisionnel pour l'année 2010 était de 1 838 883 € HT. Le réalisé n'est que de 974 621 €, soit 53 % des prévisions. Le régisseur met en avant dans son rapport plusieurs motifs pour expliquer cette baisse des recettes : absence des recettes liées à la fréquentation des scolaires, recettes des clubs minorées par la mise en place de tarifs préférentiels, contraintes du bâtiment pour l'activité événementielle (puissance électrique, accès au bâtiment et logistique) et absence d'équipement adapté à l'événementiel (sonorisation, lumières, zones de stockage, ponts de scène).

Il convient de relever que le régisseur a réalisé 92 % des entrées payantes « grand public » prévues pour la partie glace et 203 % des entrées du même type prévues pour la partie glisse. La fréquentation payante du grand public est donc, globalement, un succès.

Les chiffres ci-après montrent que l'insuffisance de fréquentation et de recettes est en majeure partie imputable à la ville de Marseille qui n'a pas su convaincre l'Education nationale et ses propres services de l'intérêt du Palais omnisport de Marseille grand-Est. Ces recettes représentaient pourtant 22 % des produits estimés.

Libellé	Prévisionnel	Réalisé	% de réalisation
Scolaires glace	282 542 €	827 €	0,29%
Accès CHLS	24 000 €	1 415 €	5,90%
Scolaires glisse	64 214 €	167 €	0,26%
Mise à disposition VDM	41 000 €	- €	0,00%
Total	411 756 €	2 409 €	0,59%

Source : SL-PGG.

Mais la gestion de l'activité événementielle par le régisseur intéressé n'est pas non plus à l'abri des critiques. Il n'a en effet encaissé que moins de 20 % des recettes prévisionnelles sur cette activité (83 756 € réalisés contre une prévision de 428 028 €) et n'a pas su développer une politique suffisamment génératrice de recettes. Ces recettes « location et événementiel » représentaient pourtant 22 % des produits estimés.

²⁹ Le rapport du délégataire (la ville de Marseille) présenté au comité consultatif des services publics locaux sur la gestion du POMGE par le délégataire au titre de l'année 2010 a rétabli les recettes omises par le régisseur.

³⁰ Source : ville de Marseille, rapport du délégataire présenté au comité consultatif des services publics locaux sur la gestion du POMGE par le délégataire au titre de l'année 2010.

En 2011, les recettes ont connu dans leur ensemble une baisse de 16,8 % liée à la chute de la fréquentation.

Espace	Produits 2010	Produits 2011	Evolution
Glace	776 619 €	613 454 €	-21,0%
Glisse	194 087 €	194 258 €	0,1%
TOTAL	970 706 €	807 711 €	-16,8%

Source : SL- PGG.

La ville ne conteste pas ces chiffres mais soutient qu'un bilan fiable des dépenses, de la fréquentation, et du déficit, ne peut pas être fait sur la base des chiffres 2010 et 2011. Elle ajoute que des mesures ont été prises pour l'amélioration de la fréquentation notamment au niveau des scolaires mais reste évasive sur leur contenu et leur impact. Elle indique ainsi que 4 138 entrées d'élèves soit 51 667 € de produits supplémentaires auraient été enregistrés de ce fait depuis 2011 mais sans préciser le terme de la période concernée.

LS PGG ne conteste pas, lui non plus, les chiffres de la chambre mais indique que pour les résultats financiers 2011 et 2012 une présentation différente de celle retenue en 2010, qui était critiquée par la CRC, a été appliquée.

La rémunération du régisseur pour 2010

La rémunération du régisseur est fixée par l'article 11 du contrat de régie intéressée. La part fixe est donc de 50 000 € et la part variable est calculée ainsi :

- de 1 à 10 000 entrées supplémentaires = 0,6 €/entrée
- de 10 001 à 20 000 entrées supplémentaires = 1 €/entrée
- de 20 001 à 30 000 entrées supplémentaires = 1,2 €/entrée
- au-delà de 30 000 entrées supplémentaires = 1,5 €/entrée

Les entrées supplémentaires sont calculées sur la base de la fréquentation « grand public payant » (entrées individuelles enfants, adultes tarif réduit ou plein tarif, tarif famille, groupes, cartes d'abonnement, location de matériel, leçons individuelles ou collectives et tarif visiteur).

Le régisseur intéressé a perçu au titre de l'année 2010 une rémunération de 90 000 € HT, soit le montant maximum prévu au contrat. Cette rémunération a été calculée sur la base de 40 108 entrées supplémentaires. Le prévisionnel étant de 162 440 entrées et le réalisé de 202 548, le calcul de la rémunération est donc correct et conforme au contrat.

Il apparaît toutefois paradoxal que le régisseur puisse être rémunéré au niveau maximum de la part variable liée à la fréquentation, alors que la fréquentation du Palais omnisport de Marseille grand-Est a été globalement décevante en 2010. Le passage prochain en affermage fournit une occasion de corriger cette anomalie.

4.3.3.4 Le budget annexe du Palais omnisport de Marseille grand-Est

Le compte de résultat 2010

La lecture du compte de résultat 2010 du budget annexe du palais omnisport de Marseille grand-Est fait apparaître des divergences sur le montant des dépenses et des recettes avec le rapport du régisseur intéressé, comme le montre le tableau ci-après :

Intitulé	2010		différence
	Rapport du régisseur intéressé	Comptabilité budget annexe PGG	
Dépenses	3 050 748 €	2 321 310 €	729 438 €
Recettes	974 621 €	864 692 €	109 929 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du Trésor public/Xémélios Web et du régisseur.

La chambre n'a pas obtenu d'explication satisfaisante à cette discordance qui pose problème car elle pourrait signifier que des sommes versées par la société SL-PGG ne seraient pas parvenues en intégralité dans la caisse du comptable.

Le bilan 2010

Le terrain d'assiette du Palais omnisport de Marseille grand-Est n'était pas comptabilisé à sa valeur d'achat (2,15 M€). La ville de Marseille a cependant corrigé cette anomalie comptable.

La ville de Marseille a par ailleurs décidé de ne pas comptabiliser d'amortissements au titre de l'année 2010 dans le budget annexe du Palais omnisport de Marseille grand-Est. Cette position de la ville n'est pas conforme à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux qui prévoit que « *l'amortissement d'une immobilisation commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, qui correspond à sa date de mise en service (application du prorata temporis)*³¹ ». L'amortissement du palais omnisport de Marseille grand-Est aurait donc dû commencer dès l'année 2010 puisqu'il a été mis en service au mois de décembre 2009.

La ville a certes décidé de commencer à amortir le bien en 2011 mais sur des bases insuffisantes puisque l'amortissement serait seulement de 631 985,44 €. Or au 31 décembre 2010, le bilan du budget annexe du palais omnisport de Marseille grand-Est enregistre déjà un montant d'immobilisations corporelles de 39 277 609,94 €, ce qui correspondrait à un amortissement annuel, calculé sur trente ans, de 1 309 253,66 €³².

La ville de Marseille a ainsi abusivement différé d'une année la comptabilisation d'un amortissement et minoré de moitié son montant lors de la première année d'application.

Recommandation n° 2 à la ville de Marseille

Corriger l'insuffisance d'amortissement constatée au titre des années 2010 et 2011 dans le budget annexe du POMGE.

³¹ Instruction budgétaire et comptable, M4, 2^{ème} partie « cadre comptable », p. 36

³² Compte tenu de la délibération 11/0175/FEAM du conseil municipal de Marseille qui prévoit dans son article 11 que les bâtiments, installations et aménagements du POMGE seront amortis sur 30 ans et le mobilier et matériel sur 10 ans (7 ans pour le matériel informatique).

4.3.3.5 Le coût d'une entrée au palais omnisport de Marseille grand-Est³³

Le rapport du régisseur intéressé pour l'année 2010 fait état de dépenses et de recettes, auxquelles il convient de rajouter le montant de l'amortissement qui aurait dû être comptabilisé en 2010 tel que calculé par la chambre (soit 1 238 528,14 €) ainsi que le montant des frais financiers enregistrés dans le budget annexe (251 442,44 €).

Le montant ainsi calculé divisé par le nombre d'entrées permet d'obtenir le coût unitaire de l'entrée au palais omnisport de Marseille grand-Est :

Intitulé	Exercice 2010
PRODUITS COURANTS NON FINANCIERS (A)	974 621,00 €
CHARGES COURANTES NON FINANCIERES (B)	3 050 748,00 €
Intérêts et charges assimilées (C)	251 442,44 €
Amortissements des immobilisations (D)	1 238 528,00 €
Résultat (E=B+C+D-A)	3 566 097,44 €
Nombre d'entrées (F)	209 151
Coût unitaire d'une entrée (G=E/F)	17,05 €

Source : chambre régionale des comptes

Le coût total d'une entrée pour le contribuable de la ville de Marseille peut donc être évalué à 17 €. L'entrée plein-tarif étant de 5 €, l'utilisateur du palais omnisport de Marseille grand-Est ne paye donc, au mieux, que moins d'un tiers du coût réel du service.

Un tel niveau de subventionnement d'un service public n'est pas inhabituel mais il aurait été préférable que la ville de Marseille en ait clairement conscience, avant de décider de la construction de cet équipement, afin de se déterminer en toute connaissance de cause. L'insuffisance des études préalables sur ce point trouve ici sa traduction la plus directe.

La ville de Marseille n'a pas contesté ces chiffres. Elle a au contraire indiqué être « *très attentive au suivi de ce ratio* » en ajoutant qu'elle « *entend bien le voir s'améliorer au fil des années.* ».

4.4 Les actions de Marseille Aménagement sur le centre-ville de Marseille

L'examen par la chambre des actions conduites par Marseille Aménagement dans le centre-ville de Marseille a porté sur les opérations d'aménagement confiées par la ville à cette société d'économie mixte dans le cadre, soit de périmètres de restauration immobilière (PRI), soit d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Il s'agit plus précisément des PRI Thubaneau (créé le 28 juin 1993), Centre-ville (créé le 27 février 1995), et Panier (créé le 21 décembre 1998, pour ce qui concerne Marseille Aménagement), et des OPAH Centre-ville (créée le 20 juin 1995) et République (créée le 22 avril 2002).

La chambre a également étudié l'action de Marseille Aménagement dans le cadre de l'OPAH République bien qu'elle n'ait pas été, cette fois, le concessionnaire, mais pour laquelle elle s'est vu confier un rôle d'animateur.

³³ Sur la base des chiffres mentionnés dans le rapport du régisseur

Le choix du contrôle de ces opérations a été fait en fonction de leur importance financière. En effet, au 31 décembre 2010, sur l'ensemble des concessions confiées à Marseille Aménagement, les trois PRI cumulaient à eux seuls environ 23 % du total des participations versées par les différents concédants à la SEMA. Les trois PRI représentaient 21 % des dépenses réalisées et provisions toutes concessions confondues.

Parmi les nombreux éléments recueillis durant l'instruction, la chambre s'est particulièrement appuyée sur les réponses apportées par Marseille Aménagement lors de son audition le 22 avril 2010 devant la commission municipale d'évaluation des PRI, dont la première réunion a eu lieu le 28 décembre 2009 et la dernière le 17 mai 2010. Aucun rapport final n'a cependant été remis par cette commission alors que les informations recueillies à cette occasion fournissaient une base de travail intéressante pour tenter d'établir un bilan quantitatif et qualitatif de l'action menée dans le centre-ville de Marseille.

4.4.1 Les caractéristiques de l'aménagement du centre-ville de Marseille

4.4.1.1 Les enjeux financiers

Les dépenses effectuées dans le cadre des PRI Thubaneau, Centre-ville et Panier avaient atteint au 31 décembre 2010 un montant total de 109 377 407 €, selon les projets de bilans établis en août 2011 par Marseille Aménagement.

Ce montant se répartit à hauteur de 70 687 820 € pour le PRI Centre-ville, de 17 049 375 € pour le PRI Thubaneau et 21 640 212 € pour le PRI Panier.

Les recettes de ces mêmes PRI, incluant la subvention d'équilibre versée par la ville de Marseille, avaient atteint, à la même date (fin 2010), un montant total de 109 354 665 €, dont 70 329 543 € pour le PRI Centre-ville, 17 049 375 € pour le PRI Thubaneau et 21 975 747 € pour le PRI Panier.

Au sein de ces recettes, la subvention d'équilibre de la ville de Marseille s'élevait au total à 49 350 543 €, dont 29 528 392 € pour le PRI Centre-ville, 10 597 151 € pour le PRI Thubaneau et 9 225 000 € pour le PRI Panier.

La subvention d'équilibre de la ville a donc couvert 42 % des dépenses pour le PRI Centre-ville, 62 % pour le PRI Thubaneau³⁴ et 43 % pour le PRI Panier.

³⁴ Concernant le PRI Thubaneau, le montant de 10 597 151 € comprend 4 225 000 € de participation aux équipements, qui correspond à la seule opération de réalisation du Mémorial de la Marseillaise. Ainsi, si l'on considère seulement le reste de la participation publique, soit 6 372 151 €, elle représente 37,37 % du total des recettes du PRI.

4.4.1.2 Les contraintes structurelles de l'urbanisme en centre-ville de Marseille

La question de la place du centre-ville à Marseille est posée depuis la fin du XIX^e siècle avec l'extension du port. Elle a été rendue encore plus cruciale par trois phénomènes majeurs : la désindustrialisation des quartiers qui, au nord de la cité, entourent le centre-ville, les difficultés du port maritime à la suite des mouvements de décolonisation, et l'afflux en quelques années de nouvelles populations.

Selon une étude du dispositif régional d'observation sociale (DROS) de mai 2012, Marseille est une ville pauvre puisque « 28 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté (fixé en 2012 à 942 € par mois, soit 60 % du revenu médian). La même étude souligne « la faiblesse du parc social en Paca, qui compte 56 logements sociaux pour 1 000 habitants, contre 105 pour 1 000 en Ile-de-France ».

S'agissant plus précisément du centre-ville, le GIP Politique de la Ville³⁵ a mandaté l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) pour créer un « observatoire des quartiers ». Ce dernier indique, dans une étude publiée en mai 2009, que le centre-ville compte parmi les territoires du contrat urbain les plus marqués par la précarité, avec de multiples composantes : pauvreté, difficultés d'insertion professionnelle, rupture du lien social. Il ressort ainsi de cette étude que, dans le centre-ville, 29 % des demandeurs d'emploi étaient en 2005 sans qualification et 26 % étrangers, alors que la moyenne pour l'ensemble de Marseille est de 17 %³⁶.

4.4.1.3 Les volontés d'aménagement du centre-ville sont anciennes et relèvent actuellement de la compétence de nombreuses collectivités publiques

L'aménagement de la ville de Marseille, incluant son centre-ville, n'a cessé, depuis la fin du XIX^e siècle, de faire l'objet de réflexions, qui se sont intensifiées après 1945. Plusieurs plans se sont ainsi succédé au cours de la première moitié du vingtième siècle³⁷.

³⁵ Créé en 1998 par la ville de Marseille et l'État, le Groupement d'Intérêt Public pour la Gestion de la Politique de la Ville constitue la structure juridique et financière d'animation et de gestion des programmes successifs mis en place à Marseille dans le cadre de la Politique de la Ville (Contrat de Ville 2000-2006, puis Contrat Urbain de Cohésion Sociale).

³⁶ L'étude ajoute que « le poids des populations à très faible ressource et très important dans le secteur du centre-ville. Le centre-ville représente un quart des allocataires des minima sociaux du contrat urbain de cohésion sociale en 2006 (17 % de ceux de Marseille). (...) En centre-ville, près de la moitié des ménages fiscaux ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté théorique. Les quartiers Belsunce et Noailles sont particulièrement défavorisés : ces deux quartiers comptent en 2006 le quart des allocataires CAF à bas revenus du centre-ville. On y note un poids élevé des résidences sociales et logements d'urgence (plus de 350 logements). La part des plus de 60 ans y est également élevée. Le quartier de la Joliette présente lui un habitat dégradé parfois insalubre suroccupé. On y note le faible niveau de qualification des demandeurs d'emploi : 43 % sont sans qualification contre 29 % pour le centre-ville en 2005. Les quartiers le Chapitre Thiers possèdent une part importante de bénéficiaires de minima sociaux : 43 % représentant près d'un millier de bénéficiaires contre 42 % en centre-ville.

³⁷ Plan d'Aménagement, d'Extension et l'Embellissement de Marseille dit Plan Greber de 1931, à la suite de la loi Cornudet qui rendait obligatoire l'établissement d'un tel plan pour les villes de plus de 10 000 habitants, puis plan Beaudoin de 1943, puis Plan Directeur d'Urbanisme approuvé par la ville en 1949 et l'Etat en 1959 ; ce plan restera en vigueur jusqu'en 1978.

Dans le centre, la ville a lancé de nombreuses opérations au cours des quarante dernières années. Ainsi la butte des Carmes a été démolie puis reconstruite, de même que le triangle Sainte-Barbe. Le 20 juillet 1971, la ZAC de la Bourse est créée. En mai 1972, la ZAD Belsunce-Grand Carmes est instaurée. Une opération groupée de restauration immobilière (ou OGRI) est lancée de 1972 à 1978 sur le quartier du Panier. En 1975, la ZAC Sainte-Barbe regroupant la butte des Carmes, le triangle Sainte-Barbe et le secteur de la porte d'Aix, est créée. En 1979, une OPAH prend la suite de l'OGRI Panier.

Cette succession d'opérations se poursuit au début des années quatre-vingt. Ainsi, en janvier 1980, un plan de référence pour le centre-ville est adopté. De 1983 à 1994, trois OPAH se succèdent sur le quartier Belsunce. En 1985 est créée auprès du secrétariat général de la ville de Marseille une « mission centre-ville » qui sera abandonnée en 1995.

La responsabilité de l'aménagement du centre-ville est actuellement partagée entre plusieurs collectivités, dont la ville de Marseille n'est que le partenaire. Ce partage de compétences accroît les besoins de coordination et rend difficilement lisibles les politiques menées. Ainsi, sur la zone de compétence de l'OPAH République, près de dix entités publiques ou parapubliques interviennent : l'Etat, l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la Région PACA, le département des Bouches-du-Rhône, la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la ville de Marseille, ainsi que Marseille Aménagement à laquelle la société publique locale d'aménagement SOLEAM va en grande partie succéder.

4.4.1.4 L'Opération Grand Centre-ville (OGCV) perpétue en grande partie les opérations menées jusqu'ici par Marseille Aménagement dans le centre-ville

Le conseil municipal de Marseille a défini par deux délibérations du 25 octobre 2010 et du 6 décembre 2010, une nouvelle opération d'aménagement portant sur le centre-ville de Marseille, dite Opération Grand Centre-ville, qu'elle a confiée à la SOLEAM.

Elle s'étend certes sur un périmètre bien plus large que celui des opérations gérées jusqu'ici par la SEML Marseille Aménagement pour le compte de la ville, mais sur les 35 « pôles » inclus dans cette opération, 11, soit environ un tiers, correspondent au périmètre d'intervention des trois PRI conduits jusqu'ici par Marseille Aménagement.

Ainsi :

- au PRI Panier correspondent les trois pôles Abadie Hôtel Dieu, Fonderie Vieille (Hôtel Dieu), et Folies Bergères ;
- au PRI centre-ville et Noailles correspondent les huit pôles Noailles-Capucin, Bata (Noailles), Nadar Pouillon (Belsunce), Saint Louis Delacroix (Noailles), Arc-Palud (Noailles), Bedarrides Lieutaud (ND du Mont - Noailles), Nationale Providence (Belsunce), et Korsec Velten Fabre.

Sur les 1 000 hectares de l'Opération Grand Centre-ville, 30 % correspondent donc à l'ancien périmètre des opérations conduites par Marseille Aménagement, que la ville avait pourtant décidé de clore de manière précipitée au 31 décembre 2009.

Cette Opération Grand Centre-ville s'inscrit dès lors clairement dans la poursuite de ce qu'a fait Marseille Aménagement au niveau du centre-ville de Marseille, et qu'elle n'a, aux dires mêmes de son directeur général lors de son audition par la chambre, pas terminé.

Cette continuité est confirmée par les propos tenus par le directeur général de la SOLEAM, M. Miaux, lors du premier conseil d'administration de cette société. Il a en effet précisé à propos de l'opération « centre-ville » que « *le patrimoine transféré à la Ville suite à l'achèvement du PRI du centre-ville au 31 décembre 2009, pourrait servir de point de départ à cette opération* ».

4.4.2 L'OPAH République

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), constituent un outil de la politique publique d'incitation à la réhabilitation de logements. Aux termes de l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, elles « *ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elles sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat. Ces opérations donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat et l'Etat* ».

La convention précise notamment le périmètre de l'opération et le montant total des aides susceptibles d'être accordées dans ce cadre par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Etat et les collectivités publiques.

L'OPAH Marseille République a été créée par convention du 22 avril 2002 signée par la ville de Marseille, Euroméditerranée, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, la Région, l'ANAH et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), pour une durée de 4 ans, jusqu'au 31 décembre 2006.

L'animation et le suivi de cette opération ont été confiés à Marseille Aménagement dans le cadre d'un marché de prestation de services signé avec la ville de Marseille qui lui a été notifié le 29 juillet 2002. Le rôle de Marseille Aménagement consiste à faire adhérer les propriétaires au processus de réhabilitation et à les accompagner tout au long de cette démarche.

L'OPAH République présente trois particularités :

Le secteur de l'OPAH République est inclus (à l'exception de la rue Colbert) dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national (OIN) Euroméditerranée. Marseille Aménagement y effectue une opération d'animation dans le cadre de l'OPAH. Pour sa part, Euroméditerranée ne subventionne pas les travaux des propriétaires de logements privés, mais effectue des opérations d'aménagement sur ce territoire.

La deuxième particularité est liée à l'histoire de la rue de la République, créée à la fin du XIXe siècle. En effet, les actions menées dans le cadre de l'animation d'une OPAH vont concerner principalement des « petits » copropriétaires, alors qu'historiquement, depuis sa création, la rue de la République a toujours été majoritairement détenue par de grands propriétaires. Ainsi, selon la convention d'OPAH du 22 avril 2002, sur les 5 200 logements concernés, 2 700 sont détenus par deux grands propriétaires (Aujourd'hui ANF EURAZEO et ATEMI) et 2 500 seulement par des propriétaires privés uniques (200), des copropriétés (2 150) ou par la ville et les bailleurs sociaux (150). Il a donc été nécessaire de formaliser dans des conventions particulières signées avec Euroméditerranée l'engagement de ces deux grands propriétaires dans l'opération d'amélioration des logements de la rue de la République.

La troisième particularité de l'OPAH République réside dans le fait qu'elle est concernée par trois zones de protection du patrimoine architectural, urbanistique et paysager (ZPPAUP) : la ZPPAUP « Panier », créée le 10 septembre 1997, la ZPPAUP « Chapitre Noailles Canebière Opéra Thiers », créée le 1^{er} septembre 1999 et enfin la ZPPAUP « République-Joliette » approuvée le 27 octobre 2000³⁸.

Les ZPPAUP ont pour objet de mettre en place des prescriptions particulières en matière architecturale et urbanistique. Elles sont également nécessaires pour que puissent avoir lieu les opérations de défiscalisation au profit des propriétaires réalisant des travaux d'amélioration des logements qu'ils possèdent (voir plus loin).

Le territoire de l'OPAH République est par ailleurs « encadré », au Nord, par l'OPAH « Marseille Euroméditerranée » créée le 10 décembre 2001 et, au Sud et à l'Ouest, par le PRI Panier Vieille Charité.

4.4.2.1 La création de l'OPAH République

Le préambule de la convention situe clairement l'OPAH République dans le cadre de l'opération Euroméditerranée et des opérations portant sur le centre-ville. Elle précise qu'un des principaux objectifs de l'opération est la production de 30 % de logements sociaux et qu'un comité de pilotage de l'OPAH devra mettre en place un dispositif permettant d'évaluer régulièrement l'atteinte des objectifs. Il sera accompagné par un comité technique de l'OPAH qui, dans les faits, s'est réuni 22 fois de janvier 2002 à octobre 2006.

Le préfet des Bouches-du-Rhône a installé le 30 mars 2005 un comité de suivi de l'opération République avec la participation du conseil général et de la ville de Marseille. A compter de cette date, la direction des deux comités (comité de pilotage de l'OPAH et comité de suivi de l'opération République) a été assurée par le sous-préfet à la ville.

L'opération englobe l'ensemble du patrimoine haussmannien situé de part et d'autre de la rue de la République et dans les rues adjacentes et concerne donc 5 200 logements.

³⁸ Les 142 hectares de la ZPPAUP en avril 2002 correspondent à Belsunce (22 ha), le Panier (27 ha), Chapitre-Canebière-Opéra-Thiers (66 ha) et République-Joliette (27 ha).

La convention définit des objectifs quantitatifs en termes d'amélioration des immeubles et logements qu'elle présente dans ce tableau:

Logements	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Logements PB concernés	420	480	620	560	490	2 570
dont Logements PB Traités	240	240	320	230	200	1 230
Logement PO concernés	50	100	140	170	140	600
dont Logement PO Traités	10	10	20	20	20	80
Total logements concernés	470	580	760	730	630	3 170
dont logement traités	250	250	340	250	220	1 310

Légende :

- la notion de « *logement concerné* » correspond aux logements d'un immeuble qui font seulement l'objet de travaux en partie commune ;
- la notion de « *logement traité* » concerne les logements réhabilités en parties communes et privatives ;
- « PO » signifie propriétaire occupant et « PB » propriétaire bailleur.

La convention prévoit que ces objectifs seront détaillés pour les deux sociétés propriétaires de la majeure partie des logements (à cette époque la SIM et P2C) dans des protocoles passés avec Euroméditerranée précisant le nombre de logements conventionnés avec indication des crédits ANAH³⁹ réservés pour le secteur libre, le conventionné et le LIP⁴⁰.

- le protocole passé entre Euroméditerranée et P2C le 2 juillet 2001 prévoit ainsi qu'à l'issue des réhabilitations, le parc de P2C sera composé de 30 % de logements sociaux (400 logements environ), de 30 % de logements à loyer intermédiaire, de 30 % de logements à loyers libres et que 10 % du patrimoine sera soumis à arbitrage sur son usage (hôtellerie, résidence hôtelière ou bureaux) ;
- le protocole passé avec la SIM en mars 2002 fixe des objectifs de réalisation similaires : 30 % de logements sociaux, 30 % de logements intermédiaires et 30 % de logements de catégorie supérieure.

Comme le prévoyait la convention, un mécanisme spécifique a été mis en place dès 2002 dans le cadre de cette OPAH, afin de venir en aide aux copropriétaires dont les revenus modestes ne leur permettaient pas de faire face à des dépenses importantes.

Au titre d'une convention particulière du 4 novembre 2003⁴¹ la CDC a ainsi mis en place une enveloppe auprès du crédit municipal de Marseille, d'un montant initial de 1 143 368 € pour une durée de trois ans, versable en deux tranches. Le crédit municipal prête aux propriétaires qui en font la demande les sommes correspondant aux subventions qu'ils doivent percevoir (et qui leur ont été notifiées), ces derniers souscrivant à cet effet un prêt gratuit (ils ne règlent que le droit de timbre) auprès de l'établissement.

³⁹ L'Agence nationale de l'habitat accorde sous certaines conditions, dans le cadre des OPAH, des subventions aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants, réalisant des travaux de protection du bâti, de sécurité, d'économie d'énergie, d'amélioration sanitaire et d'amélioration du confort.

⁴⁰ Les LIP pour Logements d'Insertion Privés ont pour objet la réhabilitation des logements privés destinés à être loués à des ménages défavorisés. Dans ce cadre, les propriétaires bailleurs bénéficient d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux. En contrepartie, ils s'engagent à respecter un loyer conventionné LIP pendant 9 ans. Le taux de subvention ANAH atteint alors 50 %. Cette subvention peut être majorée par une contribution de la collectivité locale concernée.

⁴¹ Approuvée par la délibération du 11 mars 2012 et citée par la délibération du conseil municipal du 12 novembre 2007.

Selon le bilan 2006 de l'OPAH République, ce préfinancement aura permis d'aider 425 copropriétaires à réaliser leurs travaux de parties communes et de réaliser 71 ravalements de façades, 29 réfections de cages d'escaliers, 19 réfections de toitures et la création de 3 ascenseurs. Ce bilan fait apparaître un montant total des prêts de 1 681 279,68 €.

4.4.2.2 Les modalités d'intervention de Marseille Aménagement dans le cadre de l'OPAH République

L'animation et le suivi de l'OPAH République ont donc été confiés par la ville de Marseille en application d'une délibération du 5 octobre 2001 à la SEM Marseille Aménagement par un marché de prestation de services n° 02/364, notifié le 29 juillet 2002, comportant une tranche ferme de 3 ans et une tranche conditionnelle de la même durée. Cette deuxième tranche a été affermie en 2005 ; le marché s'est ainsi achevé au 28 juillet 2008.

C'est au titre de ce marché que la SEM a pu continuer à instruire, au-delà du 31 décembre 2006, c'est-à-dire après la fin de l'OPAH, les demandes de subventions qui avaient été engagées avant la fin de l'OPAH. Dans la mesure où les dossiers de demandes de subventions sont valables deux années à compter de leur dépôt (cette durée pouvant être prolongée si cela est justifié), la ville a donc pu valablement, dans son marché initial, confier à Marseille Aménagement une mission s'achevant un an et demi après la fin de l'OPAH.

La SEM Marseille Aménagement est cependant intervenue bien au-delà du 28 juillet 2008 puisque la ville de Marseille a prolongé sa mission par différents actes postérieurs à la fin de l'OPAH (voir plus loin).

Le cahier des clauses administratives et techniques particulières (CCATP) du marché définit les missions de Marseille Aménagement en les explicitant, selon que la SEM intervient sur le patrimoine de copropriétaires (« patrimoine diffus ») ou sur celui de l'une des deux grandes sociétés présentes dans le périmètre.

A) Le contenu de la mission confiée à Marseille Aménagement

La mission de Marseille Aménagement en ce qui concerne le patrimoine diffus

Le CCATP du marché énumère les différentes missions confiées à la SEMA. Elles peuvent ainsi être présentées de manière synthétique :

- **Information** : tenue de permanences régulières, conduite de réunions, démarche de communication.
- **Conseil et assistance** : auprès des propriétaires et locataires dans les domaines administratifs sociaux techniques et financiers afin de faciliter leur décision, mais sans que le titulaire (Marseille Aménagement) puisse être, à aucun moment, maître d'œuvre sur le site, pour le compte de propriétaires privés. Dans ce cadre, le titulaire contribuera notamment à l'établissement des demandes de subvention et de prêt de toute nature, des dossiers de conventionnement s'il y a lieu, ainsi qu'à l'établissement de plans de financement.
- **Propositions** : signalisation de tous les obstacles à l'objectif municipal de requalification.
- **Mise en œuvre des aides financières des collectivités territoriales** : réception et instruction des demandes en fonction du règlement d'attribution des aides municipales prévues.
- **Constitution des dossiers** et des documents nécessaires à la procédure d'attribution des subventions.

- **Instruction des dossiers** villes et collectivités locales et présentations en commission.
- **Notification au demandeur** des subventions des collectivités.
- **Constitution des dossiers de demande de prêt** et de préfinancement des subventions auprès du crédit municipal.
- **Réception vérification des factures et contrôle de l'exécution des travaux subventionnés.**
- **Établissement du décompte en vue du paiement** des subventions par la ville suivant les règles de la comptabilité publique.
- **Proposition d'annulation des subventions**, si elles ne sont pas suivies de travaux.
- Saisie, tenue et mise à jour de la **base de données** informatique.

En revanche, la mission de Marseille Aménagement **en ce qui concerne les deux grands propriétaires** est plus réduite. Selon le CCATP du marché, le rôle de la SEMA est, dans ce cas, limité à :

- **Réception des dossiers ANAH et dépôt à l'ANAH.**
- **Réception des dossiers ville** et collectivités locales, instruction de ces dossiers.
- **Saisie informatique**, présentations en commission.
- **Notification des décisions** de subventions des collectivités.
- **Vérification des factures** et contrôle des travaux subventionnés.
- **Établissement des décomptes** en vue du paiement

B) Les marchés confiés à la SEMA et leurs prorogations successives

L'acte d'engagement signé le 13 décembre 2001 par Marseille aménagement prévoyait dans son article 2 un prix forfaitaire total pour six ans de 803 152 € HT, avec une tranche ferme de 389 880 € HT et une tranche conditionnelle de 413 272 € HT. Cette deuxième tranche a donc été affermie en 2005 portant la durée de la mission de Marseille Aménagement à 6 ans, jusqu'au 28 juillet 2008.

Un avenant n° 1 du 29 juillet 2008, proroge les effets du marché jusqu'au 28 janvier 2009 soit à une date postérieure de 25 mois à la date d'achèvement de l'OPAH République au motif « *qu'un certain nombre de dossiers sont en cours de validité, les subventions étant valables 2 ans prorogables. Les opérations préalables aux mises en paiement (contrôles des factures et des travaux) font partie des missions du prestataire (Marseille Aménagement)* ».

La circulaire n° 2002-68/UHC/IUH du 8 novembre 2002 relative aux OPAH prévoit pourtant au paragraphe 2 de son annexe 1 que « *la durée de l'OPAH est portée à 5 ans maximum, durée non prorogable (souligné par la chambre)* ». Il est donc contraire à l'esprit de ce texte d'avoir prolongé par voie d'avenant jusqu'en janvier 2009 un marché relatif à l'exécution d'une OPAH achevée depuis décembre 2006 et qui ne pouvait être prorogée.

En outre, deux autres marchés, cette fois à procédure adaptée (MAPA), sont intervenus pour augmenter à nouveau de manière significative le montant du marché initial et sa durée. Un MAPA de prestations intellectuelles dont l'objet était « *le suivi des dossiers restants de l'OPAH Marseille République* » a ainsi été notifié par la ville de Marseille le 8 avril 2009 seulement (alors que l'avenant 1 avait expiré en janvier) pour une durée d'un an, soit jusqu'au 7 avril 2010 et pour un montant de 102 554,60 € TTC.

Enfin un MAPA a à nouveau été confié par la ville à la SEMA pour une « *mission de suivi des dossiers restants des aides aux propriétaires privés de l'OPAH Centre-ville 3, du dispositif d'aides du Panier et de l'OPAH Marseille République* ». Notifié le 4 janvier 2010 pour un montant de 27 450 € TTC, il a expiré le 3 janvier 2011, date à compter de laquelle la SEM ne peut donc plus, d'un point de vue juridique, intervenir dans le cadre de l'OPAH République.

L'avenant au marché initial et ces deux MAPA ont donc reporté le terme de la mission de Marseille Aménagement à une date (début 2011) qui excède de plus de 4 ans la fin de la convention d'OPAH (31 décembre 2006) qui lui servait de support.

De surcroît, depuis le 4 janvier 2011, c'est la SOLEAM qui intervient à la suite de Marseille Aménagement, pour le règlement des dossiers de subventions, mais sans avoir préalablement été mise en concurrence.

Pour justifier cette situation qui confirme, au demeurant, la continuité de l'intervention de la SOLEAM par rapport à celle de Marseille Aménagement, cette dernière a indiqué que « *depuis le 6 décembre 2010, la SOLEAM est concessionnaire de la Ville de Marseille dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine Grand Centre-Ville. Dans l'article 2, « Missions du concessionnaire », au paragraphe 2.1.10, il est mentionné que la SOLEAM a pour mission la « reprise de la gestion des subventions en cours de validité des opérations achevées « Marseille République », « Centre-ville 3 », « Panier ».* Cette réponse n'est cependant pas recevable, car la mission de suivi de l'OPAH République, en lieu et place de la SEMA ne peut pas entrer dans le champ d'application de la concession confiée à la SOLEAM car, dans cette OPAH, la SEMA dont la SOLEAM poursuit l'action, n'était pas elle-même concessionnaire mais simple prestataire de services. Pour cette mission de suivi, la SOLEAM agit donc comme simple prestataire de services, tout comme la SEMA en son temps, ce qui nécessitait donc bien, au préalable, que cette prestation de services fasse l'objet d'une mise en concurrence.

En tout état de cause et contrairement à ce qu'affirment la ville de Marseille et la SPL SOLEAM dans leurs réponses, qui estiment à tort que les conditions du contrat « in house » étaient réunies, force est de constater que la ville de Marseille n'intervient pas seule dans le cadre de l'OPAH République puisqu'elle a comme partenaires le conseil général des Bouches-du-Rhône, la région, l'ANAH et la Caisse des dépôts. Or en application de la jurisprudence dite « in house » la SOLEAM ne peut être choisie sans mise en concurrence que si elle intervient au bénéfice de ses seuls actionnaires qui sont les communes de Marseille, Cassis, La Ciotat, Gémenos et Tarascon et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

Pour l'ensemble de ces raisons, la ville de Marseille devait mettre en concurrence la SOLEAM et ne pouvait lui confier directement une prestation de services consistant à traiter le solde des dossiers de l'OPAH République.

C) La rémunération de Marseille Aménagement au titre de l'animation et du suivi des dossiers de l'OPAH République

L'animation de l'OPAH République

Pour assurer les missions prévues à l'article 6 de la convention d'OPAH du 22 avril 2002, une équipe d'animation a été mise en place par Marseille Aménagement pour le compte de la ville.

L'article 5 de la convention d'OPAH détaille les engagements de chacun des signataires pour le financement de cette équipe opérationnelle d'animation de l'OPAH :

- Département : 10 % du coût de fonctionnement dans la limite de 20 056 € TTC / an,
- Région : 20 % du coût de fonctionnement dans la limite de 33 538,78 € / an,
- Etat : 40 % du coût de fonctionnement dans la limite de 33 538,78 € / an,
- Euroméditerranée : 30 % du coût de fonctionnement dans la limite de 33 538,78€ / an.

Les modalités de cofinancement de cette équipe ont été modifiées à plusieurs reprises, mais au final c'est la ville de Marseille qui a dû, seule, prendre en charge la dérive de près de 20 % de son coût, représentant un montant de 39 422,66 € par an, puisque les autres financeurs avaient pris la précaution de plafonner leur intervention.

La rémunération totale versée à la SEMA au titre de son intervention dans l'OPAH République de 2002 à janvier 2011 atteint 951 752,30 € HT soit 1 138 295,75 € TTC soit une augmentation de 18,5 % par rapport au marché initial, tranche conditionnelle incluse.

Marchés	Montant HT	Montant TTC
Marché 02/364 du 29 juillet 2002	803 152,80 €	960 570,75 €
Avenant n°1 du 29 juillet 2008	39 900,00 €	47 720,40 €
Marché 09/0419/99 du 8 avril 2009	85 748,00 €	102 554,61 €
Marché 09/1270/99 du 4 janvier 2010	22 951,50 €	27 449,99 €
TOTAL	951 752,30 €	1 138 295,75 €

Dans le même temps, le périmètre de l'opération traitée par Marseille Aménagement est cependant passé de 3 170 à 2 020 logements.

La convention d'OPAH prévoyait en effet au départ que 3 170 logements étaient concernés par l'OPAH. Le travail de l'équipe d'animation portait donc, aux termes de la convention d'OPAH, sur ces 3170 logements devant être subventionnés.

Pourtant, selon le bilan présenté lors du comité de pilotage du 3 juillet 2008⁴², le nombre de logements concernés est descendu à 2 020 logements dès 2004, puisque n'ont plus été comptabilisés dans l'OPAH les 1 151 logements de P2C, cette société étant sortie du dispositif de l'OPAH, à la suite de son rachat par un fonds de pension en 2004.

⁴² Sources : « comité de pilotage OPAH Marseille République (2002-2006) du 3 juillet 2008, bilan OPAH 2002-2006 » et Marseille Aménagement « bilan annuel OPAH Marseille République au 31/12/2006 ».

Le périmètre d'intervention de l'équipe d'animation de la SEM Marseille Aménagement a ainsi été diminué de 36 % dès 2004, ce qui constituait une modification de l'objet même du marché. Il apparaît donc qu'un avenant à la convention d'OPAH ainsi qu'un avenant au marché n°02/364 du 29 juillet 2002 auraient été nécessaires afin de prendre en compte cette baisse d'activité afin notamment d'ajuster la rémunération de l'équipe d'animation en conséquence.

Le fait que la durée de la mission de la SEM ait par la suite été prolongée, comme le soulignent la ville de Marseille et la SEM Marseille Aménagement dans leur réponse, ne justifie cependant en rien le maintien de la rémunération initiale puisque les diverses prolongations ont-elles-mêmes été encadrées par un avenant et 2 marchés qui prévoyaient chacun une rémunération spécifique.

Le suivi des dossiers de l'OPAH République par l'équipe d'animation de Marseille Aménagement

La chambre a étudié plusieurs dossiers de réhabilitation suivis par Marseille Aménagement et ayant donné lieu au versement d'une subvention. Les dossiers examinés qui portaient sur neuf immeubles couvrent les différents cas de figure rencontrés par Marseille Aménagement : propriétaires bailleurs ou occupants, travaux sur parties privatives ou sur parties communes (copropriétés), loyer libre ou conventionné, travaux modestes (remplacements des fenêtres et volets) ou importants (réhabilitation complète du logement).

L'examen de ces dossiers montre tout d'abord que si la majorité des calculs ont été correctement faits, les problèmes relevés restent nombreux et variés : plafonds appliqués plus contraignants que la réalité ou, à l'inverse, plafonds non appliqués, subventions calculées sur la base de devis d'une entreprise alors que les factures proviennent d'une autre, sans trace d'un accord des copropriétaires pour ce changement.

Dans plusieurs cas, des pièces justificatives qui auraient dû être exigées ne figuraient pas au dossier de demande de subvention, sans que, pour autant, cette carence ait empêché le versement de la subvention demandée.

Ainsi, pour la totalité des dossiers relatifs à des travaux de ravalement de façade ou de changement de fenêtres, mais aussi, de manière plus globale, pour les dossiers antérieurs au 1^{er} janvier 2007 pour lesquels les travaux intérieurs étaient soumis à autorisation spéciale (AST), aucun document ne prouve que l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF), prévu par l'article R. 423-11 du code de l'urbanisme, ait été sollicité et *a fortiori* rendu. Or, tous les travaux situés dans le périmètre de l'OPAH République sont soumis au respect des prescriptions d'une ZPPAUP et requièrent dès lors un accord exprès (ou tacite depuis le 1^{er} janvier 2007) de l'ABF. En l'absence de cet accord exprès ou d'un document prouvant le recueil tacite de cet accord, les travaux concernés sont irréguliers et ne peuvent donc normalement être attestés par la SEM ni, *a fortiori*, donner lieu au paiement de subvention.

Par ailleurs, aucun des dossiers examinés ne contenait un document de principe mentionnant, à l'attention des propriétaires, les pièces justificatives exigées à l'appui des demandes de subvention effectuées auprès de la ville de Marseille. L'absence d'un tel document a eu pour effet de multiplier les relances afin d'obtenir les pièces manquantes.

L'examen de ces dossiers montre, en outre, que Marseille Aménagement ne vérifie pas le respect, par les propriétaires bailleurs, de l'engagement de location des biens qu'ils souscrivent obligatoirement pour une durée prévue réglementairement en contrepartie des subventions qu'ils reçoivent. Il en va de même pour l'engagement que doivent prendre les propriétaires occupants de ne pas revendre leur logement pendant une période donnée, en contrepartie également des subventions reçues.

Il est vrai que cette mission n'a pas été clairement attribuée à Marseille Aménagement. Cette dernière était cependant la seule à même de constituer un outil de suivi de ces engagements des propriétaires. En l'absence d'un tel outil, la SEM ne pouvait connaître de manière précise les cas dans lesquels les subventions dont elle supervisait le versement devaient être partiellement remboursées pour la durée non accomplie de l'engagement.

En pratique, personne ne contrôle donc le respect de ces engagements, sauf en ce qui concerne les subventions de l'ANAH, et aucune sanction n'est dès lors prise quand ils ne sont pas respectés. A défaut de la combler elle-même, Marseille Aménagement aurait dû, au regard des enjeux, signaler à ses partenaires et notamment à la ville, cette lacune majeure d'un système qu'elle était chargée de gérer sur le terrain.

L'examen des dossiers sélectionnés par la chambre montre enfin que l'équipe d'animation ne réalise pas, avec la personne subventionnée, de procès-verbal contradictoire attestant de la réalisation des travaux, alors qu'il s'agit pourtant du seul moyen de garantir que les travaux subventionnés ont bien été effectués et de conserver une trace de cette garantie.

Il est donc impossible au vu du contenu des dossiers examinés d'affirmer que les travaux ont bien été réalisés, alors que les subventions ont, elles, été versées. Cette vérification incombe pourtant clairement à Marseille Aménagement puisqu'une des tâches qui lui est confiée par la ville consiste en la « *réception et vérification des factures et contrôle de l'exécution des travaux subventionnés* »⁴³.

Il s'agit là d'une lacune fondamentale du système qui conduit à douter de son efficacité en termes d'amélioration réelle de la qualité de l'habitat. Ce problème se pose également au niveau des PRI, comme on le verra plus loin.

4.4.3 L'OPAH Centre-Ville

Marseille Aménagement a conduit pour le compte de la ville trois OPAH successives relatives au centre-ville de Marseille, de 1995 à 1998 pour la première, puis de 1999 à 2002 pour la deuxième, et enfin de 2004 à 2009 pour la dernière.

Leurs périmètres opérationnels couvrent les quartiers de Belsunce, Thiers, Noailles et Chapître. Le territoire de ces OPAH englobe celui des PRI Centre-Ville et Thubaneau. Les OPAH se sont ainsi ajoutées au PRI, permettant aux propriétaires ayant adhéré au processus de restauration immobilière de bénéficier des différentes subventions des collectivités locales, de l'Etat et de l'ANAH.

La Chambre a examiné les conventions de ces trois OPAH Centre-ville successives et s'est particulièrement attachée au bilan de l'OPAH III. Cet examen conduit à formuler quatre types d'observations.

⁴³ Article 2.1 du CCATP du marché 02/364

a) L'examen des conventions relatives aux OPAH Centre-Ville met en évidence une absence de base juridique pendant 18 mois, entre la fin de l'OPAH II et le début de l'OPAH III

La convention d'OPAH Centre-Ville I a été conclue le 20 juin 1995, pour une durée de 3 ans du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1997. Son périmètre concernait 7 800 logements et comprenait donc notamment le périmètre de restauration immobilière du Centre-Ville, qui concernait lui-même 5 000 logements.

Un avenant n° 1 à la convention d'OPAH Centre-Ville I signé le 6 mars 1998, a prorogé d'un an la durée de l'OPAH jusqu'au 31 décembre 1998.

La convention d'OPAH Centre-Ville II a été, de son côté, conclue le 25 février 1999, pour une durée de 3 ans du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001. Son périmètre concerne toujours 7 800 logements, et comprend le PRI Centre-Ville qui ne concerne plus cette fois que 4 800 logements, soit donc 200 de moins qu'au moment de la signature de l'OPAH I.

Un avenant n° 1 à la convention d'OPAH Centre-Ville II, signé le 13 février 2002 a prorogé la durée de l'OPAH Centre-Ville II jusqu'au 31 décembre 2002.

Enfin, la convention d'OPAH Centre-Ville III a été conclue le 20 juillet 2004, pour une durée de 5 ans du 20 juillet 2004 au 20 juillet 2009. Son périmètre concerne 7 800 logements.

Cette chronologie montre que du 1^{er} janvier 2003 au 20 juillet 2004, soit donc pendant environ 1 an et demi, aucune convention d'OPAH n'était juridiquement applicable alors que dans les faits les procédures de l'OPAH continuaient à être appliquées et notamment au travers de l'octroi de subventions à des opérations de réhabilitation.

b) Des objectifs dépassés pour les parties communes mais des résultats inférieurs aux prévisions pour les réhabilitations des logements eux-mêmes

La SEM Marseille Aménagement a réalisé un bilan de l'OPAH Centre-Ville III au 31 mars 2010⁽⁴⁴⁾. Il comptabilise les dossiers qui ont été engagés lors des commissions municipales d'attribution des aides de la ville et de l'ANAH, de juillet 2004 jusqu'aux dossiers déposés le 20 juillet 2009 et qui ont été traités lors de l'ultime commission d'engagement de la ville qui s'est tenue le 23 février 2010 afin de permettre le traitement du très grand nombre de dossiers parvenus peu avant la date de fin de l'OPAH fixée au 20 juillet 2009⁽⁴⁵⁾.

Au cours de cette OPAH, 25 commissions d'engagement de la ville de Marseille se sont tenues au rythme moyen de 4 commissions par an. Il convient de souligner qu'à compter de 2006 c'est la communauté urbaine Marseille Provence Métropole qui, dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, a assuré le pilotage et surtout pris les décisions de financement public d'aide à l'habitat à la place et pour le compte de l'Etat. L'instruction des dossiers est cependant toujours restée de la compétence de l'ANAH.

⁴⁴ Soit après la dernière commission d'attribution des aides en date du 23 février 2010.

⁴⁵ Il est rappelé qu'à partir de la validation en conseil municipal (29/03/10) les demandeurs disposent d'un délai de 2 ans pour réaliser les travaux avec la possibilité de prorogations éventuelles.

Les tableaux ci-après font le point de l'exécution de l'OPAH en termes financiers à fin 2009 sous l'angle des aides accordées et des montants des travaux qu'elles ont générés.

Tableau des subventions accordées dans l'OPAH Centre-Ville III
(Source : Marseille Aménagement)

Montants en M€ arrondis		OPAH III						Bilan OPAH III
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
ENVELOPPES en M€	Montant Total des travaux subventionnables	6,2	7,6	8,4	8,1	3,20	13,8	47,3
	Montant des travaux subventionnés	3,9	5,1	5,24	5,9	2,28	10	32,42
Subventions ANAH engagées	Propriétaires Occupants	0,069	0,08	0,073	0,05	0,066	0,104	0,44
	Loyer Libre	0,084	0,15	0,19	0,27	0,077	0,335	1,11
	Loyer Intermédiaire	0,027	0,13	0,096	0,071	0,077	0,14	0,54
	Loyer Social	0,56	0,34	0,21	0,84	0,22	1,011	3,18
	Loyer Très Social	0,02	0,7	0,14	0,025	0	0,27	1,16
	Sous-total ANAH							6,43
Subventions Région PACA engagées	Propriétaires Occupants	0,1	0,12	0,06	0	0	0	0,28
	Loyer Libre	0,13	0,16	0,097	0	0	0	0,39
	Loyer Intermédiaire	0,001	0,012	0,003	0	0	0	0,02
	Loyer Social	0,059	0,035	0,012	0	0	0	0,11
	Loyer Très Social	0,0015	0,043	0,009	0	0	0	0,05
	Sous-total Région							0,85
Subventions Département BdR engagées	Propriétaires Occupants	0,04	0,09	0,066	0,077	0,063	0,168	0,50
	Loyer Libre	0	0	0	0	0	0	0,00
	Loyer Intermédiaire	0	0	0	0	0	0	0,00
	Loyer Social	0,11	0,067	0,035	0,14	0,063	0,178	0,59
	Loyer Très Social	0	0,006	0,0004	0,0027	0,062	0	0,07
	Sous-total Département							1,16
Subventions Ville de Marseille engagées	Propriétaires Occupants	0,24	0,27	0,23	0,28	0,2	0,488	1,71
	Loyer Libre	0,29	0,38	0,51	0,54	0,17	0,62	2,51
	Loyer Intermédiaire	0,009	0,064	0,009	0,009	0	0,17	0,26
	Loyer Social	0,11	0,067	0,05	0,13	0,063	0,178	0,60
	Loyer Très Social	0,007	0,086	0,018	0,0027	0,00	0,062	0,18
		Sous-total Ville						
	Total des subventions							13,7

Selon les chiffres de Marseille Aménagement, 32 M€ de travaux ont ainsi été déclarés recevables pour la perception des aides par application des plafonds, sur un montant total de travaux éligibles de 47,3 M€. Ils ont généré 13,7 M€ de subventions, dont 6,43 M€ par l'ANAH (47 % du total) et 7,27 M€ par les collectivités locales (53 % du total) soit un taux de subventionnement de 28,96 % qui laisse donc à la charge des propriétaires 70 % de leurs travaux.

Un document produit par Marseille Aménagement fait par ailleurs le point sur les montants moyens d'aides accordés à chaque propriétaire, par chaque collectivité concernée et par l'ANAH.

Propriétaire Occupant	ANAH	650 €
	REGION	411 €
	CG13	741 €
	VDM	2 511 €
		4 313 €
Propriétaire Bailleur	ANAH	127 €
	REGION	595 €
	CG13	602 €
	VDM	3 675 €
		4 999 €
Propriétaire Bailleur Investisseur	ANAH	15 251 €
	REGION	1 482 €
	CG13	2 136 €
	VDM	6 617 €
		25 486 €

Source : Marseille Aménagement « OPAH Centre-Ville III - Bilan au 31/03/2010 - Ratio des subventions par catégories de propriétaires ».

Il ressort plus globalement de ce bilan, cette fois sous l'angle du nombre de dossiers concernés, que 2 494 logements ont été subventionnés dont 728 traités en parties privatives (102 par des propriétaires occupants et 626 par des propriétaires bailleurs). A cette occasion, 310 logements à caractère social (233+77) ont été mis sur le marché locatif, auxquels s'ajoutent 53 logements en loyer intermédiaire.

Le nombre de logements subventionnés au titre des parties communes dépasse très largement les objectifs de la convention d'OPAH III qui prévoyait un nombre de logements à subventionner de 330 par an, soit un total de 1 650. En effet ce sont au total 2 494 logements qui ont fait l'objet d'un subventionnement soit 844 de plus que l'objectif, qui a ainsi été dépassé de plus de 50 %.

En revanche, le nombre de logements réhabilités au titre des parties privatives est nettement inférieur aux objectifs. En moyenne, 130 logements par an ont été traités en parties privatives alors que l'objectif affiché était de 180 logements par an. Les réalisations sont donc cette fois inférieures de 50 % aux objectifs.

La SEM précise dans son bilan que 85 % des logements traités en parties privatives appartiennent à des propriétaires bailleurs ou propriétaires bailleurs investisseurs. Sur le nombre de logements subventionnés pour le compte des propriétaires bailleurs, la majorité des logements (1 432) sont en loyer libre.

c) Les difficultés rencontrées par l'équipe d'animation

L'équipe d'animation a rencontré un certain nombre de difficultés que Marseille Aménagement a elle-même exposées dans le document intitulé « OPAH Centre-Ville III – Bilan au 31/03/2010 ». Elle y souligne principalement les points suivants :

- l'absence d'un mécanisme de préfinancement du type de celui mis en place pour l'OPAH République ;
- la longueur des délais de paiement des subventions, notamment ceux de l'ANAH ; elle évoque des délais de 6 à 8 mois et souligne à cette occasion et à juste titre qu'un « *décalage de paiement trop long des subventions ANAH engendre des difficultés pour l'équipe d'OPAH qui doit régulièrement s'informer auprès de l'ANAH des dates de règlement des subventions afin d'informer au plus juste les propriétaires* » ;

- le manque de suivi social après travaux : à ce titre, la SEM souligne elle-même « *qu'il n'est pas rare de revenir sur des logements qui ont déjà bénéficié de travaux aidés. (...) Il est donc nécessaire de se mobiliser quant au suivi de certains locataires afin de pérenniser les efforts entrepris et d'inscrire véritablement nos interventions dans le cadre de réhabilitations durables* ».

La SEM fait également un certain nombre de constats en ce qui concerne l'optimisation des procédures qu'elle a suivies. Elle préconise ainsi pour les copropriétés en difficulté, l'acquisition de lots le plus tôt possible afin d'enclencher une dynamique d'intervention.

Pour les relogements dans le périmètre de l'OPAH mais hors PRI, elle estime que le parc de logements relais créé dans le cadre du protocole d'éradication de l'habitat indigne ainsi que le parc de logements propriété de la ville auraient pu être mobilisés, en plus du parc privé. Enfin la SEM souligne la nécessité d'assurer le suivi de certains immeubles après travaux afin d'éviter une rapide dégradation.

d) Le suivi des dossiers de demandes de subventions à l'expiration de la convention d'OPAH III

A la clôture de l'OPAH III le 20 juillet 2009, plus de 500 dossiers de demandes de subventions restaient à traiter. Cette situation a débouché sur la tenue d'une commission d'attribution des aides le 23 février 2010 afin de statuer sur ces demandes introduites pendant la durée de la convention d'OPAH. Il aurait été préférable que cette réunion, qui s'est donc tenue 7 mois après la fin de l'OPAH, ait lieu en 2009 afin de pouvoir rattacher les dépenses correspondantes au budget 2009.

De surcroît, en juillet 2011, soit plus de deux ans après la fin de l'OPAH, des dossiers de subvention continuaient à être instruits et à donner lieu à paiement de la part de la Ville de Marseille. Une délibération prise le 12 décembre 2011 par le conseil municipal de la ville de Marseille attribue ainsi 48 660,62 € de subventions au titre de l'OPAH Centre-Ville III. Au total, ce sont pas moins de 455 dossiers, concernant 70 immeubles, qui étaient encore en cours de suivi au 1^{er} février 2012.

L'exécution de l'OPAH Centre-ville a été également prolongée, en pratique, très au-delà de son terme, par un marché à procédure adaptée (MAPA) attribué à Marseille Aménagement et par l'Opération Grand Centre-Ville concédée à la SPLA SOLEAM.

Le MAPA n° 09/1270/99 du 4 janvier 2010, déjà évoqué pour l'OPAH République, a ainsi été conclu entre la ville de Marseille et la SEM Marseille Aménagement, seule candidate ayant présenté une offre, pour « *la mission de suivi des dossiers restants des aides aux propriétaires privés de l'OPAH Centre-ville 3, du dispositif d'aides du Panier et de l'OPAH Marseille République* » pour une durée d'un an. Comme cela a déjà été relevé pour l'OPAH République, ce MAPA ne fournit pas à lui seul une base juridique suffisante pour continuer à exécuter une OPAH ayant expiré depuis juillet 2009.

Par ailleurs, au titre de l'article 13 bis de la convention de concession d'aménagement « Grand Centre-Ville » du 18 janvier 2011, qui a également déjà été évoquée plus haut dans le cadre de l'OPAH République, la SPLA SOLEAM a été chargée d'assurer « *le suivi technique, administratif et financier des dossiers non soldés des dispositifs d'aides précédents (OPAH Centre-Ville 3, dispositifs d'aides du Panier et OPAH Marseille République).* »

Cette nouvelle prolongation indirecte de l'exécution d'une OPAH pourtant close, pose les mêmes problèmes que celle induite par le MAPA précité. S'y ajoute, comme cela a déjà été relevé pour l'OPAH République un problème de mise en concurrence puisque la SOLEAM ne travaille pas, lorsqu'elle suit l'exécution de l'OPAH centre-ville, pour la seule ville de Marseille, ce qui obligeait à la mettre en concurrence pour cette prestation.

4.4.4 Les périmètres de restauration immobilière (PRI)

4.4.4.1 Les principes régissant les PRI

Instaurée par la loi «Malraux » du 4 août 1962, la procédure d'aménagement des PRI a pour objet la restauration complète et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans un périmètre créé à cet effet.

Elle permet à la collectivité, par le biais d'une déclaration d'utilité publique (DUP), de prescrire la réalisation de travaux de restauration aux propriétaires concernés. À défaut d'accord sur la réalisation des travaux, ou en cas de refus des propriétaires de réaliser les travaux prescrits, la collectivité peut obtenir l'expropriation, à charge pour elle de réaliser les travaux de réhabilitation ou, plus fréquemment, de céder les biens expropriés à des investisseurs s'engageant à réaliser les travaux dans le cadre d'une opération privée de restauration immobilière. Pour les PRI confiés à Marseille Aménagement, c'est cette deuxième option qui a été choisie.

La procédure de restauration immobilière est initiée par la collectivité publique ou l'établissement public compétent pour la réalisation des opérations de restauration immobilière (article L. 313-4-1 du code de l'urbanisme). Le code de l'urbanisme prévoit un déroulement de la procédure en cinq phases successives, précédées d'une phase préparatoire :

- 1) Réalisation d'études préalables (ou pré opérationnelles) puis opérationnelles (ou de mise en œuvre),
- 2) Délimitation du périmètre de l'opération,
- 3) Déclaration d'utilité publique du projet,
- 4) Détermination des travaux de restauration à réaliser,
- 5) Détermination des propriétaires concernés et prescription de travaux,
- 6) Expropriation des immeubles et lots dont les propriétaires n'ont pas souhaité être associés à la procédure de restauration.

La loi de transfert des compétences du 7 janvier 1983 a par ailleurs institué les Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU). Cette procédure a été complétée par la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages qui a créé les Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP). Un nouveau régime va leur succéder, mais ce changement est sans incidence sur la période contrôlée par la chambre.

Créée après enquête publique, une ZPPAUP constitue une servitude d'utilité publique qui s'impose aux autres documents d'urbanisme (SCOT, PLU, POS ...) applicables sur la zone. En ZPPAUP, les travaux de construction, de démolition, de modification de l'aspect des immeubles ou des lieux sont soumis à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France.

En application des articles 156 I 3 alinéa 2 et 199 *tervicies* du Code général des impôts, le régime de défiscalisation « Malraux » est applicable dans les ZPPAUP. La création d'une ZPPAUP permet donc d'imposer des prescriptions pour la réhabilitation des immeubles mais aussi d'offrir un cadre fiscal incitatif aux propriétaires qui souhaitent y investir.

4.4.4.2 Les programmes de restauration immobilière du Centre-ville, du Panier et Thubaneau

A) Ces PRI s'étalent sur des durées comprises entre 14 et 19 années, particulièrement longues

Le PRI centre-ville a duré 14 années

La ville de Marseille a confié en 1995 à Marseille Aménagement, dans le cadre juridique d'une concession, la conduite du PRI Centre-Ville pour une durée de 7 années qui courait jusqu'au 21 mars 2002. Marseille Habitat était associée en tant qu'opérateur foncier jusqu'en 1999.

Un avenant n° 4 du 16 décembre 2002 a prorogé la concession jusqu'au 31 décembre 2006 et un avenant n° 6 du 18 juillet 2005 jusqu'au 31 décembre 2009.

La mission de Marseille Aménagement dans le cadre du PRI Centre-Ville a toutefois été interrompue par une délibération du 29 juin 2009. Elle approuve l'avenant n° 9 qui met fin à la concession au 31 décembre 2009 et prépare sa clôture. Elle rappelle la nécessité d'actualiser la stratégie et les objectifs des PRI afin qu'ils participent notamment à la mise en œuvre de l'Engagement municipal pour le logement décidé le 17 juillet 2006.

Elle rappelle également que le conseil municipal, par délibération du 15 décembre 2008, a approuvé la politique municipale en faveur de l'Engagement municipal pour le logement ; cette délibération de 2008 fait le bilan des actions déjà engagées et précise qu'« *en ce qui concerne plus particulièrement le Centre-Ville, la Ville de Marseille confirme sa volonté de mettre en place de nouveaux outils opérationnels au terme des concessions de PRI qui s'achèvent fin 2009. Un plan stratégique global comprenant des propositions opérationnelles et un phasage sur le Centre-Ville sera présenté après concertation avec l'ensemble des acteurs du Centre-Ville, et en particulier les acteurs associatifs, à un prochain conseil municipal* ».

La délibération du 29 juin 2009 précise par ailleurs que le foncier en portage par Marseille Aménagement qui n'aura pas été traité ou cédé sera repris par la nouvelle opération annoncée à l'article 7 de la délibération du 17 juillet 2006 sur l'Engagement municipal renforcé pour le Centre-Ville, ou à défaut par la ville, pour les biens ayant vocation à rester publics.

Le PRI centre-ville, qui s'était pourtant déjà étalé sur une période particulièrement longue de 14 années a donc lui aussi trouvé une nouvelle source de prolongation au travers de la nouvelle opération Grand Centre-Ville confiée à la SOLEAM.

Le PRI Panier-Vieille Charité a duré encore plus longtemps (16 années)

La ville a d'abord confié en 1993 la concession de ce PRI à la SEM Marseille Habitat. Tenant compte des leçons de cette première expérience, la ville a décidé en 1998, de résilier la convention de 1993 et de confier à Marseille Aménagement une nouvelle concession.

La clôture de l'opération était prévue au 30 décembre 2001 mais cette échéance a été repoussée au 31 décembre 2005 par un avenant n° 2 de décembre 2001, puis jusqu'au 31 décembre 2009 par un avenant n° 6 de 2005.

Par délibération du 5 octobre 2009, la ville de Marseille a prononcé la clôture de l'opération au 31 décembre 2009. Une « *feuille de route* » a été établie avec Marseille Aménagement pour terminer la maîtrise des biens en cours d'expropriation, céder à des opérateurs le patrimoine destiné à la production de logements locatifs sociaux ou en accession à la propriété à prix maîtrisé, et « *préparer le transfert des biens qui seront repris dans le cadre de l'opération d'intervention sur l'habitat qui doit prendre sans rupture le relais de la Restauration Immobilière, avec des objectifs élargis et une stratégie redéfinie dans le contexte des interventions renforcées sur le centre-ville* ».

La mise en œuvre du PRI Panier – Vieille Charité s'est donc étalée sur une période de plus de 16 années qui commence en 1993 et se termine fin 2009. Malgré cette durée particulièrement longue le PRI Panier Vieille Charité trouve également, comme le PRI centre-ville, une nouvelle source de prolongation au travers de la nouvelle opération Grand Centre-Ville.

Le PRI Thubaneau a duré 19 ans

Le PRI Thubaneau a été approuvé en 1992. La ville a confié l'opération à Marseille Aménagement en 1993 dans le cadre d'une concession. Il comprend environ 80 immeubles situés dans un quadrilatère de 2 hectares, délimité par la rue Tapis Vert au Nord, la rue Longue des Capucins à l'Est, la rue Vincent Scotto au Sud et le cours Belsunce à l'Est.

Cinq avenants successifs ont allongé la durée de la convention jusqu'au 31 décembre 2011 ce qui débouche sur une durée de 19 ans, la plus longue de tous les PRI du centre-ville.

La SEM Marseille Aménagement fait valoir, pour justifier la durée des PRI, que le nombre de logements traités passe d'un objectif de 1 400 logements sur 7 ans (délibération du 27 février 1995) à 2 940 logements traités ou en cours sur 14 ans, ce qui représente le double en volume et en durée. Elle considère ainsi que les résultats sont conformes aux objectifs (durée doublée, nombre de logements doublé).

Cette analyse repose cependant sur une comparaison erronée. En effet, la lecture de l'annexe à la délibération citée par la SEM permet de constater un objectif de « *1400 logement réhabilités* » (et non pas seulement « traités ») sur une période de 7 ans.

Or le rapport présenté par la SEM elle-même devant la commission municipale d'information et d'évaluation sur les PRI le 22 avril 2010, indique que le nombre de logements réhabilités au 31/12/2009 n'est pas 2 940 (c'est le nombre de logements « traités ») mais de 1 790 soit une hausse d'environ 28 % par rapport aux objectifs initiaux et non un doublement.

B) Les missions de Marseille Aménagement dans le cadre des PRI

Les trois délibérations intervenues le 21 décembre 1998 et l'article 2 des cahiers des charges des trois PRI définissent de manière identique les missions du concessionnaire, Marseille Aménagement. Il est principalement chargé de constituer les dossiers d'enquête en vue de l'obtention des DUP, de notifier les travaux prescrits au titre des DUP, d'assurer leur suivi, et de contrôler la conformité des travaux de restauration avec les différents cahiers des charges et prescriptions (ZPPAUP, DUP) et plus globalement leur effectivité.

Pour les biens immobiliers qu'il aura acquis, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, le concessionnaire devra mettre au point les projets de restructuration des immeubles à céder, après accord préalable du concédant, établir les dossiers de demandes d'autorisations spéciales de travaux et les transmettre aux services compétents.

En pratique, Marseille Aménagement n'a donc pas pour vocation de réaliser des travaux de restauration immobilière des logements et commerces. Ces travaux sont du ressort des propriétaires, Marseille Aménagement ne réalisant que les travaux préalables à la revente. Marseille Aménagement est en revanche responsable du relogement des habitants des immeubles qu'elle a acquis.

Le concessionnaire se voit également confier une mission de coordination et d'animation des réseaux de commercialisateurs, mis en place avec l'accord du concédant. Il assure par ailleurs une mission de commercialisation par ses propres moyens.

Le concessionnaire doit aussi assister les propriétaires pour le montage des dossiers de demandes de subventions auprès de la ville, de l'Etat et de l'ANAH, et effectuer le suivi de ces dossiers. Pour les demandes de subventions municipales, il assure en outre leur instruction, leur présentation devant la commission compétente et le versement des subventions « *après contrôle de l'exécution des travaux* » (article 2-9 du cahier des charges).

Concernant spécifiquement le PRI Thubaneau un avenant n° 7 du 5 février 2004 ajoute aux missions de Marseille Aménagement la réalisation du Mémorial de la Marseillaise et un second avenant dit n° 8 du 16 juillet 2004 organise les modalités contractuelles, administratives et financières spécifiques nécessaires à la réalisation de ce Mémorial.

Enfin une délibération du 16 juillet 2007 du conseil municipal de la ville de Marseille recentre les missions de Marseille Aménagement sur la restauration immobilière en lui retirant la création de 200 places de parking, la maîtrise de terrains pour la construction de 75 logements, en réévaluant les prix d'acquisition et de vente, et surtout en supprimant les garanties créées par les délibérations du 30 septembre 1996 et du 30 mars 1998 au profit des investisseurs (promesse de rachat et garantie de recettes locatives en contrepartie du choix du locataire par la SEM lorsqu'elle a un mandat de gestion) et des propriétaires bailleurs (garantie d'impayés de loyers en cas de relogement effectué par Marseille Aménagement).

4.4.4.3 Les déclarations d'utilité publique des travaux de restauration immobilière

Les déclarations d'utilité publique constituent un outil essentiel pour la mise en œuvre des PRI. En effet, c'est par le biais de ces DUP que la collectivité concédante peut mettre en œuvre des mesures coercitives à l'égard des propriétaires qui ne voudraient pas appliquer les obligations découlant des opérations d'urbanisme ou qui n'auraient pas entrepris les travaux de restauration prescrits dans le délai de deux ans fixé par la loi.

La ville de Marseille a délégué son droit d'expropriation à la SEM Marseille Aménagement pour chacun des périmètres de restauration immobilière.

La liste des immeubles soumis à des prescriptions de travaux, le programme des travaux correspondants, ainsi que l'estimation des dépenses, sont définis au dossier d'enquête d'utilité publique. De manière générale, les immeubles concernés sont les plus dégradés ; ils appellent une action significative d'amélioration, de mise en valeur du patrimoine architectural et présentent, par ailleurs, un taux de vacance important.

Les travaux à réaliser par les propriétaires sont précisés par des fiches spécifiques à chaque immeuble qui sont classées par îlot. Ces fiches d'immeubles présentent, d'une part, les caractéristiques générales du bâti et, d'autre part, les prescriptions générales et les prescriptions particulières à effectuer.

Les prescriptions générales indiquent si des travaux sont à réaliser ou non sur les parties communes (façades, cages d'escalier, toitures) et sur les parties privatives. Les prescriptions particulières sont édictées dans le cas où des contraintes de restauration supplémentaires et spécifiques à l'immeuble (éléments architecturaux, devantures commerciales...) sont à mettre en œuvre par le propriétaire. Ces prescriptions particulières peuvent prévoir des démolitions partielles, en particulier en cœur d'îlots, en vue d'améliorer l'environnement immédiat des logements et la qualité résidentielle du quartier.

32 ordonnances d'expropriation ont été obtenues pour 248 propriétaires pour les PRI Centre-ville et Thubaneau et 38 ordonnances concernant 128 propriétaires pour le PRI Panier.⁴⁶

A) La fréquence et la durée des déclarations d'utilité publique des PRI

Les 3 PRI ont donné lieu à pas moins de 8 DUP

Les opérations d'aménagement ont été conçues par phases successives. Le PRI Panier-Vieille Charité a fait l'objet de trois DUP. Deux ont été lancées dans le cadre du PRI Panier⁴⁷ de 1993. La première (« DUP Panier Vieille Charité »), qui date de 1993, concerne essentiellement la partie Nord du quartier, alors que la seconde (« DUP Panier Vieille Charité 2^{ème} tranche »), qui date de 1996, concerne sa partie centrale.

La troisième (DUP Panier-Vieille-Charité II) qui constitue, en fait, la seule du « deuxième » PRI Panier Vieille Charité⁴⁸, a été instaurée par arrêté préfectoral du 3 décembre 1997.

Le PRI Thubaneau a donné lieu à deux DUP. La première (« DUP Thubaneau »), créée en 1994, concerne 26 immeubles autour du couvent des Récollettes. La seconde, (« DUP Thubaneau 2^{ème} tranche ») instituée en 1996, vise les 54 autres immeubles dégradés du périmètre, notamment les locaux du jeu de Paume qui accueillent le Mémorial de la Marseillaise.

Le PRI Centre-ville a pour sa part fait l'objet de 3 DUP. La première (« DUP Belsunce Nord ») créée en 1997 concerne essentiellement la partie Nord du quartier. La deuxième (« DUP Belsunce 2^{ème} tranche ») de 1999, cible les axes majeurs (partie Est de la rue Thubaneau, Nord du Cours Belsunce, rue du Petit Saint Jean, rue des Petites Maries) en prenant en compte les immeubles dégradés non prescrits dans la première DUP. La troisième, dite « Noailles Chapitre » a été créée par arrêté préfectoral du 5 octobre 2001. Les 284 immeubles faisant l'objet de prescriptions de travaux pour cette DUP sont insérés dans 10 secteurs sur Noailles (152 immeubles) et 14 secteurs sur Chapitre (132 immeubles).

⁴⁶ Source : rapport de Marseille Aménagement pour son audition du 22 avril 2010 par la commission municipale d'évaluation des PRI.

⁴⁷ Son périmètre concernait 26 îlots, qui représentent 2 000 logements, dont 50 % environ soumis à prescriptions de travaux.

⁴⁸ Elle concerne 28 îlots repartis au Sud de la couronne centrale du quartier du Panier et soumet 352 immeubles à prescriptions de travaux.

Des DUP prorogées à plusieurs reprises ce qui a doublé ou triplé leur durée initiale

Le tableau ci-après, établi à partir d'informations fournies par Marseille Aménagement, fait le point sur les différentes étapes administratives de ces 8 DUP.

	Panier – Vieille Charité			Thubaneau		Centre-ville		
	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	3 ^{ème} DUP	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	3 ^{ème} DUP
	Panier Vieille charité	Panier Vieille Charité 2e tranche	Panier Vieille Charité II	Thubaneau	Thubaneau 2ème tranche	Belsunce Nord	Belsunce 2 ^{ème} tranche	Noailles Chapître
N° - date CM de demande de procéder à EP en vue de DUP	93/169/HCV du 15 mars 1993	95/539/HCV du 19 mai 1995	97/026/HCV du 28 avril 1997	93/393/HCV du 28 juin 1993	95/199/HCV du 10 mars 1995	95/29/HCV du 27 février 1995	98/0614/EUG E du 20 juillet 1998	00/0279/EUG E du 28 avril 2000
N° - date Arrêté Préfectoral de DUP	93-93 du 5 octobre 1993	96-65 du 19 juillet 1996	97-121 du 3 décembre 1997	94-57 du 12 septembre 1994	96-62 du 28 juin 1996	97-86 du 28 juillet 1997	99-67 du 6 octobre 1999	2001-55 du 5 octobre 2001
Échéance de DUP	05/10/1998	19/07/2001	03/12/2002	12/09/1999	28/06/2001	28/07/2002	06/10/2004	05/10/2006
N° - date CM de demande de prorogation	98/0615/EUG E du 20 juillet 1998	01/0411/EHC V du 28 mai 2001	02/0817/EHC V du 19 juillet 2002	99/0729/EUG E du 19 juillet 1999	01/0410/EHC V du 28 mai 2001	02/0677/EHC V du 24 juin 2002	04/0484/EHC V du 16 mai 2004	06/881/EHCV du 17 juillet 2006
N° - date Arrêté Préfectoral de DUP	98-80 du 2 octobre 1998	2001-45 du 28 juin 2001	2002-70 du 9 octobre 2002	99-63 du 27 août 1999	2001-44 du 28 juin 2001	2002-56 du 15 juillet 2002	2004-51 du 22 juin 2004	2006-100 du 8 septembre 2006
Échéance de DUP	02/10/2003	28/06/2006	03/12/2007	27/08/2004	28/06/2006	15/07/2007	22/06/2009	08/09/2011
N° - date CM de demande de prorogation	02/1174/HCV du 25 novembre 2002	05/1148/HCV du 14 novembre 2005	07/0276/EHC V du 19 mars 2007	DUP expirée	05/1147/HCV du 14 novembre 2005	06/1130/EHC V du 13 novembre 2006	09/0058/SOSP du 9 février 2009	10/0799/DEV D du 27 septembre 2009
Décret en Conseil d'Etat	Décret NOR EQUU030092 6 du 25/09/2003	Décret NOR EQUU060131 6 du 13/07/2006	Décret NOR DEVU076768 1 du 28/11/2007		Décret NOR EQUU060131 5 du 26/06/2006	Décret NOR DEVU075906 1 du 19/07/2007	Décret NOR DEVU091670 7 du 25/09/2009	
Date échéance	02/10/2008	19/07/2011	03/12/2012		28/06/2011	28/07/2012	06/10/2014	
Immeubles prescrits	170	145	352	26	54	181	200	284
Nombre de logements	2668			80		3725		

Chaque DUP a donc été prorogée deux fois à l'exception de la 1^{ère} DUP Thubaneau et de la DUP Noailles Chapître (3^{ème} DUP Centre-ville) qui n'ont été prorogées qu'une seule fois. Pour la première exception, il est vrai qu'il ne semblait pas nécessaire de proroger à nouveau la 1^{ère} DUP Thubaneau puisque son périmètre était englobé dans la deuxième qui en organisait ainsi, de fait, la prorogation. Quant à la DUP Noailles Chapître elle a tout de même fait l'objet en septembre 2009 d'une demande de la ville auprès de l'Etat en vue d'une deuxième prorogation. Toutefois, aucun décret en Conseil d'Etat n'est intervenu.

Ces doubles prorogations ont eu pour effet de porter la durée initiale de 5 ans des DUP concernées à un total de 15 années. Les premières prorogations peuvent s'expliquer et se justifier par la relative brièveté de la durée initiale fixée par l'article L. 11-5 II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au regard de l'état des immeubles dans les périmètres en cause, mais aussi de la faculté légale donnée au propriétaire de différer les travaux. A la réception de la notification de travaux, celui-ci dispose en effet de 2 ans pour s'exécuter et s'il donne son accord à la fin de la deuxième année, il peut encore relancer un nouveau délai de 2 ans.

En revanche, les deuxièmes prorogations auraient pu être évitées si les expropriations avaient été mises en œuvre dès l'expiration du délai de 4 ans susmentionné (2 ans + 2 ans). Or tel n'a pas été le choix de la ville de Marseille.

La ville de Marseille a volontairement renoncé à utiliser la procédure d'expropriation

La délibération du conseil municipal du 18 juillet 2005 qui proroge le PRI Panier-Vieille Charité de 3 ans jusqu'au 31 décembre 2009, la motive par des travaux et par l'utilisation de la procédure d'expropriation. Elle indique ainsi qu'« *afin d'accélérer le processus de restauration immobilière, il a été décidé de recourir à l'outil coercitif en lançant les enquêtes parcellaires qui pourront déboucher sur l'expropriation. L'objectif est de traiter les immeubles dégradés et d'imposer la réhabilitation le long d'axes prioritaires pour obtenir des résultats tangibles à échéance de 2009 compte tenu du volume des immeubles concernés et de la durée des procédures* ».

Il en va de même pour le PRI Thubaneau, au niveau de la délibération de 2006 approuvant l'avenant n° 10 qui proroge la durée de la convention publique d'aménagement jusqu'au 31 décembre 2009 pour notamment mettre en œuvre les expropriations. En effet il est indiqué que « *concernant la restauration privée, après une phase amiable, la Ville a décidé d'activer le pouvoir contraignant de ces déclarations d'utilité publique : le recours aux enquêtes parcellaires, en 2004 et en 2006, doit permettre l'expropriation des propriétaires refusant de s'engager à réaliser les travaux prescrits. L'engagement des propriétaires repousse de deux ans, le cas échéant, l'expropriation pour carence. Certains biens stratégiques seront donc cessibles au cours du 1er semestre 2009* ».

En pratique, à la demande de la ville de Marseille, les procédures d'expropriation n'ont commencé qu'à partir de 2005. Les dossiers adressés par Marseille Aménagement au Conseil d'Etat à l'appui des demandes de 2^{ème} prorogation pour chaque DUP concernée le confirment. On peut ainsi relever, pour la 2^{ème} DUP de travaux du PRI Thubaneau, que la SEM justifie la 2^{ème} prorogation en indiquant notamment qu'« *il a volontairement été choisi, dans un premier temps, de ne pas utiliser les outils coercitifs liés à la DUP (expropriation en cas de non-réalisation des travaux), ce qui a également contribué à retarder le processus de réhabilitation* ».

De manière générale pour les 2^{èmes} demandes de prorogations, qui sont toutes rédigées sur la même base, souvent au mot près, la ville ne fournit aucune justification au retard pris dans sa décision de recourir aux expropriations et se contente de demander à l'Etat la prorogation des DUP afin de mener à bien, notamment, les expropriations lancées tardivement.

Si l'on peut comprendre que la collectivité n'ait pas voulu utiliser d'emblée un mode d'action coercitif, dont elle avait pourtant elle-même souhaité pouvoir disposer, son utilisation très tardive a pu contribuer à enliser un processus de réhabilitation qui exige, pour être efficace, d'être mené avec une contrainte de temps imposée par la législation elle-même.

En outre, cette renonciation à utiliser, au moins dans un premier temps, l'outil de l'expropriation, a été décidée de manière informelle et n'a donc pas permis au conseil municipal de se prononcer sur son opportunité et de l'approuver.

Les prorogations ont été opérées sans réflexion préalable sur l'atteinte ou non des objectifs et la faisabilité des opérations

Le tableau ci-après, établi à partir d'informations fournies par Marseille Aménagement, compare les réalisations aux objectifs.

Tableau des DUP et de leurs prorogations
(Source : Marseille Aménagement) et commentaires de la Chambre

NC = non communiqué	Panier – Vielle Charité			Thubaneau		Centre-ville			
	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	3 ^{ème} DUP	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	1 ^{ère} DUP	2 ^{ème} DUP	3 ^{ème} DUP	
Dénomination de la DUP	Panier Vieille Charité	Panier Vieille Charité 2 ^{ème} tranche	Panier Vieille Charité II	Thubaneau	Thubaneau 2 ^{ème} tranche	Belsunce Nord	Belsunce 2 ^{ème} tranche	Noailles Chapître	
Nombre d'immeubles prescrits par DUP	170	145	352	26	54	181	200	284	
DUP initiale	Date de CM de demande de procéder à enquête publique en vue de DUP	15/03/1993	19/05/1995	28/04/1997	28/06/1993	10/03/1995	27/02/1995	20/07/1998	28/04/2000
	Date d'arrêté préfectoral de DUP	05/10/1993	19/07/1996	03/12/1997	12/09/1994	28/06/1996	28/07/1997	06/10/1999	05/10/2001
	Échéance de la DUP	05/10/1998	19/07/2001	03/12/2002	12/09/1999	28/06/2001	28/07/2002	06/10/2004	05/10/2006
1 ^{ère} prorogation	Date de CM de demande de prorogation	20/07/1998	28/05/2001	19/07/2002	19/07/1999	28/05/2001	24/06/2002	16/05/2004	17/07/2006
	Nombre et % d'immeubles traités à la date de la demande de prorogation ⁴⁹	NC	NC	117 (33) %	NC	26 (48%)	65 (36%)	75 (37,5 %)	NC
	Date d'arrêté préfectoral de DUP	02/10/1998	28/06/2001	09/10/2002	27/08/1999	28/06/2001	15/07/2002	22/06/2004	08/09/2006
	Date d'échéance de la DUP	02/10/2003	28/06/2006	03/12/2007	27/08/2004	28/06/2006	15/07/2007	22/06/2009	08/09/2011
2 ^{ème} prorogation	Date de CM de demande de prorogation	25/11/2002	14/11/2005	19/03/2007	DUP expirée	14/06/2005	13/11/2006	09/02/2009	27/09/2009
	Nombre et % d'immeubles traités à la date de la demande de prorogation ⁵⁰	102 (60%)	119 (82%)	155 (44%)		41 (76 %)	96 (53%)	154 (77%)	NC
	Nombre et % d'immeubles traités à la date de la demande de prorogation ⁵¹	100(56%) ⁵²	110 (75%)	227 (64%)		37 (68%)	136 (75%)	137 (68%)	NC
	Date du décret en Conseil d'Etat	25/09/2003	13/07/2006	28/11/2007		26/06/2006	19/07/2007	25/09/2009	
	Date d'échéance de la DUP	02/10/2008	19/07/2011	03/12/2012		28/06/2011	28/07/2012	06/10/2014	

⁴⁹ Par exemple, pour la DUP Panier Vieille Charité II, 117 immeubles, soit 33 % des 352 immeubles prescrits avaient fait l'objet de travaux à la date de la demande de première prorogation de la DUP.

⁵⁰ Source : Délibérations du conseil municipal demandant une deuxième prorogation.

⁵¹ Source : Dossiers présentés au Conseil d'Etat en vue d'une deuxième prorogation.

⁵² Le nombre total d'immeubles prescrits auquel se rapporte ce pourcentage est 176 et non 170, selon le dossier fourni au Conseil d'Etat.

Pour les premières prolongations, ce tableau ne précise le nombre et le pourcentage des logements traités que pour la moitié des DUP. Marseille Aménagement n'a pas pu donner à la chambre d'explication à ces absences d'informations.

Pour les deuxièmes prolongations, une différence inexplicquée apparaît au niveau des taux de réalisation (en nombre et pourcentages de logements traités) selon que la source est la délibération de prolongation ou le dossier de demande de DUP.

Ce tableau montre par ailleurs que les premières prorogations par arrêté préfectoral ont été demandées sur la base d'un taux de réalisation des travaux de restauration immobilière compris entre 33 % et, au mieux, 50 % des objectifs, ce qui est particulièrement faible au bout de 5 années de DUP.

Les secondes prorogations par décret en Conseil d'Etat ont été demandées sur la base de taux de réalisation des travaux de restauration immobilière plus contrastés, compris entre 53 % et 82 % des objectifs, mais cette fois au bout de 10 années de DUP, ce qui permettait d'espérer des taux significativement meilleurs, alors que tel n'a pas été le cas.

Pour la DUP Vieille Charité II et la DUP Belsunce Nord, le taux de réalisation des travaux observé au bout de 10 ans n'a progressé, respectivement, que de 11 points (de 33 % à 44 %) et de 17 points (de 36 % à 53 %) par rapport à la fin de la DUP initiale (soit au bout de 5 ans).

Ces taux de réalisation bas (aux alentours de 50 % des objectifs initiaux) et surtout leur faible évolution au cours de la durée de 1^{ère} prorogation auraient dû amener la ville de Marseille à s'interroger sur la pertinence d'une deuxième prorogation puisque les objectifs ne semblaient pas pouvoir être atteints.

En revanche pour la DUP Panier Vieille Charité 2^{ème} tranche, la DUP Thubaneau 2^{ème} tranche et la DUP Belsunce 2^{ème} tranche, plus de 75 % des immeubles prescrits avaient fait l'objet de travaux, à l'issue de la 1^{ère} prorogation de DUP, ce qui justifiait alors une deuxième prorogation.

La ville de Marseille légitime toutes les prorogations par le nombre important d'immeubles restant à traiter, en particulier d'immeubles concernés par une procédure d'expropriation. Cette explication n'est cependant pas recevable, car une telle situation aurait également pu conduire, comme cela vient d'être relevé, à renoncer aux prorogations. La commune était donc bien confrontée à un choix qui nécessitait une réflexion préalable dont elle s'est malheureusement dispensée.

Dans cette optique, il aurait été souhaitable d'établir des documents d'étape permettant de vérifier la pertinence des objectifs initiaux par rapport aux besoins et aux réalisations, d'en informer l'assemblée délibérante afin de recueillir son accord pour ajuster en conséquence les objectifs et clore ainsi les opérations dans les délais prévus.

B) Les expropriations poursuivies au-delà de la durée des PRI sont financées par des avances à Marseille Aménagement qui sont illégales

La concession du PRI Thubaneau a pris fin le 31 décembre 2011, après le terme de la 2^{ème} DUP Thubaneau qui s'est achevée le 28 juin 2011.

Les autres concessions d'aménagement relatives aux PRI Panier Vieille Charité et Centre-ville se sont achevées au 31 décembre 2009 alors que deux DUP étaient encore en cours de validité.

La SEM Marseille Aménagement a cependant indiqué qu'elle continuait, après expiration des concessions d'aménagement, à assurer le suivi des expropriations engagées avant la fin des PRI. En particulier, elle acquiert encore des immeubles expropriés, alors même qu'elle n'a plus de titre juridique pour intervenir en qualité de concessionnaire puisque la délégation du droit d'expropriation, liée à la création d'une concession d'aménagement, disparaît de facto lorsque cesse la concession qui en est le support juridique.

Dans ces conditions, il paraissait difficile que la SEM puisse valablement payer aux propriétaires évincés les indemnités dues au titre de leur expropriation.

Interrogée à ce sujet, la SEM indique qu'elle « *continue à suivre uniquement les dossiers d'expropriation pour lesquels l'ordonnance avait été rendue et le juge saisi pour fixer les indemnités avant le 31/12/2009. Le jugement a été rendu au nom de MARSEILLE AMENAGEMENT qui doit l'exécuter. Pour les dossiers pour lesquels l'ordonnance seule avait été rendue, mais le juge non saisi pour la fixation des indemnités, le dossier a été transféré à la Ville qui est intervenue volontairement à la procédure. (...) MARSEILLE AMENAGEMENT ne met plus en œuvre son droit d'expropriation depuis le 31/12/2009, date de la clôture de la concession (...) MARSEILLE AMENAGEMENT en application de l'article 5.1.3 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 sur les SEM locales ne fait qu'effectuer à la demande du concédant des règlements devenus exigibles postérieurement à la date d'expiration du contrat de concession* ».

A cet effet, la SEM a joint deux conventions d'avril 2010 signées avec la ville « *pour le versement d'une avance dans le cadre de la clôture de la concession (...) pour les dépenses exigibles* », relatives au PRI Panier Vieille Charité et au Centre-Ville.

Ces conventions pour le versement d'avance se fondent sur l'article L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales mais ce texte concerne les avances dans le cadre des concessions en vigueur et non des concessions terminées. La prévision et le versement d'avances de trésorerie dans une concession d'aménagement dont la clôture a été prononcée ne peuvent donc pas valablement s'appuyer sur les bases législatives précitées.

Selon le tableau de gestion des avances « dépenses exigibles » fourni par la SEM, la situation des avances dont a bénéficié Marseille Aménagement sur la base de ces conventions, se présentait ainsi à la date du 10 août 2011:

- PRI Centre-Ville : avance de 2 000 000 € complétée de 741 755 €. Ces avances ont fait l'objet de « dépenses agréées » d'un montant total de 2 656 991,33 €, ce qui laisse un solde disponible de 84 764 €. Sur les « dépenses agréées », les dépenses effectivement payées représentent 1 914 762,05 €, le reste à verser étant égal à 742 519,28 € ;
- PRI Panier : avance de 1 000 000 € qui a fait l'objet de « dépenses agréées » d'un montant total de 507 238 €, ce qui laisse un solde disponible de 492 762 €. Aucune indication n'est donnée sur le paiement de ces dépenses.

La ville fait valoir que « la modalité choisie par les parties préside bien évidemment du fait que si la phase opérationnelle des PRI était effectivement arrêtée, la reddition des comptes liée à leur clôture n'avait précisément pas eu lieu et qu'il n'était en conséquence contraire ni à la lettre, ni à l'esprit des textes de permettre ainsi de parachever l'exécution des expropriations en cours.

Une autre solution aurait probablement pu être envisagée, consistant pour la Ville à reprendre l'intégralité des procédures en l'état, y compris celles parvenues en phase judiciaire dont s'agit, mais cela aurait occasionné de probables pertes de temps et de fiabilité alors même que la solution adoptée était efficace et totalement transparente ».

Cette argumentation n'enlève rien à l'illégalité du dispositif. Elle a pour principal intérêt d'indiquer que la clôture comptable des PRI ne sera pas effectuée tant que toutes les expropriations engagées par la SEM n'auront pas été terminées. La solution choisie par la ville a donc pour effet de retarder de manière indéfinie la clôture des comptes des opérations : de fait les PRI ne sont toujours pas clôturés en 2013.

Au final la chambre ne peut que constater l'illégalité de la procédure qui a conduit la ville de Marseille à verser des avances au concessionnaire d'une opération terminée. Cette situation est d'autant moins admissible qu'elle résulte non pas d'un vide juridique ou d'une lacune de la loi, mais de la décision municipale de clore précipitamment lesdites concessions pour permettre à une nouvelle société, la SOLEAM, de reprendre, dans le cadre de l'opération Grand Centre-Ville qui lui a été confiée, des opérations d'aménagement qui en réalité n'étaient pas terminées.

4.4.4.4 La commercialisation des biens acquis par Marseille Aménagement

A) Le coût de l'intervention des commercialisateurs privés

Selon le rapport présenté par Marseille Aménagement le 22 avril 2010 devant la commission municipale sur le centre-ville et les réponses de Marseille Aménagement à la chambre, les reventes des biens acquis par Marseille Aménagement ont été assurées à hauteur de 54 % par l'intermédiaire de commercialisateurs dans le cadre des PRI Centre-Ville et Thubaneau et à hauteur de 71 % dans le cadre du PRI Panier.

Les commercialisateurs ont donc joué un rôle primordial dans la revente des biens acquis par la SEM.

Marseille Aménagement souligne que, dans les années 90, le marché immobilier marseillais véhiculait une image négative. Le service des domaines avait fixé la valeur des biens pour la première DUP centre-ville à 261 €/m² et aucun investisseurs ne voulait, selon la SEM, acheter. Une telle situation difficile et d'urgence nécessitait donc de faire appel à des commercialisateurs professionnels.

D'après le rapport de Marseille Aménagement du 22 avril 2010 précité, 27 commercialisateurs privés sont intervenus dans les PRI Centre-ville et Thubaneau, 5 d'entre eux ayant réalisé plus de 30 % des ventes. Pour le PRI Panier ce sont 20 commercialisateurs qui sont intervenus, parmi lesquels 5 ont réalisé à eux seuls 49 % des ventes sur un total de 401 logements vendus.

Leur coût, qui se mesure au travers des commissions qui leur ont été versées par Marseille Aménagement, est particulièrement élevé, puisqu'il se monte, pour l'ensemble de la période de mise en œuvre des PRI à 4,8 M€ dont 0,72 M€ pour le Panier, 3,03 M€ pour le PRI centre-ville et 1,05 M€ pour le PRI Thubaneau.

La commercialisation représente ainsi selon le bilan de chacun des trois PRI arrêté au 31 décembre 2010, près de 4 % des dépenses pour le Centre-ville, 6 % pour Thubaneau et 3 % pour le Panier. Ces dépenses ont contribué au déficit des opérations.

B) Les commercialisateurs ont été choisis sans mise en concurrence

Les commercialisateurs sont intervenus dans le cadre de « *conventions d'apporteur d'affaires* » signées avec Marseille Aménagement. Cette convention donne mission au commercialisateur de présenter à Marseille Aménagement des investisseurs susceptibles d'être intéressés par des achats d'appartement dans les PRI.

En contrepartie, le commercialisateur reçoit une rémunération calculée sur les bases suivantes :

- si les ventes qu'il a générées sont inférieures à 500 m² par année civile, la commission est de 82,32 € HT le m² vendu dans l'ancien à restaurer, et de 6 % HT du montant TTC de l'acquisition dans le neuf.
- si les ventes sont supérieures à 500 m² par année civile, la commission est de 109,76 € HT le m² carré vendu dans l'ancien à restaurer, et de 8 % HT du montant TTC de l'acquisition dans le neuf ou assimilé, montants rétroactifs au premier m² vendu.

Marseille Aménagement n'a pas effectué de mise en concurrence des commercialisateurs alors que ceux-ci ont joué un rôle de prestataire de service, rémunéré pour cette tâche. Marseille Aménagement n'a donc pas appliqué le décret n° 93-584 du 26 mars 1993 ni la réglementation qui a pris sa suite en 2005⁵³ qui lui étaient applicables et imposaient une telle mise en concurrence, rendue encore plus indispensable par l'importance des sommes en jeu.

C) Les ventes directes effectuées par Marseille Aménagement ont été pour leur part réalisées sans la garantie d'un cadre formel

D'après les statistiques de commercialisation apportées par Marseille Aménagement pour la commission municipale d'évaluation des PRI, la SEM a réalisé elle-même 45,83 % des ventes de logements (soit 368 logements) dans le cadre des PRI Centre-ville et Thubaneau et 28,7 % des ventes de logements (soit 115 logements) dans le PRI Panier Vieille Charité.

Interrogée par la chambre sur les procédures mises en place pour ces cessions directes, Marseille Aménagement a expliqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *les manifestations d'intérêt étaient reçues directement auprès d'elle de la part des acquéreurs potentiels et étaient analysées au cas par cas, dans un contexte de faible demande* » et indiqué qu'aucune obligation légale ne s'imposait à elle.

⁵³ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

La chambre relève qu'en l'absence d'une telle obligation, la SEM n'a pas pour autant choisi, dans un objectif d'optimisation des intérêts de la ville de Marseille, de mettre en place une procédure garantissant que tous les acheteurs potentiels aient bien été informés des projets de cession.

4.4.4.5 Les relations de Marseille Aménagement avec les propriétaires bailleurs : les mécanismes de garanties

Dès la mise en place des PRI, la ville de Marseille a décidé, devant les difficultés de commercialisation, de mettre en place des avantages incitatifs pour les investisseurs (promesse de rachat et garantie de recettes locatives en contrepartie du choix du locataire par la SEM lorsqu'elle a un mandat de gestion) et les propriétaires bailleurs (garantie d'impayés de loyers en cas de relogement effectué par Marseille Aménagement). La ville de Marseille a supprimé en 2007 ces trois garanties.

En pratique elles n'ont pas ou peu joué. Tel est le cas de la garantie d'impayés de loyers en cas de relogement qui n'a pas été mise en œuvre sur le PRI Panier et pour seulement 1 847 € pour le PRI Thubaneau et 8 709 € pour le PRI Centre-ville.

De même, la garantie de rachat par laquelle la ville de Marseille consentait à l'acquéreur une promesse de rachat du bien acquis à un prix déterminé (838,46 €/m²) au terme d'une période de 10 ans à compter de la date de signature, ne s'est pas appliquée.

Enfin, la garantie de recettes locatives est intervenue de manière assez limitée : 177 115,32 € pour le PRI Centre-ville, 137 234,12 € pour le PRI Thubaneau et 89 771,86 € pour le PRI Panier.

4.4.4.6 L'aménagement de locaux Bd d'Athènes et la réalisation du Mémorial de la Marseillaise

A) L'aménagement de locaux au profit d'un syndicat boulevard d'Athènes

Cette opération consistait, d'une part, à réaliser 24 places de stationnement en sous-sol de l'immeuble et, d'autre part, à aménager deux plateaux de bureaux pour environ 620 m² (selon le CRAC pour 2000-2001) Boulevard d'Athènes pour reloger un syndicat dont les locaux se situaient précédemment dans le 2^{ème} arrondissement, Boulevard Schuman (soit hors du PRI Centre-ville).

L'immeuble concerné était « prescrit » au titre de la 2^{ème} DUP de travaux Centre-ville.

Le CRAC pour 2008 du PRI Centre-ville fait apparaître une dépense pour travaux correspondant à l'aménagement d'un local pour un syndicat pour un montant de 672 000 € (le CRAC pour 2007 indiquait la somme de 672 897 €).

En réalité, selon les éléments fournis à la chambre par Marseille Aménagement, le coût de l'opération a été de 1 983 445 € dont 323 192 € d'acquisitions auxquels s'ajoutent 1 660 253 € de coût de construction des parkings et locaux.

Cette opération n'entre pourtant pas dans les missions de la SEM Marseille Aménagement telles que prévues dans la concession du PRI Centre-Ville. En effet, elle ne peut être assimilée, de par son ampleur, à l'entretien de locaux acquis ou à l'aménagement sommaire de locaux commerciaux en RDC. Elle n'est pas non plus destinée au relogement de locataires évincés, car elle ne concerne pas des logements. De plus les anciens locaux de ce syndicat se situaient hors PRI. Elle ne peut davantage être considérée, du fait notamment de son coût et de son ampleur, comme l'accessoire d'une opération principale qui aurait été la construction de parkings.

En outre, si l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales permet bien à une collectivité territoriale de mettre à disposition d'un syndicat des locaux communaux, en revanche la possibilité d'aménager des locaux uniquement dans le but de satisfaire des besoins propres à un syndicat n'est pas prévue.

B) La réalisation du Mémorial de la Marseillaise

L'opération a été introduite dans le PRI Thubaneau par un avenant n° 7 au traité de concession à la suite d'une délibération du 5 février 2004 du conseil municipal. Il n'appartient pas à la chambre d'émettre d'opinions sur l'objet de ce mémorial ou sur son intérêt culturel et historique. Cette opération appelle en revanche les observations suivantes :

L'opération ne pouvait se rattacher au PRI Thubaneau

Cette opération ne constitue pas une restauration immobilière en vue de la production de logements ou de parkings voire d'espaces publics accessibles à tous gratuitement (placettes, jardins). Elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 2-5 du cahier des charges de 1993 (puis article 2-4 en 1998) qui ne prévoit pas ce type de travaux parmi la liste, limitative, des différents travaux prévus au PRI. Elle ne pouvait donc pas être intégrée au PRI.

Le respect des règles fixées par le traité de concession aurait dû conduire la ville à confier un mandat pour la réalisation de cette opération.

Le cahier des charges de la concession n° 93-177 du 28 juin 1993 prévoit, dans son article 4 que « *les travaux et tâches qui ne relèvent pas de la mission du concessionnaire, telle qu'elle est définie à l'article 2 ci-dessus, pourront être, en application de l'article 5.I. 3ème de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 sur les SEM locales et de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, confiées au concessionnaire par le concédant par des conventions de mandat particulières.*

Le financement, assuré par le mandant, des opérations particulières faisant l'objet de l'alinéa 1 du présent article et la rémunération supplémentaire y afférente seront exclus du bilan financier de l'opération concédée et feront l'objet d'une comptabilisation distincte ».

Ces dispositions du cahier des charges initial sont conservées dans le cahier des charges harmonisé.

La réalisation du mémorial de la Marseillaise aurait donc dû faire l'objet d'une convention de mandat spécifique, soumise aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), ce qui aurait obligé la ville de Marseille à procéder au préalable à une mise en concurrence des candidats à la réalisation de cette opération qui, en l'espèce, n'a pas eu lieu.

Cette opération a anormalement grevé le bilan du PRI et modifié substantiellement son économie générale.

Le montant des dépenses du PRI Thubaneau avait été estimé initialement à 1 930 000 € TTC (délibération du 5 février 2004). Or le CRAC 2008 fait apparaître au bilan du PRI, pour le seul mémorial, une dépense prévisionnelle de 3 732 000 € TTC de travaux, de 71 000 € de frais d'études, de 267 000 € de dépenses de communication et de 136 000 € de rémunérations sur dépenses, soit un montant total, hors frais d'acquisitions, de 4 206 000 €.

Le CRAC 2009 comprend pour sa part en recettes une participation aux équipements de 4 225 000 € TTC, correspondant à la réalisation du Mémorial de la Marseillaise.

Cette opération a donc déséquilibré la concession et totalement changé sa dimension, alors même que, comme cela a été souligné plus haut, elle ne pouvait pas en faire partie.

Enfin, cette réalisation a nécessité de prolonger de deux ans la durée du PRI

Il est indiqué dans le CRAC 2008 que les perspectives 2008-2011 du PRI se résument à la réalisation du mémorial, livrable en 2011. De même, l'avenant n° 8 à la concession prévoit (page 4) que pour 2009 - 2011, la mission du concessionnaire se limite à la réalisation du Mémorial de la Marseillaise. En l'absence de cette opération, le PRI Thubaneau aurait donc pu, à l'instar des autres PRI marseillais, être clos au 31 décembre 2009.

4.4.5 Le bilan final des trois PRI

4.4.5.1 Un domaine dans lequel la communauté urbaine n'exerce pas complètement ses compétences

A compter de sa date de création, le 28 janvier 2000, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM) aurait dû exercer de plein droit les compétences anciennement dévolues à la ville de Marseille en matière de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ainsi qu'en matière d'OPAH, dès lors que les opérations concernées revêtaient un intérêt communautaire.

En effet, aux termes de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales :

« I. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...)

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : (...)

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ; (...)

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : (...)

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire. »

La CUMPM n'a cependant pas pris de délibération mettant en œuvre ses compétences en matière de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ainsi qu'en matière d'OPAH, en général, ou en ce qui concerne spécifiquement les opérations du centre-ville de Marseille, malgré l'importance que revêt par nature cet espace au sein de la communauté urbaine.

La CUMPM exerce néanmoins certaines compétences spécifiques en matière d'habitat, notamment dans le cadre de l'établissement du programme local de l'habitat (PLH) communautaire, adopté par le Conseil de Communauté par délibération du 26 juin 2006. Ce programme a été complété par une délibération du 19 décembre 2008 du conseil communautaire afin de le mettre en adéquation avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Enfin, l'évolution du PLH s'inscrit dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de Marseille Provence Métropole et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

Par ailleurs, à compter du 31 décembre 2000, le droit de préemption urbain et le droit de préemption urbain renforcé ont été transférés de plein droit à la CUMPM, en application de l'article L. 211-2, 2^{ème} alinéa, du code de l'urbanisme.

Par délibération du 5 octobre 2001, la ville de Marseille a cependant demandé à la communauté urbaine :

- qu'elle lui délègue l'exercice de ce droit dans les zones couvertes par des OPAH et des ZPPAUP, pour les secteurs non couverts par un PRI, mais aussi, de façon plus large, dans tous les cas où l'acquisition du bien « *s'inscrira dans le champ des compétences communales* » ;
- qu'elle confirme les délégations consenties précédemment par la ville de Marseille, ce qui inclut donc celles à Marseille Aménagement au titre des trois PRI.

Par délibération du conseil communautaire du 14 février 2003, la CUMPM a créé un droit de préemption urbain renforcé dans les PRI Panier-Vieille-Charité et Centre-ville et a délégué ce droit à Marseille Aménagement dans ces deux PRI. Par contre, rien n'a été décidé s'agissant de PRI Thubaneau, pour lequel la ville de Marseille n'a pas reçu de délégation de la part de la communauté urbaine.

En 2007 le conseil municipal⁵⁴ a demandé à la CUMPM, à l'occasion de la création d'un périmètre « Grand Centre-ville », de revoir les délégations précédemment accordées. A ce titre, la ville a demandé notamment à la CUMPM de maintenir les périmètres de DPUR correspondants aux PRI Panier Vieille Charité et Centre-ville et d'y déléguer ce droit à Marseille Aménagement.

En réponse la CUMPM a confirmé⁵⁵, comme la ville le lui demandait, les délégations données à Marseille Aménagement pour l'exercice du droit de préemption urbain dans les PRI Panier Vieille-Charité et Centre-Ville. S'agissant du PRI Thubaneau, aucune délégation n'a été consentie.

⁵⁴ Délibération n°07/0077/EHCV du 5 février 2007

⁵⁵ Délibération du conseil de communauté urbaine URB 12/363/CC du 26 mars 2007

L'organisation de l'exercice des compétences respectives de la ville et de la communauté dans ce domaine gagnerait donc à être clarifiée. Cette clarification devrait conduire la communauté à exercer de manière plus complète des compétences dont elle dispose mais qu'elle délègue, alors même que certaines de ses compétences propres parmi les plus importantes, notamment au niveau de la voirie, lui donnent une légitimité pour s'intéresser à de telles opérations.

La répartition actuelle des compétences apparaît en tout état de cause source de difficultés. La situation incertaine du PRI Thubaneau qui vient d'être relevée apparaît ainsi particulièrement révélatrice de ces problèmes.

4.4.5.2 Marseille Aménagement n'a atteint que partiellement ses objectifs

Selon les chiffres sur la réalisation des PRI au 31/12/2009 fournis par Marseille Aménagement à la commission municipale d'évaluation des PRI du 22 avril 2010, ainsi qu'à la Chambre durant l'instruction, les statistiques spécifiques à chacun des PRI, établies malheureusement sur des bases non homogènes, sont les suivantes :

Concernant le PRI du Panier :

- le nombre de logements concernés par le PRI est de 3 000 logements ;
- le nombre de logements concernés par une DUP est de 2 668 (89 % du total) ;
- le nombre de logements ayant reçu une notification de travaux est de 2 360 (soit 88 % des 2 668 logements concernés par une DUP) ;
- 2 112 logements sont engagés dans un processus de réhabilitation, soit 89 % des 2 360 logements notifiés ;
- 248 logements sont en situation d'échec (dont 128 propriétaires qui font l'objet d'une expropriation), soit 11 % des 2 360 logements notifiés.

Concernant les PRI Centre-Ville et Thubaneau (envisagés ensemble)

- le nombre de logements concerné par le PRI est de 5 000 logements ;
- le nombre de logements concernés par une DUP est de 3 725 (74 % du total) ;
- le nombre de logements ayant reçu une notification de travaux est de 3 650 (soit 98 % des 3 725 logements concernés par une DUP) ;
- 1790 logements sont réhabilités, soit 49 % des 3 650 logements ayant été destinataires d'une obligation de réalisation de travaux ;
- 405 logements sont concernés par des travaux en cours, soit 11 % des 3650 logements notifiés ;
- 557 logements (16 % des logements notifiés) sont concernés par une démarche de permis de construire ;
- 188 logements (5 % des logements notifiés) sont en stock et doivent faire l'objet de rétrocession à la ville de Marseille ;
- 710 sont en situation d'échec soit (19 % des logements notifiés).

Selon les chiffres fournis par Marseille Aménagement, les DUP de travaux donnant lieu à prescription de travaux ont donc quasi systématiquement été suivies de notifications de travaux à l'encontre des propriétaires concernés. En effet, pour les PRI Centre-Ville et Thubaneau, sur 3 725 logements prescrits, 3 650 (soit 98 %) ont fait l'objet d'une notification de travaux, tandis que pour le PRI Panier, sur 2 668 logements prescrits, 2 360 (soit 88 %) ont fait l'objet d'une notification de travaux.

Dans près d'1 cas sur 5 (Centre-Ville) et 1 sur 10 (Panier), les notifications n'ont donc pas fait l'objet de travaux de restauration immobilière à l'issue de PRI qui ont pourtant duré entre 14 années (PRI Centre-Ville) et 19 années (PRI Thubaneau). En outre, malgré la durée de ces opérations, la proportion de logements pour lesquels les travaux sont programmés ou en cours, mais pas encore réalisés reste très importante (27 % pour le centre-ville : 11 % des 3650 logements notifiés concernés par des travaux en cours et 16 % par une démarche de permis de construire).

De plus, l'approche retenue par Marseille Aménagement pour présenter ses statistiques de réalisation n'est pas satisfaisante.

Ainsi, le pourcentage réel de logements ayant effectivement fait l'objet de travaux à la fin de la concession d'aménagement du PRI Centre-Ville est en réalité moins important que celui annoncé par la SEM. En effet, cette dernière inclut les logements détenus par Marseille Aménagement en vue d'une réhabilitation ainsi que les logements pour lesquels un permis de construire est en cours d'instruction ou obtenu. Or s'il est vrai que le travail d'animation de la société s'est aussi exercé sur ces logements, il est clair en revanche qu'ils ne sont toujours pas réhabilités et que, pour ceux qui n'ont pas encore de permis de construire, rien ne permet de garantir qu'ils le soient bien un jour.

Dès lors, si l'on enlève ces logements non effectivement réhabilités, le total des logements réhabilités ou réellement en cours ou en voie de réhabilitation pour les PRI Centre-ville et Thubaneau atteignait en 2009 non pas 2 940 logements comme indiqués par la SEM mais 2 195 logements (1 790 réhabilités et 405 en cours ou en voie de réhabilitation), représentant 60 % des logements notifiés et 59 % des logements prescrits.

On peut donc considérer que 40 % environ des logements notifiés dans le cadre des PRI Centre-ville et Thubaneau n'avaient pas encore fait l'objet de travaux au 31 décembre 2009, date de la clôture du PRI Centre-Ville.

Pour le **PRI Panier Vieille Charité**, il n'est pas possible de distinguer, à partir des chiffres fournis par Marseille Aménagement, les logements non encore réhabilités mais en cours de réhabilitation, ceux pour lesquels un permis de construire est en cours d'instruction ou obtenu, ni ceux détenus par Marseille Aménagement en vue d'une réhabilitation. Il n'est donc pas possible pour ce PRI d'établir un pourcentage de réalisation effective des réhabilitations par rapport au nombre prévu.

S'agissant enfin de la question des hôtels des « marchands de sommeil » dans les PRI Centre-Ville et Thubaneau, qui était une question majeure au démarrage de l'opération puisque 131 hôtels étaient inclus dans le périmètre, 56 d'entre eux ont été acquis par Marseille Aménagement, 48 ayant été revendus en vue de leur restauration et 8 rétrocédés à la ville de Marseille. Sur les 48 hôtels vendus, 38 ont été transformés en logements classiques, 6 en logements sociaux, 3 ont été réhabilités en hôtels et un a été démoli.

4.4.5.3 Les rôles de Marseille Aménagement et de son architecte conseil dans le contrôle des travaux effectués

Marseille Aménagement doit procéder au « *contrôle de la conformité des travaux de restauration aux différents cahiers des charges et prescriptions (ZPPAUP, DUP)* » (article 2.1.3 du cahier des charges).

En effet, chaque dossier de DUP est accompagné d'un programme de travaux prescrits par îlots et déclarés d'utilité publique. Ces prescriptions concernent non seulement les parties communes, mais aussi les logements. Ainsi, « *les travaux prescrits auront pour objet d'améliorer le niveau de confort des logements et de tous les locaux d'hébergement, de les mettre aux normes de sécurité, d'hygiène et d'habitabilité en vigueur, et, d'améliorer et mettre aux normes de sécurité et d'hygiène en vigueur tous les locaux d'activités commerciales et de services* » (DUP Belsunce 2^{ème} tranche).

Marseille Aménagement a conclu le 30 décembre 1998 avec un architecte un contrat d'architecte-conseil. Le préambule du contrat rappelle que le périmètre concerné porte uniquement sur les trois PRI. Cette mission est annuelle et a été renouvelée par 10 avenants, le dernier pour la période du 12 janvier 2009 jusqu'au 31 décembre 2009.

Le contrat précise que (les passages soulignés le sont par la chambre) :
« *Relève de la mission de Marseille Aménagement, concessionnaire, l'établissement des demandes d'autorisation de travaux qui doivent recevoir l'avis favorable de l'architecte des Bâtiments de France avant d'être validée par le préfet. Chaque dossier de travaux fait par ailleurs l'objet, selon le cas d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration de travaux auprès de la Ville. Chaque périmètre de restauration immobilière est en outre couvert par une ZPPAUP en cours d'élaboration et fait l'objet d'une ou plusieurs DUP. Tous les travaux prévus à l'intérieur des périmètres doivent être conformes aux règles de la ZPPAUP et aux prescriptions de la DUP* ».

ARTICLE 1. OBJET

La mission consiste à porter assistance à Marseille Aménagement dans la gestion des autorisations spéciales de travaux ou, dans le cas de constructions neuves, dans la gestion des dossiers de permis de construire, ceci depuis la préparation des dossiers jusqu'à l'achèvement des travaux

ARTICLE 2 CONTENU DE LA MISSION

La mission consiste :

A vérifier en amont la teneur des dossiers (AST⁵⁶ ou permis de construire) à assurer la validation de principe par l'architecte des Bâtiments de France des dossiers avant le dépôt officiel.

Il est nécessaire à ce stade d'effectuer si c'est possible des visites dans les bâtiments concernés pour vérifier l'existence d'éléments patrimoniaux à conserver ou à valoriser.

A assurer la coordination avec l'architecte des Bâtiments de France dans la phase de validation des dossiers.

A vérifier pendant et à la fin des chantiers la conformité des travaux avec l'AST ou le permis de construire, avec notamment la prise en compte des prescriptions de la DUP ».

⁵⁶ Autorisation spéciale de travaux

La mission est rémunérée sur la base de 441,19 € TTC par vacation journalière ou de 91,93 € TTC pour une intervention ponctuelle. Deux avenants ont augmenté cette rémunération en 2002 et 2008 pour la porter respectivement en 2002 à 487,97 € TTC et 90,90 € TTC/h pour une mission ponctuelle et en 2008 à 540,59 € TTC et 95,68 € TTC/h.

Aux termes des fiches budgétaires tenues par Marseille Aménagement, l'architecte-conseil a perçu de 2002 à 2009 la somme de 106 681,05 €.

La chambre a interrogé cet architecte-conseil à propos du contenu concret de ses interventions et a reçu en réponse la totalité des fiches décrivant ses travaux. Ces fiches montrent que ses interventions se limitent aux seules prescriptions architecturales qui intéressent l'ABF, alors que la mission confiée était beaucoup plus large. Plus précisément, il apparaît qu'à aucun moment l'architecte-conseil ne vérifie la réalité des travaux, et *a fortiori* leur conformité aux prescriptions, alors que cette tâche relevait clairement de sa mission. En réalité, le travail de cet architecte conseil semble avoir surtout consisté à préparer, dans une acception très large, le travail de l'ABF. Si cette tâche a été réalisée de manière particulièrement sérieuse, la lacune précitée demeure.

Les services de Marseille Aménagement n'ont pas pour autant suppléé à cette carence, alors que le contrôle des travaux relève clairement de la compétence du concessionnaire. De fait, les documents concernant l'exécution des travaux (lettre, notes manuscrites) ne sont présents que de manière très aléatoire dans les dossiers consultés par la chambre.

Il apparaît plus globalement qu'aucune fiche n'a été mise en place par Marseille Aménagement afin d'acter et donc de savoir si une visite a été effectuée pour vérifier la réalisation des travaux. En tout état de cause, comme cela a déjà été relevé pour l'OPAH République, il n'existe pas de document faisant office de procès-verbal contradictoire signé par Marseille Aménagement et un propriétaire ou son mandataire pour acter que les travaux ont été effectivement réalisés, alors qu'il s'agit du seul moyen permettant d'attester que cette vérification a été faite et de garder une trace non contestable des constats sur lesquels elle a débouché.

En l'absence de diagnostic physique des opérations d'amélioration, il s'avère impossible de dresser un bilan des travaux réalisés dans le cadre des PRI relatifs à l'amélioration des parties communes (façades, cages d'escaliers, ...) et à la mise aux normes des parties privatives. Il est donc tout aussi impossible de porter une appréciation sur l'effectivité et la qualité de la restauration immobilière opérée et, par voie de conséquence, d'évaluer l'efficacité et l'efficience des politiques menées en la matière.

Cette carence de Marseille Aménagement, non relevée par son donneur d'ordre, la ville de Marseille, est particulièrement regrettable compte tenu des subventions versées, notamment par la ville, pour ces réhabilitations et des opérations de défiscalisation auxquelles elles ont servi de support, qui ont un coût pour l'Etat.

4.4.5.4 Le bilan financier des PRI au 31 décembre 2010

Ce bilan a été établi à partir des bilans de pré-clôture au 31 décembre 2010 des PRI Panier, Thubaneau et Centre-ville.

A) Les différents types de dépenses et leur poids dans le bilan des PRI

Les acquisitions

La déclaration d'utilité publique des travaux de restauration immobilière ainsi que la délégation par la ville (puis par la communauté urbaine pour le droit de préemption urbain) des droits d'exproprier et de préempter ont permis à la SEM d'acquérir des immeubles ou des appartements dans le diffus.

Ces acquisitions représentent 44 % des dépenses totales pour le Centre-ville (31 073 188 €), 36 % pour Thubaneau (6 081 785 €) et 39 % pour le Panier (8 408 715 €).

Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 45 563 688 € au titre des acquisitions. Il s'agit, pour chaque PRI, du premier poste de dépenses.

Les acquisitions conclues à l'amiable ont représenté entre 80 et 90 % du total des acquisitions. Les expropriations n'ont concerné que certains lots de copropriétés et quelques biens sans maître.

L'importance du coût de ces acquisitions confirme l'utilité qu'il y aurait eu à définir une procédure pour leur revente afin d'optimiser ces recettes.

La rémunération de l'équipe opérationnelle

Selon le document présenté par Marseille Aménagement le 22 avril 2010, pour la commission municipale d'information et d'évaluation des PRI, l'équipe opérationnelle a été constituée de 14 personnes à compter de 1998.

Les sommes versées à ce titre à Marseille Aménagement représentent 20 % des dépenses totales pour le Centre-ville (14 076 535 €), 12 % pour Thubaneau (2 083 150 €) et 17 % pour le Panier (3 646 299 €).

Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 19 805 984 € au titre de la rémunération de Marseille Aménagement. Il s'agit là du deuxième poste de dépense des PRI (le 3^{ème} pour Thubaneau, en raison de la réalisation du Mémorial de la Marseillaise).

Les travaux

Marseille Aménagement s'est vu confier la charge d'assurer certains travaux au titre des PRI en application de l'article 2.4 des cahiers des charges « harmonisés » des trois concessions de PRI. Ces travaux concernent essentiellement des requalifications des espaces publics, ainsi que de l'entretien et de la sécurisation des biens détenus par le concessionnaire. Ces actions viennent en accompagnement de la restauration immobilière, qui demeure opérée par les propriétaires privés.

Les travaux représentent 11 % des dépenses pour le Centre-ville (7 481 544 €), 27 % pour Thubaneau (4 608 134 €) et 7 % pour le Panier (1 495 971 €). Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 13 585 649 € au titre des travaux.

Pour le PRI Thubaneau, les dépenses de travaux comprennent la réalisation du Mémorial de la Marseillaise, dont le montant final a été de 4 206 000 € (selon le CRAC 2008). Hormis cette opération, les travaux n'ont donc représenté que 402 134 €, soit 2,36 % des dépenses totales du PRI Thubaneau.

En pratique, les travaux ne représentent qu'une faible partie des dépenses de la collectivité au titre des PRI. En effet, l'essentiel des travaux entrepris a été réalisé par les propriétaires privés.

Les charges de gestion

Les charges de gestion, c'est-à-dire les appels de fonds des syndics de copropriétés, les charges d'eau et d'électricité, les assurances et impôts liés aux biens acquis par la concession, représentent 6 % des dépenses pour le Centre-ville (4 167 871 €), 4 % pour Thubaneau (604 884 €) et 15 % pour le Panier (3 194 735 €). Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 7 967 490 € au titre des charges de gestion.

La commercialisation

Le recours à des commercialisateurs a été permis à compter de 1996.

Le coût de leur intervention représente 4 % des dépenses pour le Centre-ville (3 033 490 €), 6 % pour Thubaneau (1 051 367 €) et 3 % pour le Panier (721 821 €).

Les trois PRI ont donc globalement donné lieu au versement de 4 806 678 € au titre de la commercialisation, comme cela a déjà été souligné plus haut.

Les frais financiers

Les frais financiers à court terme représentent 2 % des dépenses totales pour le Centre-ville (1 175 942 €), 2 % pour Thubaneau (334 175 €) et 1 % pour le Panier (270 793 €). Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 1 780 910 € au titre des frais financiers à court terme.

Les frais financiers à long terme représentent pour leur part 2 % des dépenses totales pour le Centre-ville (1 736 729 €), 3 % pour Thubaneau (518 671 €) et 3 % pour le Panier (709 675 €). Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 2 965 075 € au titre des frais financiers à long terme.

Au total, les frais financiers ont représenté 4 745 985 € pour les trois PRI.

Les relogements

Une obligation de relogement pèse sur le concessionnaire en sa qualité de propriétaire, lorsque les travaux prescrits sur ses logements nécessitent le départ de leurs occupants. Le coût de ces relogements représente 2 % des dépenses totales pour le Centre-ville (1 374 713 €), 1 % pour Thubaneau (170 228 €) et 2 % pour le Panier (467 143 €). Les trois PRI ont donc donné lieu au versement de 2 012 084 € au titre des relogements.

Une dépense spécifique

Une dépense a spécifiquement concerné le PRI Panier-Vieille-Charité : il s'agit de la réalisation de parkings, qui a représenté 1 502 668 €, soit 7 % du total des dépenses.

B) Les différents types de recettes et leur poids dans le bilan des PRI

Les participations publiques

Les participations de la ville de Marseille représentent 42 % du total des recettes pour le Centre-ville (29 528 392 €), 62 % pour Thubaneau (10 597 151 €) et 42 % pour le Panier (9 225 000 €). Les trois PRI ont donc donné lieu à la perception de 49 350 543 € au titre de la participation publique de la ville de Marseille. Il s'agit du premier poste de recettes pour chaque PRI qui donne la mesure de l'effort financier que ces opérations ont représenté pour la ville de Marseille.

Les cessions

Les cessions représentent 38 % des recettes pour le Centre-ville (27 044 348 €), 32 % pour Thubaneau (5 385 491 €) et 37 % pour le Panier (8 166 493 €).

Ces 40 596 332 € de cessions représentent le deuxième poste de recettes pour chaque PRI. Selon Marseille Aménagement, les cessions se font aux prix fixés par les CRAC.

Les rétrocessions à la ville

Ces rétrocessions représentent 10 % des recettes pour le Centre-ville (6 828 730 €), 3 % pour Thubaneau (596 362 €) et 13 % pour le Panier (2 853 658 €). Les trois PRI ont donc donné lieu à la perception de 10 278 750 € au titre des rétrocessions à la ville. Ce montant doit être ajouté aux participations publiques si l'on veut mesurer l'effort financier de la ville qui atteint donc environ 60 M€ pour ces trois PRI.

Les locations

Ces locations représentent 8,2 % des recettes pour le Centre-ville (5 797 900 €), 2 % pour Thubaneau (353 247 €) et 3,4 % pour le Panier (742 202 €). Les trois PRI ont donc donné lieu à la perception de 6 893 349 € au titre des locations.

Les subventions (garanties et prime d'accèsion à l'habitat)

Les subventions représentent 0,2 % des recettes pour le Centre-ville (147 036 €) et 2 % pour le Panier (513 317 €). Ce poste n'existe pas au bilan du PRI Thubaneau. Les trois PRI ont donc donné lieu à la perception de 660 353 € de subventions.

C) Les raisons du déséquilibre des concessions des PRI

La volonté municipale de « fluidifier » les cessions en diminuant les prix de ventes à compter de 1996 a eu pour effet d'accentuer l'insuffisance des recettes tirées des cessions.

La vente à des prix inférieurs au jeu du marché pourrait certes apparaître normale pour ce type d'opération. En effet, les reventes à des opérateurs de logements sociaux [bailleurs sociaux, ADOMA (ex-SONACOTRA)] se font traditionnellement en dessous des prix de marché. Cependant, seulement 25 % des reventes se font pour la réalisation de logements sociaux dans le cadre du PRI Centre-ville. Pour le PRI Panier, aucune revente ne s'est opérée au profit de bailleurs sociaux.

Ce n'est donc pas la revente à des opérateurs de logement social qui explique la faiblesse du montant des reventes, mais plutôt le choix de la ville de minorer les prix de revente aux investisseurs pour des raisons de fluidification du marché, avec ses conséquences sur les recettes du concessionnaire.

Cette volonté s'est exprimée dans la délibération n° 96/617/EHCV du 30 septembre 1996 (qui concerne le PRI Centre-Ville) et dans les termes suivants :

« A la demande de la municipalité dont la requalification du Centre-Ville constitue une priorité, Marseille-Aménagement propose pour augmenter significativement le rythme de commercialisation :

- de diminuer les prix de vente pour les rendre plus compétitifs et adaptés au marché,*
- de confier à des organismes spécialisés la vente des immeubles éligibles à la défiscalisation,*
- de recourir aux professionnels de l'immobilier pour assurer les relogements nécessaires,*
- d'apporter diverses garanties aux investisseurs et propriétaires contre la vacance et les impayés de loyers et une garantie de rachat des logements restaurés après une période de 10 ans ».*

La SEM souligne qu'elle a effectivement baissé les prix de vente, conformément à la délibération du 30 septembre 1996 et à sa propre proposition. Marseille Aménagement précise que le CRACL de 1995 prévoyait la cession des logements du PRI Centre-Ville à un prix moyen de 335,39 €/m². Le CRACL de 1996-1997 fait apparaître pour sa part un prix moyen des cessions réalisées en baisse à 278,07 €/m². En 1998, le montant passe à 333,25 €/m² pour atteindre en 1999 un prix au m² de 399,42 €.

4.4.5.5 Les effets de l'action du concessionnaire des PRI sur l'occupation des logements

Selon le dossier préparé par la SEM à l'attention du secrétaire général de la ville de Marseille pour préparer la clôture des PRI Centre-Ville et Panier, le patrimoine acquis par la concession et non vendu à la date du 31 décembre 2008 se trouvait en grande partie vacant.

Ainsi pour le PRI Centre-Ville, seules 31 adresses sur 63 faisaient l'objet de baux. Pour le Panier, seulement 15 adresses sur 59 étaient louées. Si ces éléments ne permettent pas de mesurer avec précision le taux de vacance des logements, ils conduisent tout de même à constater qu'une part non négligeable des biens acquis n'a toujours pas été remise sur le marché locatif alors que telle est la vocation de ces acquisitions.

4.4.5.6 Le devenir des biens en stock à l'issue des concessions

De nombreux biens, constituant le stock d'immeubles de la concession, n'ont pu trouver preneur au terme des concessions. Le devenir de ces immeubles est organisé par les dispositions de l'article 24 des traités de concession des PRI. Il prévoit que tous les biens encore détenus par le concessionnaire, quelle que soit leur origine, deviennent la propriété de la ville de Marseille à l'expiration de la concession. Ces dispositions ont été mises en œuvre par le biais de protocoles fonciers de cession.

Dans ce cadre, la ville de Marseille et Marseille Aménagement ont conclu trois protocoles fonciers mettant en œuvre le transfert des biens des concessions à la ville de Marseille. Chaque protocole est constitué de deux actes de vente groupés, concernant d'une part les biens du PRI Centre-Ville et, d'autre part, les biens du PRI Panier. Les biens sont revendus à la ville à leur prix d'acquisition.

- Un premier protocole a été signé le 16 novembre 2009. Il concerne 24 adresses pour un montant total de 4 848 384 €.
- Un deuxième protocole a été signé le 1er décembre 2009. Il concerne, dans le centre-ville, 9 adresses pour un montant total de 1 318 002 € et, dans le Panier, 21 adresses, pour un montant total de 1 698 596,20 €.
- Un troisième protocole a été signé le 10 décembre 2010. Il porte sur le centre-ville et concerne 4 adresses pour un montant total de 662 345 €.

L'examen des protocoles fonciers confirme qu'un nombre très important de biens étaient encore détenus par Marseille Aménagement à la clôture de la concession. Parmi eux figurent des biens apportés par Marseille Habitat depuis octobre 1996 et août 1999 qui sont donc cédés à la ville de Marseille en 2009 et 2010 sans aucune intervention de Marseille Aménagement pendant toutes les années au cours desquelles elle en a été le propriétaire. Tel est le cas des immeubles suivants :

- PRI Centre-Ville : 50 cours Belsunce, 56A rue Bernard Dubois ;
- PRI Panier : 18, 20, 22, 24, et 26 rue de Baussenque, 1 rue Four du chapitre, 4 et 6 rue des Repenties, 68 rue Caisserie, 5 Montée des Accoules, 1 rue Puits de Baussenque, 46 et 48 rue de Lorette, 4 rue des Pistoles, 9 rue Rodillat.

4.4.5.7 L'action foncière de Marseille Aménagement, qui porte sur 26 % des logements réhabilités, a eu un coût élevé.

Les missions contractuelles de Marseille Aménagement sur les périmètres des PRI étaient larges : acquisitions, relogements, travaux, gestion du patrimoine, commercialisation, mise en vente, animation et suivi de l'OPAH, conseil sur le montage des dossiers de subventions, communication, gestion comptable et information.

Certaines de ces actions concernaient tous les logements des périmètres, d'autres, en revanche, ne trouvaient à s'appliquer qu'en cas d'inaction des propriétaires : il en va ainsi dans les cas où Marseille Aménagement doit acquérir les logements du fait de cette carence.

D'après le rapport produit par Marseille Aménagement pour son audition du 22 avril 2010 par la commission municipale d'évaluation des PRI, le nombre total de logements réhabilités ou en cours de réhabilitation à la date de l'audition était de 5 052 logements (2 940 pour les PRI Centre-Ville et Thubaneau, 2 112 pour le PRI Panier).

Selon la réponse fournie par Marseille Aménagement le 6 septembre 2010, la surface totale des logements vendus par la SEM aux fins de restauration est de 66 042 m² ce qui, rapporté à 50 m², surface moyenne d'un logement calculée par la SEM pour produire ses différents bilans, équivaut à 1 320 logements.

Ainsi, 1 320 logements ont été traités par le biais d'une action foncière de Marseille Aménagement, sur les 5 052 logements ayant été réhabilités dans les 3 PRI.

La maîtrise foncière de la SEM a donc porté sur 26 % des logements réhabilités des PRI, ce qui revient à dire que 74 % des logements réhabilités l'ont été sur la base de la seule animation d'OPAH effectuée par la SEM.

Ce constat suscite plusieurs observations :

Dans la mesure où les PRI ont pour finalité d'inciter les propriétaires à réhabiliter eux-mêmes leurs logements, l'importance de ce pourcentage ne pose pas en elle-même problème.

S'agissant des restaurations immobilières issues de l'action foncière de la SEM, les montants engagés par la collectivité publique dans ces opérations – hors subventions liées aux OPAH lesquelles auraient pu, au moins en théorie, être versées sans qu'un PRI n'existe – apparaissent en revanche particulièrement importants compte tenu de la faible proportion de logements dégradés qu'ils ont permis de traiter.

Ainsi, selon le calcul fait par Marseille Aménagement et validé par la chambre, les dépenses des trois PRI confondus relatives aux seuls logements⁵⁷ qui ont été acquis par Marseille Aménagement, atteignent un coût, déduction faite des recettes de commercialisation, de 514 €/m².

Au final, le coût au logement s'avère d'autant plus important qu'il n'inclut pas les travaux de restauration immobilière des logements considérés qui, comme cela a été rappelé plus haut, sont effectués par les acquéreurs.

⁵⁷ C'est-à-dire, hors commerces, parkings, Mémorial de la Marseillaise et espaces publics

4.4.5.8 Un bilan des actions menées en centre-ville aurait été particulièrement utile pour éclairer la ville avant de lancer l'opération Grand Centre-ville

A la mi-2012, les derniers CRAC approuvés relatifs aux concessions des PRI portaient sur l'exercice 2008 pour les PRI Centre-Ville et Panier, et sur l'exercice 2009 pour le PRI Thubaneau. Les bilans de clôture des PRI n'avaient pas encore été soumis au vote du conseil municipal, bien que la SEM ait transmis à la ville de Marseille les éléments nécessaires.

Cette situation n'a pas empêché la ville de confier à la SOLEAM dès le 6 décembre 2010 l'opération Grand Centre-ville qui est en grande partie destinée à succéder aux PRI du centre-ville.

Il aurait donc été préférable de disposer d'un bilan de ces opérations avant de lancer celle qui allait leur succéder, afin que la décision de poursuivre par ce biais soit prise en toute connaissance de cause par le conseil municipal, aussi bien au niveau de la détermination des enjeux financiers qu'en ce qui concerne la définition des objectifs.

Conclusion :

Les trois PRI mis en place pour réhabiliter le centre-ville de Marseille ont coûté à la ville, sous forme de participations à l'équilibre des concessions et en rachats de biens plus de 60 M€. Ce coût, qui n'est pas définitif puisque il intègre le financement d'acquisitions qui ont vocation à produire des recettes, ne prend cependant pas en compte le coût des différentes subventions versées et des avantages fiscaux accordés au titre de ces opérations.

En contrepartie de ces efforts financiers, la réhabilitation attendue du centre-ville apparaît inachevée. Ainsi le pourcentage des logements prescrits ayant réellement fait l'objet de travaux apparaît faible pour des opérations d'une si longue durée. De même, le nombre important de logements qui étaient encore en possession de Marseille Aménagement avant la clôture de l'opération et qui étaient souvent inoccupés, alors même que la SEM les possédait depuis de nombreuses années, témoignent d'une dynamique insuffisante pour atteindre de manière satisfaisante les objectifs fixés. La décision prise de poursuivre sous une autre forme et par l'intermédiaire d'une autre structure la réhabilitation du centre-ville illustre ce constat.

4.5 Deux amorces de diversification dans la promotion immobilière

En 2004 et en 2005, la SEMA s'est lancée dans deux opérations de promotion immobilière en association avec SEARIM, d'une part, et BOUYGUES Immobilier, d'autre part. Elle a créé avec chacun de ces promoteurs une SCI, dans lesquelles elle détenait une partie minoritaire d'un capital au demeurant très faible. Chacune des SCI a ensuite acheté un terrain appartenant à Marseille Aménagement situé dans les ZAC de Château Gombert pour le premier et dans la ZAC de la Jarre pour le second, ZAC dont la SEMA était dans les deux cas l'aménageur. Les SCI ont alors fait construire sur leur terrain un immeuble de logement, revendu en totalité et en une seule fois dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement à un opérateur immobilier qui propose des logements locatifs à destination des salariés.

Ces deux opérations s'inscrivaient clairement dans une stratégie visant à anticiper une raréfaction des commandes publiques plus ou moins programmée et donc à tenter de diversifier le chiffre d'affaires de la SEMA en direction du secteur concurrentiel.

Marseille Aménagement était donc à la fois aménageur public de la ZAC pour le compte de la ville, propriétaire du terrain, et promoteur immobilier acheteur d'un de ses propres terrains en association avec un promoteur privé. La SEMA conteste avoir joué dans ces deux cas un rôle de promoteur immobilier au motif que seule la SCI peut être qualifiée comme telle. En réalité la SCI n'était qu'un outil juridique pour associer deux opérateurs mais elle ne faisait pas écran et n'enlevait pas à l'opération son caractère de promotion immobilière pour ses deux partenaires. Ce constat est renforcé par la réponse de la SEARIM qui a précisé que c'est la SEMA qui avait conçu ce projet, avait missionné pour ce faire un architecte et avait trouvé le client, avant de venir proposer à la SEARIM de s'associer avec elle.

Cette confusion entre le rôle d'aménageur et celui de promoteur associé à des promoteurs privés pose problème car le second rôle crée, par nature, un lien privilégié entre l'aménageur public, propriétaire des terrains, et le ou les promoteurs qui acceptent de s'associer avec lui, alors même que la fonction d'aménageur impose de travailler équitablement avec tous les promoteurs de la place pour valoriser au mieux l'opération.

Il est par ailleurs difficile d'appréhender le contenu précis de la prestation de Marseille Aménagement et, par voie de conséquence, les raisons qui ont pu pousser les promoteurs privés à faire appel aux services de cette SEML, ou à accepter une proposition d'association qui serait venue d'elle.

Ainsi, selon une note du directeur général, une des principales tâches incombant à Marseille Aménagement dans le cadre de la SCI fondée avec Bouygues consistait à commercialiser l'opération, ce qui paraît surprenant puisqu'il n'y avait qu'un seul client qui était identifié quasiment dès le départ.

Le détail des missions figurant dans la convention de gestion signée entre la SCI, Marseille Aménagement et Bouygues donne en revanche à penser que la SEMA aurait été chargée de vendre les appartements individuellement ce qui ne correspond pas davantage à la situation. Bouygues explique ce contenu erroné de la convention par une « *maladresse de rédaction* » mais sans indiquer en quoi consistait réellement la mission de Marseille Aménagement.

Ces opérations ont enfin toujours été présentées par le directeur général de Marseille Aménagement comme offrant une rentabilité exceptionnelle pour la SEML. Cette affirmation est cependant difficile à vérifier dans la mesure où, comme l'a confirmé ce directeur « *il n'existe pas dans la société d'outil de « costing » ; les coûts salariaux ont été faits sur la base du coût salarial (salaire chargé en brut patronal) auquel a été appliqué un coefficient déterminé au ratio, correspondant à la proportion moyenne de temps consacré par l'ensemble des collaborateurs intervenant sur l'opération.* » Les coûts salariaux facturés par Marseille Aménagement ont donc été calculés très grossièrement.

Ce constat pose la question de l'opportunité économique et financière pour la SEMA de participer à de telles opérations si elle n'est pas en situation de pouvoir mesurer correctement ses propres coûts, lacune qui avait déjà été soulignée par un audit réalisé en vue de définir le plan d'entreprise à moyen terme de Marseille Aménagement. Cette étude pointait en effet principalement comme faiblesse de la SEMA et comme obstacle à sa nécessaire diversification « *une absence de système de costing (comptabilité analytique)* :

- *méconnaissance des coûts d'intervention (taux des collaborateurs)*
- *inexactitude des budgets et des prévisionnels,*
- *important manque d'information décisionnelle ».*

Même si Marseille Aménagement a visiblement renoncé à se diversifier dans la promotion immobilière, cet épisode a néanmoins permis de souligner une faiblesse qui doit être résolue de manière prioritaire. Une société qui intervient dans le secteur concurrentiel doit en effet impérativement disposer d'outils lui permettant de connaître avec précision ses coûts.

5 Un avenir incertain

Le contrôle de la chambre s'est déroulé dans un contexte particulier du fait de décisions prises par la ville de Marseille, principal actionnaire de la SEMA, susceptibles d'affecter l'existence même de cette SEML.

Lors du conseil municipal du 14 décembre 2009, la ville de Marseille a en effet décidé de créer une Société publique locale d'aménagement (SPLA), dénommée SOLEAM, dont elle détenait au départ 94 % du capital aux côtés des communes de Cassis, Gémenos et Tarascon. Depuis, cette société s'est transformé en SPL (société publique locale) et la CUMPM en est devenue actionnaire, à hauteur de 15 % du capital.

Le rapport qui accompagne cette délibération de 2009 précise le contexte dans lequel cette création est intervenue et l'objectif poursuivi en la matière par la ville. Il est ainsi indiqué que (les passages en gras souligné le sont par la chambre) :

*« Intervenant dans le domaine de l'aménagement, (la SPLA) constitue une novation **dont le principal intérêt** pour des actionnaires qui ne peuvent être que des collectivités publiques, **est de pouvoir travailler en « In house », c'est-à-dire sans mise en concurrence.** (...) Ainsi serait mise en place une SPLA aux côtés de **Marseille Aménagement, laquelle conserverait un portefeuille d'activités suffisant et se positionnerait sur le secteur concurrentiel.** (...) **Afin de mettre en commun les moyens nécessaires au fonctionnement des deux structures, le SPLA et Marseille Aménagement, un groupement d'intérêt économique (GIE) sera créé.** Ce GIE permettra de fournir à chacun de ses membres des services administratifs ou opérationnels. Conformément aux règles en matière de GIE, chacun des membres participera à son financement à due concurrence des services apportés. »*

Le conseil municipal a également accepté, lors de cette réunion, d'adhérer au GIE.

Le 5 février 2010, le conseil de communauté de la CUMPM a autorisé ses représentants au conseil d'administrations de Marseille Aménagement à voter en faveur de l'adhésion à ce GIE, adhésion qui a été approuvée le 15 mars 2010.

Le 30 mars 2010 s'est tenue l'assemblée constitutive de la SOLEAM.

Le sort de Marseille Aménagement est donc étroitement imbriqué avec celui de la SOLEAM, sur un plan institutionnel, du fait de l'existence du GIE, mais surtout en termes d'activité. Cette imbrication, à laquelle la chambre a été confrontée de manière progressive dans le cadre de son contrôle, impose d'examiner la question de l'avenir de Marseille Aménagement dans le cadre du montage triangulaire dont elle fait désormais partie.

5.1 Les assemblées délibérantes n'ont pas été appelées à délibérer sur des éléments essentiels du montage

Le montage inclut donc trois entités : une SEML existante (Marseille Aménagement), ainsi qu'une SPLA (SOLEAM) et un GIE, nouvellement créés. Les règles de fonctionnement de ces deux nouvelles entités sont définies dans leurs statuts respectifs, mais surtout, pour chacune d'entre elles, dans un **règlement intérieur** presque aussi essentiel que les statuts.

Ainsi, ce ne sont pas ses statuts mais le règlement intérieur du GIE qui définit les conditions dans lesquelles les charges seront facturées, de Marseille Aménagement au GIE, et du GIE vers Marseille Aménagement et la SOLEAM.

Le règlement intérieur du GIE prévoit ainsi sur le plan matériel et humain que tous les moyens de Marseille Aménagement seront mis à la disposition du GIE ; en revanche il n'est pas prévu dans ce document que la SOLEAM puisse mettre des personnes ou des biens à la disposition du GIE. Sur le plan financier, Marseille Aménagement facturera l'ensemble de ses charges au GIE qui les refacturera ensuite à ses deux membres, au prorata de leur chiffre d'affaires respectif.

Le règlement intérieur de la SOLEAM a pour principal objet de définir les modalités du « *contrôle analogue*⁵⁸ » exercé par les collectivités actionnaires sur le fonctionnement de la société qui est un élément essentiel pour caractériser la situation de « in house ».

Le conseil municipal de la ville de Marseille n'a pourtant pas approuvé le règlement intérieur de la SOLEAM, qui ne lui a pas été soumis.

Quant au GIE, la ville et la CUMPM n'ont pas approuvé son règlement intérieur ni même ses statuts. Les conseils municipal et de communauté ne se sont donc pas prononcés en connaissance de cause sur ce dossier puisqu'ils ont accepté que leurs représentants respectifs au sein de Marseille Aménagement votent en faveur d'une adhésion à un GIE dont ils ne connaissaient pourtant ni la fonction, ni les règles d'organisation et de financement.

5.2 Ce montage particulièrement complexe présente plusieurs inconvénients

Ce montage triangulaire est particulièrement complexe, ce qui n'a rien de surprenant puisque l'on a cherché à atteindre des objectifs contradictoires. Il exige ainsi :

- de créer deux nouvelles entités, dont un GIE, soit au total trois structures pour faire approximativement la même chose que ce qui était réalisé, jusqu'ici, par une seule entité ;
- de mettre en place trois assemblées générales, deux conseils d'administration et deux commissions internes d'appel d'offres, composés différemment, et de désigner deux présidents et deux secrétaires généraux différents, ce qui mobilise globalement pour le seul fonctionnement administratif beaucoup de personnes et de moyens ;
- de tenir trois comptabilités, certifiées par des commissaires aux comptes qui devront, au moins pour la SEM et la SPLA, être différents ;
- que Marseille Aménagement facture l'intégralité de ses charges au GIE qui les refacturera ensuite intégralement à Marseille Aménagement et à la SOLEAM.

⁵⁸ Sous-entendu « à celui exercé sur leurs propres services »

Au-delà de sa complexité, qui n'est pas contestée par Marseille Aménagement, la SOLEAM ou la ville, ce montage génère un certain nombre de difficultés qui n'ont sans doute pas été suffisamment étudiées et mises en balance avec les avantages attendus.

Ainsi, ce montage ne permet pas d'avoir une vision financière globale et consolidée d'un ensemble qui a pourtant le même personnel et, d'une certaine manière, la même activité. L'opération « Grand Centre-Ville », qui a déjà été évoquée, illustre assez bien cette perméabilité en termes d'activité.

Par ailleurs le règlement intérieur du GIE ne prévoit que des mises à disposition de Marseille Aménagement au GIE, mais pas de la SOLEAM au GIE. Dès lors, si la SOLEAM recrute directement elle se trouve pénalisée car les charges du GIE sont alors réparties au prorata d'un chiffre d'affaire réalisé en partie par des agents de la SOLEAM non affectés au GIE alors que ceux de la SEMA le sont tous.

Les contrats de prestations de service avec notamment d'anciens salariés n'ont été signés de leur côté qu'avec Marseille Aménagement alors qu'ils ont vocation à travailler pour l'ensemble des structures du montage, y compris la SOLEAM.

M. Boumendil avait reconnu l'existence de ce problème difficile à résoudre, même par la signature d'un autre contrat avec la SOLEAM, car il imposerait obligatoirement une mise en concurrence préalable. En l'état actuel des textes régissant ce montage triangulaire, les prestataires qui travaillent pour Marseille Aménagement ne peuvent donc pas travailler pour la SOLEAM. Cette difficulté n'avait visiblement pas été appréhendée par les concepteurs de ce montage.

Il pose également problème sur le plan foncier. Marseille Aménagement est en effet un propriétaire foncier important à Marseille. Il va donc être nécessaire de transférer ces biens, propriété de Marseille Aménagement, soit à la ville, soit à la SOLEAM via la ville. S'agissant plus particulièrement du centre-ville de Marseille, le conseil municipal a décidé de mettre un terme aux opérations confiées à Marseille Aménagement à l'expiration des conventions au 31 décembre 2009, ce qui a entraîné la revente des biens, propriétés de Marseille Aménagement, à la ville, dans le cadre d'actes de ventes groupés. Or ces opérations de transfert de propriété de biens de Marseille Aménagement vers la ville, puis ensuite probablement de la ville vers la SOLEAM, sont particulièrement lourdes.

Il convient enfin de noter que cet ensemble était annoncé comme devant réaliser, au départ, des pertes réparties sur les deux sociétés, au prorata de leur chiffre d'affaires respectifs. Ce système conduit assez paradoxalement à une situation dans laquelle, plus on fait de chiffre d'affaires et plus on fait des pertes, ce qui pose d'autant plus problème que les deux entités ont un actionariat différent.

En réponse à ces observations, les différents protagonistes de ce montage ont essentiellement mis en avant son caractère temporaire. La chambre en prend acte en soulignant que ce caractère temporaire n'avait pas été affiché au départ.

La chambre prend également acte de la volonté, affichée par certains des partenaires, de faire évaluer le système au niveau de la clef de répartition des charges et du GIE lui-même qui pourrait disparaître au profit d'une autre organisation dont les modalités de fonctionnement restent cependant floues.

5.3 Les risques du montage au regard de la jurisprudence sur le « in house »

Le rapport sur la base duquel le conseil municipal de Marseille a décidé le 14 décembre 2009 de créer la SOLEAM indique qu'il s'agit essentiellement de pouvoir attribuer à cette nouvelle structure des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Le directeur général évoque uniquement cet avantage pour justifier la création de la SOLEAM.

Il ne peut cependant être affirmé que ce montage sera bien de nature à remplir le principal objectif qui lui a été officiellement assigné. En effet la capacité des SPLA à contracter avec leurs actionnaires sans mise en concurrence n'est pas acquise par principe. Il existe en réalité un risque important pour que ce montage soit considéré comme un contournement de la jurisprudence sur le « in house ».

Le premier tient à l'existence du GIE qui pourrait être analysée comme le moyen de confier à la SEM, via la SPLA, ce qu'on ne pouvait pas lui confier directement, puisqu'en réalité la SOLEAM n'est, dans ce montage, qu'une coquille vide, sans moyen propre, et qui utilise uniquement ceux de Marseille Aménagement.

La chambre constate d'ailleurs qu'au moment de son contrôle le directeur général de la SOLEAM lui-même n'était pas salarié de la SOLEAM mais de Marseille Aménagement dont il restait de surcroît le numéro 2.

La SOLEAM a par ailleurs nommé à son conseil d'administration deux « censeurs » qui représentent l'un une entreprise privée, la Caisse d'Épargne et l'autre un établissement public, la Caisse des dépôts et consignation, actionnaires de Marseille Aménagement mais qui, en revanche, n'ont aucun lien avec la SPLA. Ces désignations pourraient être analysées comme un moyen de donner à ces deux actionnaires de Marseille Aménagement un droit de regard sur la SOLEAM dont ils ne peuvent être actionnaires.

Au total, ces différents éléments montrent que la SOLEAM peut être perçue à bien des égards, dans le montage actuel, comme une structure écran pour permettre à Marseille Aménagement de continuer à travailler, sans mise en concurrence, avec la ville de Marseille.

Les évolutions annoncées dans les réponses, qui montrent que les risques mis en exergue par la chambre ont été pris en compte, sont susceptibles de résoudre ces problèmes mais la chambre ne peut l'affirmer avec certitude puisqu'elle n'en connaît pas les modalités.

5.4 Ce montage qui émane de Marseille Aménagement n'a pas été suffisamment étudié

Ce montage triangulaire a été conçu et mis en place par Marseille Aménagement et non par les services de la ville, principal actionnaire fondateur de la SPLA. Plusieurs éléments en témoignent.

Marseille Aménagement a ainsi pris en charge les dépenses relatives à la constitution de la SOLEAM et notamment la mission d'assistance de la SCET pour la création de la SPLA d'un montant de 20 003,07 € HT. Même si la SOLEAM les a remboursées depuis, Marseille Aménagement, qui n'est pas actionnaire de la SOLEAM, ne disposait d'aucun titre pour prendre en charge de telles dépenses qui relevaient en fait uniquement du ou des actionnaires fondateurs de la SOLEAM. Au-delà, la prise en charge initiale de ces frais par la SEMA et singulièrement l'étude SCET, confirme bien que le montage a été conçu sous la houlette de Marseille Aménagement.

Un rapport d'« *audit financier et de gestion de la CUMPM* » commandé par la CUMPM et réalisé en janvier 2009 va dans le même sens en souhaitant « *que les collectivités territoriales pilotent cette réflexion qui pour l'instant n'a lieu qu'au sein de la SAEML.* »

Or les dirigeants de Marseille Aménagement n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts que ses actionnaires et peuvent être intéressés à la persistance de la structure, quelle que soit sa forme, ce qui n'est pas forcément le cas de la ville de Marseille ou des autres actionnaires.

Cette maîtrise par Marseille Aménagement et ses dirigeants, de la réflexion sur la création de la SPLA renforce par ailleurs le sentiment de la création d'une structure écran.

Cette situation a eu surtout pour conséquence de restreindre le champ de la réflexion. Les documents recueillis au sujet de la création de la SPLA montrent en effet une insuffisance de la réflexion tant sous l'angle économique et financier qu'en termes de structures possibles.

Il n'y a ainsi pas eu de « *business plan* » pour s'assurer, d'une part, que la SOLEAM avait suffisamment de perspectives de chiffre d'affaires pour justifier sa création et, d'autre part, que Marseille Aménagement aurait également, de son côté, suffisamment de chiffre d'affaires pour pouvoir continuer à exister dans un cadre cette fois concurrentiel. Il aurait enfin été nécessaire de s'assurer que le chiffre d'affaires prévisionnel de ces deux structures permettait de couvrir la totalité des charges de Marseille Aménagement.

Sur le plan des structures, il n'aurait pas été superflu d'étudier d'autres formules et notamment l'hypothèse de la création de la SPLA en maintenant certes Marseille Aménagement, mais sans création d'un GIE ou celle de la transformation directe de Marseille Aménagement en SPLA. La chambre n'a trouvé aucune trace, ni reçu en réponse la preuve de l'existence de solutions alternatives qui, en tout état de cause, n'ont pas été proposées aux assemblées qui ont eu à délibérer sur ce montage.

Il est donc impossible d'affirmer aujourd'hui que la solution retenue était la meilleure. Un débat élargi à toutes les solutions possibles aurait eu pour effet d'obliger à réaliser un bilan coût-avantage de ces différentes solutions, particulièrement utile puisqu'on constate aujourd'hui que le montage retenu est susceptible de produire des effets négatifs qui n'ont pas été pris en compte au départ.

Dans sa réponse le président de la SOLEAM a toutefois tenu à souligner que sur « *le plan économique (...) les modalités adoptées ont permis l'émergence de la SOLEAM sans création de surcoûts, sans mobilisation d'un capital initial d'origine publique disproportionné aux besoins et sans déstabilisation ni de l'équipe ni de l'équilibre ni du carnet de commande de la SEMA* ».

Le président de la CUMPM a pour sa part indiqué qu'il « *souscriv(ait) totalement aux observations provisoires de la chambre et proposera, à la suite de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration de modifier le montage actuellement en vigueur par la suppression du GIE (et) le transfert des personnels nécessaires à la SPL SOLEAM (...)* ».