Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SOCIÉTÉ LOCALE D'ÉQUIPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE (SOLEAM) Aix-Marseille-Provence

(département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2010 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 21 janvier 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 7
INTRODUCTION 8
1 L'ENVIRONNEMENT DE LA SOCIETE A FORTEMENT EVOLUE 9
1.1 La création d'une société publique locale d'aménagement rapidement devenue société publique locale 9
1.2 Une fusion, initialement non prévue, intervenue avec la SEM Marseille Aménagement en 2013 11
1.3 Une activité principalement tournée vers les concessions d'aménagement 12
1.3.1 Les concessions constituent la majeure partie de l'activité de la SOLEAM 13
1.3.2 Des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage de plus en plus rares 13
1.3.3 Des mandats qui ont porté généralement sur de petites opérations 14
1.4 Un champ d'intervention déjà limité sur le territoire métropolitain susceptible de se voir encore réduit 15
1.4.1 La multiplicité des structures d'aménagement sur le territoire métropolitain limite le champ d'action de la SOLEAM 15
1.4.2 Une nouvelle SPLA va concurrencer la SOLEAM 16
1.4.3 Un contexte d'avenir incertain pour la SOLEAM 18
2 LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE EST PERFECTIBLE 20
2.1 Des points d'amélioration possibles dans la gouvernance 20
2.1.1 L'actionnariat peut encore être amené à évoluer 20
2.1.2 Les procès-verbaux de l'assemblée générale ne sont pas conformes à la règlementation 22
2.1.3 Un conseil d'administration qui ne joue pas son rôle 23
2.1.4 Le cumul contestable du mandat social du directeur général avec un contrat de travail 24
2.2 La gestion des ressources humaines révèle quelques particularités 27
2.2.1 La fusion entre la SEMA et la SOLEAM aurait dû conduire à renégocier l'accord d'entreprise 27
2.2.2 Un taux de rotation des équipes opérationnelles élevé 28
3 DES MANDATS FAISANT L'OBJET DE MODIFICATIONS INCESSANTES 30
3.1 Une rémunération des mandats généralement conforme à la grille tarifaire adoptée par le conseil d'administration 31
3.2 L'activité de mandataire génère une importante trésorerie 32
3.3 Les indécisions des maîtres d'ouvrage nuisent à la bonne exécution des mandats 33
3.3.1 Des mandats d'études profondément modifiés 33
3.3.2 L'aire d'accueil des gens du voyage de La Ciotat 34
3.3.3 Le prolongement des contre allées du boulevard Urbain Sud de Marseille à Vallon Régny 34
3.3.4 Le théâtre de la chaudronnerie de La Ciotat 35
3.3.5 Le marché d'intérêt national des Arnavaux 35

3.4 Un mandat confié dans des conditions contestables pour un coût élevé suite à l'effondrement dans la rue d'Aubagne 36
3.5 Le mandat de construction de la bibliothèque interuniversitaire : un bouleversement du programme qui a conduit à des irrégularités 39
3.5.1 Une convention de mandat profondément bouleversée 40
3.5.2 Le marché de maîtrise d'œuvre a été complété de manière irrégulière 41
3.5.3 Les marchés de travaux ont été fortement modifiés 43
3.6 Le mandat d'extension de l'école centrale de Marseille 47
3.6.1 La convention de mandat 47
3.6.2 Le marché de construction 47
4 DES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT BOULEVERSEES ET QUI N'AVANCENT PAS 49
4.1 Des concessions qui font l'objet de multiples avenants et prolongements 49
4.1.1 Les concessions anciennes et interminables reprises de Marseille Aménagement 49
4.1.2 Des contrats concédés directement à la SOLEAM également soumis à des fortes modifications 52
4.1.3 Des modes de rémunération révisés pour tenir compte des retards des programmes 53
4.1.4 Le financement des concessions est assuré par les collectivités 55
4.1.5 Des cessions qui concernent principalement les opérations anciennes 58
4.1.6 Des dépenses d'acquisitions difficiles à réaliser dans les zones déjà urbanisées 60
4.2 L'opération grand centre-ville de Marseille : des réalisations très éloignées des ambitions emportant des coûts de gestion élevés 61
4.2.1 Un projet aux ambitions élevées et au calendrier intenable 61
4.2.2 Un pilotage de l'opération défaillant 70
4.2.3 Des modifications importantes du programme dès 2015, au détriment du logement et au bénéfice des équipements publics 72
4.2.4 Des coûts de gestion de plus en plus élevés 74
4.2.5 Examen des réalisations par pôles 76
4.3 Les autres concessions présentent également des retards de réalisation 99
4.3.1 L'opération Cassis « Brégadan » : un budget respecté mais un programme modifié sans avenant 100
4.3.2 La concession « Mardirossian » : un programme bouleversé, sans recettes privées, qui a peu avancé 102
4.3.3 L'opération d'aménagement de la « Savine : un périmètre largement revu, un budget doublé et une réalisation en retard 106
4.3.4 Le « Vallon de Malpassé » : une « concession » peu avancée six ans après son lancement 111
5 UNE ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE PERFECTIBLE 120
5.1 La volumétrie et la typologie des marchés publics 120
5.2 L'organisation de la commande publique 122
5.2.1 Un dispositif de contrôle interne effectif mais perfectible sur les achats de la structure et l'exécution des marchés 122
5.2.2 Une meilleure implication de la commission d'appel d'offres est souhaitable et pourrait permettre d'éviter des irrégularités 123
5.2.3 Un déficit de suivi des achats de la structure 124
5.3 Les observations transversales sur l'échantillon des marchés analysés 125
5.3.1 Des défauts d'anticipation fréquents 126

5.3.2 Le contrôle insuffisant des sous-traitants 128
6 LES FINANCES DE LA STRUCTURE SONT FRAGILES 130
6.1 Une fiabilité des comptes et une information financière à améliorer 130
6.1.1 Une information des actionnaires amoindrie 130
6.1.2 Une absence de comptabilité analytique des coûts préjudiciable à la bonne information sur la situation financière de la société 131
6.2 La situation financière n'est équilibrée que grâce à des activités en propre non autorisées aux SPL 133
6.2.1 Une situation bilancielle de la structure qui ne pose pas de difficultés en apparence .. 133
6.2.2 Des résultats dégagés toutefois faibles 136
ANNEXES 142

SYNTHÈSE

La Société Locale d'Équipement et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SOLEAM) est une société publique locale, créée en 2010 par les communes de Marseille, Cassis, Gémenos et Tarascon. La SOLEAM a absorbé en 2013 la société d'économie mixte « Marseille aménagement » dont elle a repris l'ensemble des opérations.

La SOLEAM est sollicitée par ses actionnaires (principalement de la métropole), pour la réalisation de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (rarement), de mandats d'études ou de travaux (plus régulièrement) ou de concessions d'aménagement (principalement). La SOLEAM a répondu au coup par coup aux demandes de ses collectivités actionnaires, sans réelle vision stratégique de moyen terme.

Les réalisations des opérations confiées à la société sont globalement très éloignées des ambitions affichées et des attentes, sans que la SOLEAM puisse en être tenue pour l'unique responsable.

D'une manière générale, les missions subissent en cours de réalisation de nombreux et importants bouleversements de programme, à la demande des collectivités, qui nuisent fortement à l'avancement des projets.

Les concessions héritées de Marseille Aménagement s'étendent ainsi sur des dizaines d'années et, pour nombre d'entre elles, ne donnent quasiment plus lieu à des opérations concrètes, faute de projets précis et clairs. Elles sont malgré tout régulièrement prolongées, générant ainsi d'inutiles coûts de gestion, *in fine* mis à la charge des collectivités et donc des contribuables. Certaines d'entre elles, à l'arrêt depuis plusieurs années, devraient être closes.

Les concessions d'aménagement, confiées à la société dans le cadre de programmes de rénovation urbaine (PRU Savine, Malpassé), font intervenir une multitude d'acteurs et cantonnent la SOLEAM à un rôle d'exécutant, davantage que de concessionnaire. Là encore, les programmes, pourtant destinés à répondre à des problématiques pourtant très importantes sur le territoire marseillais, notamment en matière de logement, ont été constamment modifiés et ont peu avancé près de dix ans après leur lancement.

Les autres concessions (hors PRU) confiées à la SOLEAM ont également vu leurs programmes bouleversés pour aboutir à une livraison totale (Cassis Brégadan) ou minimaliste (Marseille-Mardirossian).

La mainmise totale des collectivités actionnaires sur la SOLEAM leur permet, d'imposer des bouleversements incessants affectant les projets que cet opérateur a engagés et de s'accommoder de leur mise en sommeil pendant de longues périodes. Ces pratiques seraient bien plus difficiles à imposer à des aménageurs privés agissant dans le cadre de stratégies définies et exerçant en toute indépendance leurs prérogatives, du moins sans générer de surcoût financier significatif.

La grande opération de rénovation urbaine confiée à la SOLEAM à son origine, dite « Opération grand centre-ville » qui devait initialement s'achever en 2020 et représentait un budget de plus de 230 millions d'euros a été prolongée jusqu'en 2025. Elle a pris la suite de nombreuses opérations de requalifications lancées au cours des décennies précédentes.

Fin 2018, soit huit ans après le début de la concession, des retards importants étaient à constater.

De nombreux « pôles » constitutifs de l'opération ont ainsi été abandonnés et les réalisations concrètes étaient très éloignées des objectifs ambitieux fixés. D'une manière générale, si quelques aménagements et équipements publics ont pu être réalisés, les objectifs en matière de logements étaient loin d'être atteints : sur les 1 500 logements nouveaux prévus initialement, 31 seulement avaient été réalisés fin 2018. L'opération de soutien aux requalifications des immeubles par les propriétaires privés n'a pas non plus donné de résultats probants.

D'autres opérations, non prévues initialement, telles que la requalification de la place Jean Jaurès, se sont déroulées dans des conditions chaotiques.

De ce fait, les coûts de gestion de cette opération matérialisés dans la rémunération de la SOLEAM se révèlent particulièrement élevés au regard des chantiers réellement mis en œuvre, des dépenses et recettes imputées à la concession.

De plus, la création en 2020 d'une nouvelle société d'aménagement dont les principaux actionnaires sont la métropole et l'État, intègre dans un paysage déjà complexe, un nouvel acteur qui interviendra dans le domaine de l'aménagement sur le même territoire du centre-ville que la SOLEAM. Une clarification des rôles des deux structures sur un territoire métropolitain où agissent d'ailleurs plusieurs autres sociétés publiques d'aménagement, apparait indispensable et implique une réflexion sur le devenir même de la SOLEAM.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Le conseil d'administration de la SOLEAM (dans lequel siège notamment la métropole) est invité à clarifier la stratégie de l'entreprise face à l'instauration du plan partenarial d'aménagement (PPA) du centre-ville de Marseille et à la création de la SPLA d'intérêt national.

Recommandation n° 2 : Engager les démarches pour parvenir à la clôture des concessions à l'arrêt.

Recommandation n° 3 : Mettre en place une comptabilité analytique des coûts.

Recommandation n° 4 : Mettre fin à la gestion en propre du village d'entreprises de Mourepiane.

INTRODUCTION

Par lettres en date du 4 juillet 2019, le président de la chambre a informé M. Gérard Chenoz, président de la SOLEAM et M. M., directeur général, représentant légal, de l'ouverture du contrôle pour la période 2010 à 2017, ainsi que M. Yves Moraine, ancien président, par lettre du 15 juillet 2019. Par lettres du 27 janvier 2020, MM. Chenoz, M. et Moraine ont été informés de l'extension du contrôle à l'exercice 2018.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 4 mars 2020 à la SOLEAM, avec M. M., en présence de M. Chenoz. Un entretien de fin de contrôle a été proposé à M. Moraine, par courriel du 18 février 2020 auquel l'intéressé a répondu le 19 février 2020, déclinant l'invitation.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 19 juin 2020, ont été transmises dans leur intégralité, à M. M. et M. Chenoz, ainsi qu'à la métropole Aix-Marseille-Provence et à la Ville de Marseille, actionnaires principaux et, pour les parties concernant sa gestion, à M. Moraine. Des extraits ont également été adressés aux actionnaires minoritaires et aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 21 janvier 2021, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 L'ENVIRONNEMENT DE LA SOCIETE A FORTEMENT EVOLUE

1.1 La création d'une société publique locale d'aménagement rapidement devenue société publique locale

La SOLEAM a été immatriculée au registre du commerce et des sociétés le 24 août 2010, sous la forme d'une société publique locale d'aménagement (SPLA[1]), au capital de 500 000 €. Les statuts ont été adoptés le 30 mars 2010. Quatre actionnaires se partageaient alors le capital de la société, détenu majoritairement par la ville de Marseille.

Tableau n° 1 : Actionnariat à la création de la SOLEAM en 2010

Actionnaire	Date de la séance de délibération	Capital détenu	Part du capital	Actions	Représentants au CA
Commune de Marseille	14 décembre 2009	470 000 €	94 %	4 700	11
Commune de Cassis	16 décembre 2009	10 000 €	2 %	100	1
Commune de Gémenos	10 novembre 2009	10 000 €	2 %	100	1
Commune de Tarascon	12 novembre 2009	10 000 €	2 %	100	1
Total		**500 000 €**	**100 %**	**5 000**	**14**

Sources : Statuts constitutifs.

L'objet social de la société, défini par l'article 2 de ses statuts, était de « *mettre en œuvre un projet urbain ou une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

[1] Les SPLA sont des entreprises régies par le livre II du code de commerce et par les dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme ainsi que par celles du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives au fonctionnement et à la gouvernance des sociétés d'économie mixte. Seules les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent en être actionnaires. Ils sont alors censés exercer sur ces sociétés un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services, ce qui permet de qualifier leur relation de quasi régie ou de « in house ». Si tel est le cas, ils peuvent alors contracter librement avec celles-ci, sans mise en concurrence préalable, dans le respect des règles communautaires de la commande publique. Le domaine d'intervention des SPLA est strictement limité aux missions définies par l'article L. 327-1 précité, notamment la réalisation d'opérations d'aménagement pour le compte de leurs actionnaires.

La SPLA était créée alors qu'existait déjà dans son périmètre d'intervention une société d'économie mixte, la SEM Marseille Aménagement (SEMA) ayant pour actionnaire la ville de Marseille, également en charge d'aménagement urbain. Les moyens de fonctionnement (personnel et matériel) des deux sociétés étaient mis en commun au travers d'un groupement d'intérêt économique (GIE) dénommé MASOL, qui permettait de fournir à chacune des services administratifs. Concrètement, les personnels de la SEMA travaillaient pour la SOLEAM, celle-ci remboursant ces frais au GIE. Jusqu'en octobre 2012, date du transfert de certains personnels de la SEMA, la SOLEAM n'avait ainsi pas de personnel propre (cf. 3.2).

Le motif clairement avancé par la ville de Marseille pour la création d'une SPLA était que « *le législateur a[vait] institué, avec l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme modifié par la loi du 25 mars 2009, une nouvelle sorte de société, dans laquelle les collectivités territoriales sont les uniques actionnaires. Intervenant dans les domaines de l'aménagement, ce type de société 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* »[2].

Rapidement cependant, l'assemblée générale extraordinaire du 22 décembre 2011 a décidé de transformer la SPLA en société publique locale (SPL), telle que définie par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, avec la possibilité notamment de se voir confier des missions de gestion. Le 27 juin 2012, l'assemblée générale extraordinaire modifiait ainsi l'article 2 des statuts pour permettre à la société « *d'assurer l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial ou tout autre activité d'intérêt général* ».

Cette modification est intervenue à la demande de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (MPM), devenue actionnaire (cf. 3.1.1.), qui souhaitait confier à la SOLEAM, la délégation de service public (DSP) de Saumaty pêche (nord de Marseille) qui arrivait à son terme, à compter de 2012. Malgré une délibération en ce sens du conseil communautaire du 26 mars 2012, cette délégation n'a finalement jamais eu lieu. En effet après analyse des bilans de la SOMIMAR, précédent délégataire, il s'avérait que la DSP du site était une activité déficitaire (de 2006 à 2011 entre - 50 et - 130 K€ annuellement). Si la SOLEAM avait accepté cette DSP elle aurait dû assumer ce déficit, pour une activité de compétence communautaire alors même que MPM ne détenait que 15 % de son capital. Le site a alors été repris en régie par la communauté urbaine à la fin du contrat de la SOMIMAR.

Le changement de statut est donc finalement resté sans incidence sur l'activité de la SOLEAM qui a continué d'exercer exclusivement des opérations liées à l'aménagement urbain sur l'essentiel de la période contrôlée, si l'on exclut la gestion de deux villages d'entreprises, (cf. 6.2.2.3.).

[2] Délibération n° 09-18837-DSC du 14 décembre 2009 de la ville de Marseille.

1.2 Une fusion, initialement non prévue, intervenue avec la SEM Marseille Aménagement en 2013

Alors qu'il était prévu initialement que la SEM Marseille Aménagement devait conserver « *un portefeuille d'activité suffisant et se positionner sur le secteur concurrentiel* »[3], tandis que la SOLEAM n'interviendrait que pour ses actionnaires, la question de l'existence des deux structures s'est rapidement posée.

Ainsi, lors du conseil d'administration du 2 octobre 2012, le devenir de la SEMA était abordé par un administrateur, mais le président de la SOLEAM indiquait que tant que les opérations confiées par des personnes morales de droit privé n'étaient pas terminées, il n'y avait pas de raison que la SEMA fasse l'objet d'une liquidation, sauf à envisager une opération de fusion absorption par la SOLEAM.

Deux mois plus tard, lors du conseil du 18 décembre 2012, une information était donnée aux administrateurs sur un projet de fusion absorption entre les deux entités dans lequel le président indiquait alors que les choses n'étaient, ni décidées ni enclenchées ; que garder un outil SEM n'avait finalement que peu d'avantages dès lors que l'activité privée était résiduelle. Un regroupement devait apporter, selon lui, simplicité, rapidité et amélioration du contrôle par les collectivités actionnaires.

Le 13 juin 2013, la ville de Marseille approuvait le projet de fusion entre les deux structures. Le conseil d'administration de la SOLEAM du 17 juillet 2013, puis l'assemblée générale extraordinaire du 28 novembre 2013 approuvaient également le projet de fusion absorption de la SEMA par la SOLEAM. La SOLEAM a repris intégralement les propositions du cabinet conseil sollicité pour la fusion. Le commissaire aux comptes n'a émis aucune réserve à ce sujet.

S'agissant des conditions financière de la fusion, le capital de la SEMA (6,19 M€) était détenu par la ville de Marseille à hauteur de 25,26 %, la communauté urbaine de Marseille (CUM) à hauteur de 25,25 % et des actionnaires privés à hauteur de 49,49 %[4].

Par délibération du 13 juin 2013, la ville rachetait les actions des actionnaires privés à leur valeur économique (capital et reports à nouveau) pour un montant total de 4,28 M€. Elle devenait dès lors actionnaire majoritaire de la SEMA à hauteur de 74,75 %, la CUM conservant 25,25 % du capital.

Cette fusion entraînait la transmission universelle du patrimoine de la SEMA au profit de la SOLEAM, ainsi que les droits et obligations dont les contrats de concession en cours. L'actif net transféré s'élevait à près de 8,7 M€. Les actifs et les stocks ont été transférés à leur valeur comptable nette évaluée au coût historique, réduite des amortissements réalisés. Une perte intercalaire de 692 K€ a été constatée.

Le capital transmis était pour sa part réduit à 4,5 M€ niveau « pertinent pour faire face au nouveau volume d'affaire » selon la délibération du conseil municipal de Marseille du 7 octobre 2013. Le capital de la SOLEAM était parallèlement porté à 5 M€.

---

[3] Extrait de la délibération n° 09-1169-FEAM du 14 décembre 2009 de la ville de Marseille approuvant la prise de participation dans la SOLEAM.

[4] Caisse d'épargne PACA (25,51 %), Caisse des dépôts et consignations (20,43 %), Dexia crédit local de France (3,07 %), CCI Marseille Provence (0,43 %), Marseille Habitat (0,05 %).

La réduction du capital de la SEM se traduisait par un versement au deux actionnaires de 3,5 M€ en proportion de leurs parts respectives, soit 2,6 M€ pour la ville de Marseille et 0,9 M€ pour la CUM.

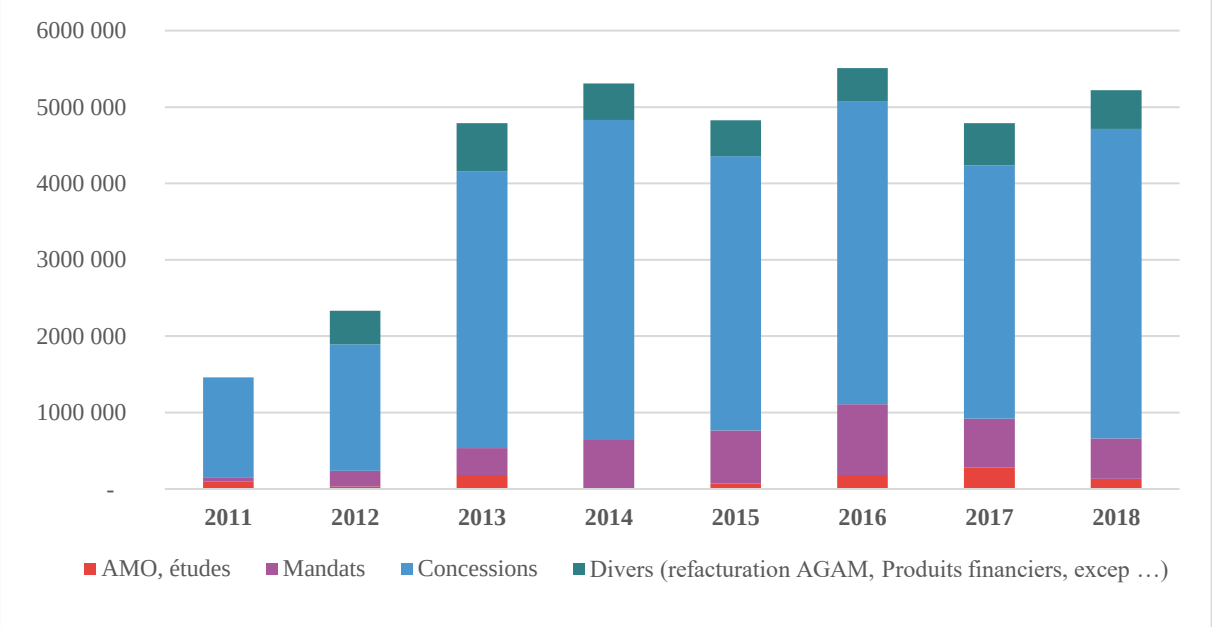
En raison de cette fusion, l'examen de la chambre s'est focalisé sur la période 2013-2018 pour les opérations de mandats et de concessions et sur la période 2014-2018 pour l'analyse financière de la structure afin de donner une vision homogène de la société.

1.3 Une activité principalement tournée vers les concessions d'aménagement

Quatre grands types de contrats peuvent être confiés à la SOLEAM par les collectivités actionnaires : des contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage, des mandats, des concessions d'aménagement, de travaux ou de gestion. Selon le type de contrat, les collectivités externalisent tout ou partie des missions de réalisation des opérations.

Les concessions d'aménagement sont prépondérantes dans l'activité de la société et génère la majorité de ses recettes.

Graphique n° 1 : Origine des produits de la SOLEAM par nature de recettes (en euros)



Source : CRC, d'après les rapports de gestion annuels.

1.3.1 Les concessions constituent la majeure partie de l'activité de la SOLEAM

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévoit que « *(…) les collectivités territoriales (…) peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement (…) à toute personne y ayant vocation. (…) le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession* ».

La collectivité qui a par ailleurs l'initiative de l'aménagement conserve également le contrôle de l'opération, notamment la détermination de son contenu et intervient tout au long de la vie du contrat.

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui définit les contours des opérations d'aménagement est, certes limitatif, mais de portée large et dispose que « *les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.* (…) ».

Cette définition étendue de l'opération d'aménagement se retrouve dans les opérations confiées à la SOLEAM qui peuvent aller de la requalification de quartiers entiers à des opérations plus légères (par exemple l'acquisition d'une partie d'immeuble). Si l'aménagement a souvent été réalisé par le passé dans le cadre de zones d'aménagement concertées (ZAC), les nouvelles concessions, notamment celle du « grand centre-ville » de Marseille, sont généralement réalisées hors de ce cadre.

La société a été titulaire de vingt concessions depuis sa création. La grande majorité d'entre elles (14) ont été reprises lors de la fusion avec Marseille Aménagement. Les autres (6) ont été confiées directement à la SOLEAM par ses actionnaires. Parmi celles-ci, l'opération dite « Grand centre-ville » de Marseille, est la plus importante et donne lieu à plusieurs sous-opérations.

L'analyse de ces opérations est développée dans la partie n° 4.

1.3.2 Des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage de plus en plus rares

La SOLEAM réalise dans ce cadre, en tant que prestataire de service, une simple mission de conseil auprès des collectivités qui réalisent les opérations en régie. Les missions portent généralement sur des études, l'élaboration d'un programme, l'assistance sur le choix du maître d'œuvre ou des entreprises chargées des travaux.

Peu de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été confiées à la SOLEAM, notamment depuis 2015. Depuis 2010 seuls neufs contrats ont été enregistrés, conclus principalement avec l'intercommunalité, générant un chiffre d'affaires total de moins d'un million d'euros hors taxe.

Tableau n° 2 : Les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiées à la SOLEAM

Collectivité	Objet	Date de début	Durée *	Montant HT en euros *	Recettes réellement encaissées (HT)
Ville de Cassis	Reconstruction du plateau et locaux sportifs avenue de la Viguerie	14/10/2010	-	25 084	25 000
Ville de Marseille	Études prospectives – recensement des friches industrielles et amélioration du fonctionnement urbain du pôle d'activités Moretti	26/04/2011	6 mois	70 000	70 000
Ville de Cassis	Études pour l'aménagement d'un parking pour bus et véhicules et d'un plateau sportif sur le site des Gorguettes (Cassis), assistance au choix du maître d'œuvre.	28/06/2012	4 mois	30 750	30 750
Métropole	Étude du projet village d'entreprise du pôle technique de plaisance de l'Anse du Pharo	09/03/2015	6 mois	40 000	40 000
Métropole	Aire des gens du voyage	15/05/2015	9 mois	28 000	28 000
Métropole	Prestations foncières	15/05/2015	4,5 ans	bpu	288 500
Métropole	Étude de restructuration du site Saumaty de Marseille	28/09/2015	17 mois	153 950	153 950
Métropole	Restructuration du site de l'Anse du Pharo	25/01/2016	13 mois	95 833	95 833
Ville de Marseille	Étude et diagnostic foncier relatifs aux occupations du chemin de Bizet et de l'impasse de la Bardaque (Marseille)	04/08/2017	18 mois maximum	63 000	63 000
	Total			***506 617 (hors bpu)***	***770 033***

*Source : SOLEAM et comptes rendus de gestion annuels - * après avenant (bpu : bordereaux de prix unitaires).*

1.3.3 Des mandats qui ont porté généralement sur de petites opérations

Dans ce cadre, la SOLEAM, mandataire, agit au nom et pour le compte de la collectivité. La convention de mandat vise à lui confier une ou plusieurs missions permettant la réalisation de certains études, travaux ou construction d'ouvrages et de bâtiments, voire l'achat et la revente de biens fonciers.

La société s'est vue confier 19 mandats de sa création à fin 2018 (hors reprise des mandats confiés auparavant à la SEMA). À l'exception de l'année 2012, particulièrement riche en nouvelles missions (six), la société bénéficie généralement d'un à trois nouveaux contrats chaque année, conclus avec la métropole (neuf contrats) ou la ville de Marseille (huit contrats). À l'exception de la commune de La Ciotat en 2012 pour deux opérations (aire des gens du voyage et théâtre de la chaudronnerie), les actionnaires minoritaires ne confient pas de mandats à la société.

La réalisation de ces mandats s'étend sur plusieurs années et, sur les vingt dont elle a été en charge, seuls quatre d'entre eux étaient clôturés fin 2018 (op. 304, 309, 313, 316).

La société a également poursuivi quelques mandats contractés initialement par la SEMA, dont les deux plus importants (« bibliothèque inter universitaire » et « Luminy Biotech »), conclus en janvier 2009, n'étaient pas encore clôturés fin 2018.

Les projets sont d'ampleurs variables. La moitié d'entre eux a porté sur des études ou des enveloppes inférieures à deux millions d'euros.

L'analyse des mandats est développée dans la partie n° 3.

1.4 Un champ d'intervention déjà limité sur le territoire métropolitain susceptible de se voir encore réduit

1.4.1 La multiplicité des structures d'aménagement sur le territoire métropolitain limite le champ d'action de la SOLEAM

Lors des conseils d'administration du 26 mai 2015 et du 9 décembre 2015, la question a été posée des synergies pouvant exister entre la SOLEAM et les autres structures compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme présentes sur le territoire de la métropole. Il existait effet sur son périmètre d'action, des SEM, SPL ou SPLA mais aussi les outils de développement du conseil départemental Terra 13 et 13 développement[5].

Au 1er juillet 2019, une dizaine d'entreprises publiques locales d'aménagement existaient encore dans le département des Bouches-du-Rhône dont l'actionnaire majoritaire est généralement la métropole ou des communes qui en relèvent.

Tableau n° 3 : Les EPL d'aménagement dans le département des Bouches-du-Rhône en 2019

Nom	Date de Création	Actionnaire principal	Capital social	Salariés
SEM d'équipement du Pays d'Aix (SEMEPA)	01/09/1961	Ville d'Aix-en-Provence (52,03 %)	5 025 000 €	48
SPL AREA PACA	05/01/1987	Région PACA (94,17 %)	460 989 €	63
SAEMPA (Façoneo)	05/04/1995	Métropole AMP (67,55 %)	2 000 000 €	16
SPL SOLEAM	30/03/2010	Métropole AMP (79,16 %)	5 000 000 €	62
SPLA Pays d'Aix Territoires	01/10/2010	Ville d'Aix-en-Provence (57,74 %) Métropole AMP (40,01 %)	500 000 €	5
SPL PAEAC (Façoneo)	26/08/2013	Métropole AMP (70,42 %)	225 000 €	30
SEMAREA	03/12/2015	Région PACA (84,88 %)	225 000 €	-
SPL Sens urbain	07/01/2016	SAN Ouest Provence (40 %) Commune de Miramas (36 %)	700 000 €	10
SPL du Pays d'Arles	22/06/2016	CA Arles Crau Camargue Montagnette (68 %)	254 250 €	1

Source : Annuaire 2019 de la fédération des EPL.

[5] Un rapport d'un cabinet conseil rendu le 25 octobre 2016 intitulé « analyse de l'enjeu stratégique et des modalités financières et organisationnelles d'un rapprochement entre la SOLEAM et les structures départementales (13 D, Terra 13) » avait été demandé dans ce contexte. La SPL Terra 13 et la SEM 13 Développement ont ensuite été dissoute respectivement en 2018 et 2019 puis radiées du registre du commerce et des sociétés en juillet 2019.

L'activité de la SOLEAM s'inscrit donc dans un champ public fortement concurrentiel, mais son action reste largement limitée au territoire de l'ancienne communauté urbaine Marseille-Provence compte tenu de l'existence d'organismes comparables dans les autres territoires de la métropole.

Une réflexion à l'échelle de l'ensemble de la métropole semble particulièrement nécessaire pour envisager le futur des entreprises publiques locales d'aménagement dont elle est l'actionnaire principale ou a vocation à le devenir.

1.4.2 Une nouvelle SPLA va concurrencer la SOLEAM

Le conseil métropolitain a adopté le 20 juin 2019 une délibération approuvant un plan partenarial d'aménagement (PPA) du centre-ville de Marseille[6]. Ce dispositif, créé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), constitue une forme de contractualisation entre l'État, les collectivités et éventuellement d'autres partenaires.

Ce PPA « centre-ville de Marseille », d'une durée de quinze ans, porte sur un périmètre de 1 000 hectares, qui englobe celui de l'opération « grand centre-ville » confié à la SOLEAM (cf. 4.2.). Il a pour objectif de mettre en place une stratégie d'intervention coordonnée et d'articuler l'ensemble des réflexions, études, dispositifs et projets sur ce territoire.

À court terme (2019-2021) les interventions concerneraient le foncier (cessions d'immeubles dégradés à des bailleurs sociaux, maîtrise de nouveaux immeubles) ou encore des missions d'études urbaines et sociales. Entres autres actions, le PPA vise également à élaborer et mettre en œuvre des opérations d'aménagement, dont certaines, sont déjà déterminées au sein « d'îlots » identifiés (Belle de Mai, Noailles, Hoche-Versailles) et d'autres résulteront des études à mener et de la stratégie qui s'en suivrait.

[6] Le 22 janvier 2019, un protocole de préfiguration du PPA avait été signé entre l'État, la métropole, la ville de Marseille et l'établissement public Euroméditerranée, en faveur de la revitalisation du centre-ville et la lutte contre l'habitat indigne. À leurs côtés, sont également signataires, le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, l'établissement public foncier PACA (EPF), l'ANAH, l'ANRU, l'ARHLM, la Banque des territoires, chacun prenant des engagements dans le cadre du contrat.

Photo n° 1 : Périmètre du Plan Partenarial d'Aménagement (PPA) du centre-ville de Marseille

Source : PPA.

À la suite du PPA, la métropole a adopté le 24 octobre 2019, la création d'une « grande opération d'urbanisme » (GOU)[7] sur un périmètre de 350 hectares dans l'hyper-centre de Marseille, qui conduit notamment au transfert des autorisations d'urbanisme de la ville à la métropole sur ce secteur et à la maitrise d'ouvrage de la métropole sur les équipements publics qui relèvent de la compétence communale (écoles, crèches...).

Le PPA prévoit par ailleurs la création d'un nouvel outil d'aménagement fin 2019 pour la mise en œuvre sous la forme d'une SPLA d'intérêt national (SPLA-IN)[8], au capital de 14,29 M€ (soit près de trois fois celui de la SOLEAM), ayant pour actionnaires la métropole (59 %), l'État au travers de l'EPA Euroméditerranée (35 %) et la ville de Marseille (6 %). Les projets, validés par les partenaires du PPA, seraient concédés à cette SPLA-IN.

Les statuts de cette société ont été adoptés par la conseil métropolitain du 19 décembre 2019.

[7] La GOU constitue un nouveau cadre juridique spécifique instauré par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN (nouveaux articles L. 312-3 à L. 312-7 du Code de l'Urbanisme). Elle consiste dans l'instauration d'un périmètre au sein duquel ont vocation à être menées une ou plusieurs opérations d'aménagement. Dans le périmètre de la GOU, le droit de l'urbanisme opérationnel est adapté pour faciliter la réalisation de l'opération. Ainsi, notamment le droit des soles est transféré à l'EPCI, les équipements publics de compétence communale et nécessaires aux opérations peuvent être transférés à l'EPCI.

[8] Dispositif créé par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement du territoire et codifié aux articles 327-1 et suivants du code de l'urbanisme. Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement d'intérêt national détient au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société.

Si le périmètre du PPA ne couvre pas l'intégralité de la zone d'intervention de la SOLEAM, notamment les quartiers nord et sud de Marseille, il devrait cependant logiquement conduire la métropole à ne plus confier de concessions à la SOLEAM dans le centre de Marseille, dès lors qu'elle disposera d'un outil *ad hoc*. C'est pourtant dans ce secteur que la SOLEAM détient sa concession la plus importante (opération grand centre-ville, cf. 5.2.5.) dont le terme est prévu en 2025 et qui génère plus d'un tiers des recettes de la société (qui plus est en grande partie forfaitaire, donc stable) et près de la moitié des recettes tirées des concessions.

En tout état de cause, les statuts de la nouvelle SPLA-IN Aix-Marseille-Provence, prévoient bien que celle-ci a pour objet exclusif de réaliser des opérations d'aménagement pour ses actionnaires et sur tout « le territoire de la métropole », c'est-à-dire un périmètre identique à celui de la SOLEAM.

Il conviendrait dès lors que l'actionnaire majoritaire de la SPLA-IN et de la SOLEAM, clarifie le rôle et le devenir de cette dernière.

1.4.3 Un contexte d'avenir incertain pour la SOLEAM

Le règlement intérieur de la société prévoyait, dès l'origine, la mise en place d'un contrôle des orientations stratégiques de la SOLEAM. Celui-ci devait passer par un programme d'activité à moyen terme et une définition des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs. Ce niveau de contrôle était jugé « essentiel » par le règlement intérieur.

L'initiative devait en revenir à la collectivité. Il passait par l'établissement d'un « plan pluriannuel à moyen terme » (PMT), examiné en comité technique, puis validé en conseil d'administration. La SOLEAM, pour sa part, devait définir les moyens à mettre en œuvre à l'appui de ce PMT, charge au conseil d'administration de le valider après avis des collectivités et du comité technique.

Dans les faits, le conseil d'administration ne s'est jamais prononcé sur un tel plan, pourtant toujours mentionné dans le règlement intérieur revu en 2018, ni n'a consacré de point spécifiquement dédié au devenir ou à la stratégie de la société depuis sa création.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM a indiqué que le conseil d'administration s'était explicitement prononcé sur le PMT lors de ses réunions du 30 mars 2010 et du 30 novembre 2010.

La chambre note toutefois que les perspectives d'activités qui y ont été évoquées concernaient des opérations qui avaient été attribuées aux débuts de la société (OGCV, Mardirossian, Brégadan, cf. infra) et d'autres qui, in fine, ne lui ont pas été confiées. Il ne s'agissait pas du PMT prévu par le règlement intérieur (adopté le même jour), et le conseil d'administration n'a d'ailleurs pas validé de PMT stricto sensu. En tout état de cause, le conseil ne s'est plus penché formellement sur les perspectives de moyen terme entre la fin 2010 et 2018.

La SOLEAM prend donc en charge les opérations « au fil de l'eau » en fonction des demandes des actionnaires et des moyens dont elle dispose pour y répondre.

La création d'un « comité stratégique » au sein du conseil d'administration en 2018, soit plus de huit ans après la création de la société, ayant notamment pour mission de réfléchir aux orientations futures de la société, peut constituer un premier pas en la matière. Cette création n'a cependant pas été entérinée par le règlement intérieur et, en mars 2020, aucun plan stratégique n'avait encore été adopté. Des réunions du comité se sont cependant tenues en 2018 et 2019 pour évoquer notamment les « prospects » ou les axes de développement ainsi que les plans financiers pluriannuels.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la SOLEAM a indiqué que plusieurs opérations importantes lui avaient été confiées, en 2019 et 2020 (cf. infra).

La création de la SPLA-IN rend d'autant plus nécessaire l'élaboration d'une stratégie que, dans un tel contexte, la société doit pouvoir disposer d'une visibilité sur son domaine d'intervention qui pourrait se voir fortement contraint et ajuster ses moyens à ses perspectives d'activité.

Recommandation n° 1 : Le conseil d'administration de la SOLEAM (dans lequel siège notamment la métropole) est invité à clarifier la stratégie de l'entreprise face à l'instauration du plan partenarial d'aménagement (PPA) du centre-ville de Marseille et à la création de la SPLA d'intérêt national.

2 LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE EST PERFECTIBLE

2.1 Des points d'amélioration possibles dans la gouvernance

2.1.1 L'actionnariat peut encore être amené à évoluer

L'article L. 1521-1 du CGCT, également applicable aux SPL (art. L. 1531-1), dispose que « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement 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 deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

La compétence d'aménagement qui relevait principalement des communes a été confiée aux communautés urbaines par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Outre la compétence d'aménagement qui lui a été transférée à compter du 1er janvier 2016 sous réserve de la définition de l'intérêt métropolitain, en vertu des dispositions combinées des articles L. 5218-2 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, la métropole AMP dispose également, à titre exclusif, depuis le 1er janvier 2018, des compétences suivantes recouvrant les domaines d'intervention de la SOLEAM : la création et l'aménagement de ZAC, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre.

Ainsi, les communes actionnaires qui souhaitent continuer à participer au capital de la SOLEAM qui agit dans tous ces domaines de compétence, doivent transférer au préalable à la métropole au moins deux tiers des actions qu'elles détiennent, à l'exception de la ville d'Aubagne, entrée au capital en 2017.

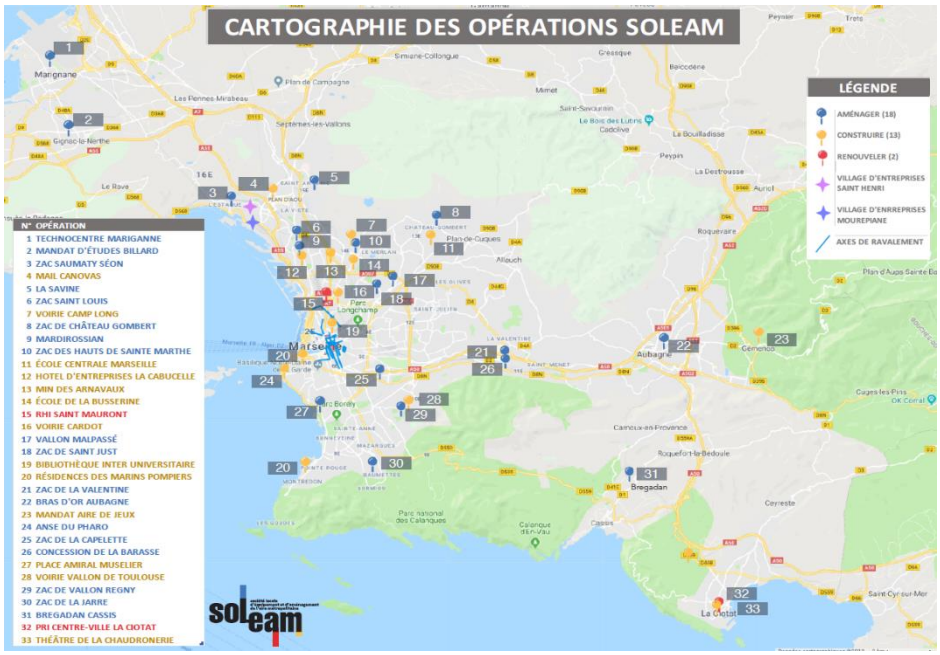
La société a intégré deux communes devenues actionnaires minoritaires au fil des années : La Ciotat en 2011 (AGE du 22 décembre 2011) et Aubagne en 2017 (AGE du 23 mai 2017). La communauté urbaine de Marseille (CUM) a également intégré la SOLEAM en 2011 (AGE du 22 décembre 2011) à hauteur de 15 % du capital.

À la suite des délibérations des conseils municipaux de Marseille du 26 octobre 2015, proposant le transfert de 18 opérations en cours d'aménagement et de La Ciotat du 16 novembre 2015, proposant le transfert de quatre opérations, le préfet des Bouches-du-Rhône a transféré, par arrêté, à la CUM, à compter du 31 décembre 2015, ces opérations d'aménagement en cours[9].

Début 2016, le portefeuille d'activité de la SOLEAM était dès lors très majoritairement constitué d'opérations métropolitaines, alors même que jusqu'à la fin de l'année 2018 son actionnaire principal était encore la ville de Marseille.

[9] De plein droit pour les opérations en ZAC et avec l'accord amiable de la collectivité pour les opérations hors ZAC (articles L. 5215-20, R. 5215-4, R. 5215-5 et R. 5215-6 du CGCT).

Graphique n° 2 : Carte des opérations de la SOLEAM



Source : SOLEAM (juillet 2019)

Le 8 octobre 2018, le conseil municipal de la ville de Marseille a voté la cession d'actions au bénéfice de la Métropole qui détient désormais 79,16 % du capital. Le conseil d'administration de la SOLEAM du 6 février 2019 a entériné la nouvelle répartition du capital.

Si la commune de Marseille a procédé, trois ans après le transfert des opérations, à la cession à la métropole de 73,25 % de ses parts, et que la commune de Tarascon lui a cédé l'intégralité de ses 106 parts par délibération du 20 septembre 2018, les autres communes actionnaires ne l'ont pas fait.

Tableau n° 4 : Capital de la SOLEAM au 31 décembre 2018

Actionnaire	Capital	Part du capital	Actions	Représentants au CA
Commune de Marseille	1 000 000	20,0 %	10 000	3
Commune de Cassis	10 600	0,2 %	106	1
Commune de Gémenos	10 600	0,2 %	106	1
Commune de la Ciotat	10 600	0,2 %	106	1
Métropole Aix-Marseille Provence	3 957 600	79,2 %	39 576	11
Commune d'Aubagne	10 600	0,2 %	106	1
Total	**5 000 000 €**	**100 %**	**50 000**	**18**

Source : Statuts 2019.

2.1.2 Les procès-verbaux de l'assemblée générale ne sont pas conformes à la règlementation

Des procès-verbaux existent pour toutes les réunions des assemblées générales mais ne comportent pas l'ensemble des mentions obligatoires prévues à l'article R. 225-106 du code de commerce, à savoir : « *la date et le lieu de réunion, le mode de convocation, l'ordre du jour, la composition du bureau, le nombre d'actions participant au vote et le quorum atteint, les documents et rapports soumis à l'assemblée, un résumé des débats, le texte des résolutions mises aux voix et le résultat des votes* ».

Les procès-verbaux ne précisent pas le mode de convocation et ne rappellent pas toujours l'ordre du jour. Si ces informations figurent dans les ordres du jour et les convocations adressées aux actionnaires, ces derniers ne sont pas conservés avec les procès-verbaux. De plus, le nombre d'actionnaires participant au vote n'est plus indiqué en clair depuis l'assemblée générale ordinaire du 25 septembre 2014, alors qu'il constitue un élément important pour attester du respect du quorum.

En outre, les procès-verbaux ne respectent pas le formalisme exigé pour leur conservation. Cette question n'est pas uniquement formelle puisqu'il s'agit d'assurer la sincérité et l'intangibilité des registres sociaux, nécessaires, notamment, en cas de contestation par des tiers. Si une société ne tient pas de registre spécial des procès-verbaux des délibérations (prévu à l'article R. 225-106 précité), qui doit être « *coté et paraphé soit par un juge du tribunal de commerce, soit par un juge du tribunal judiciaire, soit par le maire de la commune du siège social ou un adjoint au maire* »[10], mais conserve ses procès-verbaux sur des feuilles mobiles, celles-ci doivent alors être numérotées sans discontinuité, paraphées dans les mêmes conditions qu'un registre, et être en plus revêtues du sceau de l'autorité les ayant paraphées.

La SOLEAM conserve ses procès-verbaux sur des feuilles mobiles mais recommence la numérotation à chaque procès-verbal de sorte qu'il n'y a pas de numéro d'ordre et que les pages peuvent être changées. Elles sont conservées dans un simple classeur une fois numérotées et enregistrées par la préfecture. Elles ne comportent ni le paraphe, ni le sceau de l'une des autorités prévues.

Il est impératif que la SOLEAM se mette en conformité avec la réglementation applicable.

Ce constat vaut également pour les procès-verbaux de conseils d'administration.

En réponse aux observation provisoires de la chambre, la SOLEAM a déclaré qu'elle « *a pris acte des recommandations qui lui sont faites et a mis en place un registre côté et paraphé à la fois pour les PV des assemblées générales et des conseils d ' administration* » et ajouté que « *les PV seront désormais également complétés des autres mentions obligatoires dont l'ordre du jour, le nombre d'actions participant au vote ainsi que la mention du quorum* ».

[10] Aux termes de l'article R. 225-22 du même code, qui concerne les p-v des conseils d'administration, dont les dispositions sont applicables aux assemblées générales en vertu de l'article R. 225-106, 3ème alinéa de ce code.

2.1.3 Un conseil d'administration qui ne joue pas son rôle

Le conseil d'administration ne joue pas le rôle qui lui serait dévolu dans une société classique.

Les procès-verbaux montrent qu'il approuve des comptes rendus annuels d'activités aux collectivités locales (CRACL), mais que ces derniers ne sont pas débattus. La mission de contrôle du conseil d'administration sur le fonctionnement interne de la société apparaît assez limitée avec des séances qui ne durent en moyenne qu'un peu plus de 30 minutes.

L'autonomie de décision du conseil d'administration est également limitée. Il est en effet généralement informé *a posteriori* des nouveaux contrats qui sont confiés à la société, sans les approuver au préalable, ni pouvoir les refuser. Les décisions concernant le portefeuille d'activité confié à la société sont, dès lors, exclusivement entre les mains des collectivités. De même, outre certaines opérations particulières ou de faible montant comme l'avance la SOLEAM dans sa réponse aux observations provisoires, le conseil d'administration n'a que peu de latitude pour fixer les tarifs des prestations de la société[11]. Ceux-ci, bien que déterminés par la société lors de sa création ont été formellement approuvés par des délibérations des collectivités actionnaires de l'époque (*cf. infra*).

Les collectivités locales peuvent confier, sans mise en concurrence préalable, des contrats (mandats, concessions) à une société publique locale, dès lors que celle-ci réalise ses missions en « quasi régie », c'est-à-dire que les collectivités exercent sur la société un « contrôle analogue » à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

Afin d'assurer ce contrôle analogue des collectivités actionnaires sur la SOLEAM, les statuts de la société (article 30) prévoient que les instances délibérantes mettent en place « *un système de contrôle et de reporting* ». Pour ce faire, le conseil d'administration s'est doté, dès sa première réunion le 30 mars 2010, d'un règlement intérieur et a créé un « comité technique » composé de représentants des administrations des collectivités et de la société. Il avait notamment pour mission jusqu'en 2018, de mettre en œuvre le contrôle analogue en matière d'orientations stratégiques et de vie sociale de la société, tandis qu'en matière d'activité opérationnelle, le contrôle était confié aux services des collectivités concernées. Cependant, pour pouvoir confier ce contrôle à un tel comité, le conseil d'administration aurait dû prévoir la présence d'élus en son sein[12], ce qui n'était pas le cas.

Le comité technique s'est effectivement réuni avant chaque séance du conseil d'administration soit au moins trois fois par an depuis 2011, afin d'examiner les points inscrits à l'ordre du jour. Toutefois, sur les 28 réunions tenues entre 2010 et 2018, seule la ville de Marseille a toujours été présente, la CUMPM puis la métropole AMP étant souvent représentées. Les autres actionnaires n'ont jamais été (Aubagne, La Ciotat et Tarascon) ou très rarement (Cassis et Gémenos) représentés.

---

[11] CJCE, 19 avril 2007, ASEMFO, aff. C-295/05 (point 54 « [la société] *ne dispose d'aucune liberté, ni quant à la suite à donner à une commande faite par les autorités compétentes en cause ni quant au tarif applicable à ses prestations* ».

[12] Voir sur ce point l'exemple précité du ROD « SPL Eau du Ponant » de juillet 2014, où les quatre comités techniques étaient présidés par des vice-présidents de Brest métropole Océane. Pour ce qui concerne le conseil d'administration, l'article L. 1524-5, 1er alinéa, du CGCT prévoit que le représentant d'une collectivité est désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée, il s'agit donc nécessairement d'un élu.

Tableau n° 5 : Présence des représentants des actionnaires aux réunions du comité technique

Année	Réunions dans l'année	MPM puis AMP	Marseille	Cassis	La Ciotat	Gémenos	Tarascon	Aubagne
2010		Non Concernée	2	1	NC	1	0	NC
2011	3	NC	3	0	NC	0	0	NC
2012	4	3	4	1	0[13]	0	0	NC
2013	4	2	4	1	0	0	0	NC
2014	3	2	3	0	0	0	0	NC
2015	3	3	3	1	0	0	0	NC
2016	3	3	3	0	0	0	0	NC
2017	3	3	3	0	0	0	0	0
2018	3	3	3	0	0	0	0	0
Total:	28	19/24	28/28	4/28	0/21	1/28	0/28	0/6

Source : CRC, d'après les procès-verbaux des comités techniques.

Si ni le conseil d'administration, ni le comité technique n'assument leur rôle s'agissant du contrôle analogue, dans la pratique, et comme il sera développé dans les parties sur les opérations, la SOLEAM n'est pas livrée à elle-même et dispose de peu d'autonomie. Les collectivités sont en effet extrêmement présentes dans tout le déroulement des opérations. Les relations très régulières entretenues entre les services opérationnels de la SOLEAM et ceux des collectivités actionnaires, dans le cadre du suivi des opérations et le fait que les choix relèvent totalement de ces dernières (cf. 4 et 5), permettent de constater l'existence d'un contrôle analogue *de facto* de la métropole sur son opérateur.

Une modification du règlement intérieur du conseil d'administration intervenue en 2018 a revu cette organisation en prévoyant que, désormais, le « contrôle analogue » porterait sur les orientations stratégiques et les décisions importantes de la société et qu'il serait effectué par le conseil d'administration. Il reprend ainsi les termes de l'article L. 2511-4-2° du code de la commande publique définissant le contrôle conjoint.

2.1.4 Le cumul contestable du mandat social du directeur général avec un contrat de travail

M. M., qui travaillait auparavant pour la SEM Marseille Aménagement, est directeur général de la SOLEAM depuis la création de la société. Lors de sa nomination comme directeur général, mandataire social de la SOLEAM, par le conseil d'administration du 30 mars 2010, M. M. a valablement conservé sa qualité de salarié de la société Marseille Aménagement en tant que « directeur général adjoint ».

[13] Concernée par deux réunions en 2012.

2.1.4.1 Les conditions permettant le cumul ne sont pas toutes réunies depuis 2013

Le transfert de son contrat à la SOLEAM a été signifié à M. M., par le président directeur général de la SEMA dans une lettre du 12 novembre 2013, préalablement à la fusion absorption de la SEMA par la SOLEAM. Puis, le conseil d'administration du 26 novembre 2013, sur la base des dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail, a considéré que la fusion absorption avait entrainé *de facto* le transfert à la SOLEAM du contrat de travail de M. M., lequel cumule depuis lors les qualités de salarié et de mandataire social de la SOLEAM. Or, la question du maintien du cumul des qualités de salarié et de mandataire social se posait dès lors qu'une unique société était créée, dont le dirigeant devenait alors aussi le salarié.

En effet, plusieurs conditions cumulatives sont nécessaires pour permettre au dirigeant mandataire social d'une société anonyme d'en être aussi un salarié, dont certaines ne sont pas remplies.

Tout d'abord, pour que le dirigeant mandataire social puisse aussi bénéficier d'un contrat de travail, il doit, en tant que salarié, être placé sous l'autorité et le contrôle d'un employeur disposant du pouvoir de lui donner des instructions, d'en contrôler l'exécution et d'en sanctionner les manquements. À la création de la SOLEAM M. M. en tant que salarié de la SEMA, était alors soumis à l'autorité du directeur général de cette SEM. En revanche, depuis la fusion absorption, M. M. est devenu salarié d'une société qu'il dirige et au sein de laquelle il n'est soumis à aucun lien de subordination. Cette absence de lien de subordination est renforcée par le fait qu'en tant que directeur général, il est « *investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société* » selon les statuts de la SOLEAM. Cette absence de lien de subordination remet en cause la réalité des fonctions de salarié de l'intéressé qui est uniquement le dirigeant de la société.

De ce point de vue, l'existence d'une activité salariée pourrait être matérialisée par la mise en œuvre des compétences techniques particulières, distinctes des attributions de dirigeant. Or, en l'espèce, rien n'indique dans l'organigramme de la société, le maintien de la qualité de directeur opérationnel de M. M., qui n'y apparaît que comme dirigeant. Il signe d'ailleurs logiquement tous les documents ou assiste aux réunions techniques en sa qualité de directeur général.

La SOLEAM réfute l'interprétation de la chambre et fait valoir qu'elle fonde sa position sur une analyse juridique préalable à la fusion-absorption, concernant les possibilités de cumul. Toutefois, ce document indique que certaines décisions [de justice] « *renoncent à l'exigence de subordination juridique et la déduisent même implicitement de l'existence de fonctions techniques antérieures au mandat social (…). Il est évident que cette dernière jurisprudence ne peut concerner M. M. dans la mesure où il n'a pas exercé de fonctions techniques au sein de la SOLEAM avant d'être nommé directeur général. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'il conviendrait, afin d'éviter que puisse être remise en cause la validité du contrat de travail qui serait proposé à M. M. au motif qu'il n'aurait de compte à rendre à personne, d'envisager la possibilité d'un contrôle du conseil d'administration sur les fonctions techniques qui pourraient lui être confiées* ». Il aurait donc fallu qu'un tel contrôle soit mis en place par le conseil d'administration pour que le lien de subordination soit établi, ce qui n'est pas le cas. Le contrôle analogue des actionnaires sur la société ne peut s'y substituer, contrairement à ce qu'estime la SOLEAM.

La SOLEAM estime néanmoins que M. M. exerce bien des fonctions de directeur opérationnel de la SOLEAM, séparables de celles de directeur général, car il participe à de nombreuses instances techniques. Cet argument est contestable au regard des procès-verbaux de ces réunions, ou M. M. n'apparait pas comme directeur technique et est systématiquement accompagné de directeurs opérationnels[14].

Une autre condition du cumul suppose, selon la jurisprudence, de percevoir une rémunération spécifique pour chacune des fonctions exercées : ceci nécessite de veiller à individualiser les deux rémunérations sur des bulletins de paie distincts (Cass. soc. n° 05-44714, 23 mai 2007). À ce jour, cette différenciation des rémunérations n'est pas claire au sein de la SOLEAM.

M. M. est rémunéré comme salarié mais ne perçoit aucune rémunération en tant que mandataire social[15]. Pourtant, les bulletins de salaire de M. M. ainsi que la déclaration annuelle des données sociales (puis la déclaration sociale nominative) faite auprès des organismes sociaux indiquent que l'intéressé est rémunéré en tant que « directeur général », fonctions pour lesquelles il n'est normalement pas salarié mais mandataire social, et retracent d'ailleurs l'avantage en nature que lui procurent ses fonctions de direction. La SOLEAM, en réponse aux observations provisoires de la chambre et sur la base d'une consultation juridique de novembre 2020 réalisée à cet effet, a invoqué une simple erreur de plume, bien que son conseil ait estimé qu'au cas d'espèce, « *la mention du poste « directeur général » tend à faire présumer que cette rémunération est versée en contrepartie du mandat social et non des fonctions salariées de Directeur opérationnel* ». La condition prévoyant des rémunérations spécifiques n'est dès lors pas remplie.

2.1.4.2 Une clarification nécessaire

Au final, en l'absence de fonctions techniques de M. M. distinctes de celles de dirigeant et d'un lien de subordination envers la société, qui auraient pu fonder le maintien du contrat de travail, celui-ci ne pouvait être cumulé avec le mandat social de directeur général (voir en ce sens Cass. soc. n° 79-14798, 5 février 1981).

Ce n'est pourtant pas ce choix qu'a fait la SOLEAM, ce qui a des conséquences, en particulier en matière de cotisations à l'assurance chômage, lesquelles n'auraient pas dû être versées pour un mandataire social.

Dans ces conditions, la situation de M. M. nécessite une décision explicite du conseil d'administration mettant fin au cumul de fonctions. Ce dernier pourrait en particulier être amené à décider que le mandat social de M. M. se substitue à son contrat de travail (Cass. soc. n° 08-44475, 29 septembre 2009) ou que le contrat soit suspendu pendant la durée du mandat social (Cass. soc. n° 09-72637, 22 septembre 2011).

[14] Il s'agit du comité de pilotage de l'OGCV mais aussi notamment de réunions internes dénommées « comité opérationnel renouvellement urbain » (20 comptes rendus) et « points d'opérations aménagement » (4 comptes rendus).

[15] Son mandat social ne lui procure qu'un avantage en nature, constitué par la mise à disposition d'un véhicule de fonction, valorisé et déclaré à hauteur de 270,83 € mensuels.

2.2 La gestion des ressources humaines révèle quelques particularités

2.2.1 La fusion entre la SEMA et la SOLEAM aurait dû conduire à renégocier l'accord d'entreprise

2.2.1.1 La création d'une unité économique et sociale fin 2012

Un accord a été signé le 15 novembre 2012 entre la SEMA et la SOLEAM d'une part et le syndicat force ouvrière d'autre part, afin de créer une unité économique et sociale (UES)[16].Cet accord a abouti à ce que les membres du comité d'entreprise de Marseille Aménagement deviennent ceux de l'UES. Cet accord a étendu l'application des accords conclus au sein de Marseille Aménagement à la SOLEAM. Ainsi le bénéfice de l'accord d'entreprise de 2001, de l'accord sur la réduction du temps de travail de 1999, le plan en faveur de l'emploi des seniors de 2010, ainsi que l'accord d'intéressement de 2011, a été étendu aux agents de la SOLEAM.

2.2.1.2 Le maintien contestable au profit de la SOLEAM de l'accord d'entreprise de Marseille Aménagement

L'accord d'entreprise, signé au sein de la SEM Marseille Aménagement le 25 juin 2001, à la suite des lois relatives à la réduction du temps de travail, transféré à la SOLEAM, demeure appliqué à ce jour.

Or, il résulte des dispositions des articles L. 2261-14 et suivants du code du travail que la fusion de la SEMA et de la SOLEAM a remis en cause automatiquement cet accord (Cass. soc. n° 90-45483, 9 février 1994), ce qui aurait dû conduire à la conclusion au sein de cette dernière d'un nouvel accord d'entreprise dans un délai maximum de 15 mois suivants la fusion, c'est-à-dire un an après l'expiration du préavis de 3 mois prévu à l'article L. 2261-9 du même code, soit au plus tard le 28 janvier 2015. L'accord de 2001 n'est donc plus en vigueur depuis cette date. Il en résulte que toutes les mesures qu'il contient, à l'exception de la garantie de rémunération prévue au code du travail, sont désormais dépourvues de base légale. Elles ne peuvent être maintenues que pour les salariés déjà présents à la date du 28 janvier 2015 au titre des droits acquis, tandis que les agents ayant rejoint la SOLEAM depuis cette date ne peuvent en bénéficier. Il conviendrait de conclure un nouvel accord afin de clarifier cette situation et de garantir les mêmes droits à l'ensemble des salariés. À cette fin, la SOLEAM a annoncé vouloir dénoncer cet accord puis procéder à sa refonte.

[16] Une UES est destinée à « assurer la protection des droits des salariés appartenant à une même collectivité de travail, en permettant à cette fin une représentation de leurs intérêts communs » (Cass. soc. n° 07-43875, 16 décembre 2008).

2.2.2 Un taux de rotation des équipes opérationnelles élevé

2.2.2.1 Le nombre d'agents évolue peu

Un transfert des agents de la SEMA à la SOLEAM en 2012 et 2013

La SOLEAM ne disposait pas de personnel propre au moment de sa création en 2010 mais bénéficiait, par le truchement du groupement d'intérêt économique MASOL, de la collaboration de personnels de la société d'économie mixte Marseille Aménagement.

Après un premier transfert en octobre 2012 de dix agents de la SEMA puis un second en janvier 2013, la SOLEAM a procédé à ses premiers recrutements entre novembre 2012 et septembre 2013 jusqu'à la stabilisation des effectifs fin novembre 2013 à la suite de la fusion-absorption avec la SEMA. L'ensemble des agents de cette dernière a été, conformément aux dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail, transféré à la SOLEAM, laquelle comptait alors 63 personnels. Le GIE a quant à lui été dissout en février 2014.

Des effectifs stables entre 2014 et 2018, une présentation des effectifs en ETP à généraliser

Les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes dénombrent 60 agents salariés en moyenne entre 2014 et 2018.

Tableau n° 6 : Effectifs moyens au 31/12/N

Nombre d'agents par catégorie	2014	2015	2016	2017	2018	Moy.
Cadres	37	37	38	44	43	39,8
Agents de maîtrise et techniciens	17	16	15	15	14	15,4
Employés	8	6	5	3	3	5
Total	62	59	58	62	60	60,2

Sources : comptes annuels et rapports du CAC.

Selon les bilans sociaux et les documents de suivi des effectifs établis par la SOLEAM, qui comptabilisent l'intégralité des collaborateurs ayant été présents en cours d'exercice, la société compte en moyenne 71 personnes sur la période 2014-2018.

Tableau n° 7 : Effectifs et masse salariale depuis 2014

Nombre d'agents par catégorie	2014	2015	2016	2017	2018	Moy.
Agent de maîtrise	16	17	15	22	17	17
Assimilé cadre	4	6	4	3	5	4
Cadre	44	42	43	46	44	44
Contrat de professionnalisation	0	0	0	0	2	0
Employé	6	4	4	4	7	5
TOTAL	70	69	66	75	75	71

Sources : bilans sociaux et tableaux de suivi SOLEAM.

Une présentation des équivalents temps plein pourrait utilement être ajoutée dans les bilans sociaux afin d'harmoniser le décompte des personnels avec celui présenté dans les comptes sociaux. La SOLEAM dispose d'ailleurs déjà des éléments de calcul lui permettant de le faire puisqu'elle a pu comptabiliser 62,40 ETP en 2017 et 59,97 en 2018. La SOLEAM a indiqué qu'elle entendait compléter ses bilans sociaux à l'avenir.

2.2.2.2 La stabilité du nombre d'agents masque un fort taux de renouvellement

Plus de la moitié des effectifs a été renouvelée depuis 2014, alors que la société n'a son propre personnel que depuis 2012. Sur la période 2014-2018, 43 agents ont rejoint la SOLEAM tandis que 37 agents l'ont quittée.

Parmi ces derniers, on dénombre 19 fin « normales » de contrats[17], cinq contrats à durée indéterminée (CDI) auxquels il a été mis fin[18] et 13 démissions motivées par des raisons professionnelles (huit recrutements par un autre organisme) ou personnelles (trois rapprochements de conjoints, une reconversion et une démission pour motif familial).

Les services opérationnels ont été les plus impactés. En particulier, les postes d'assistants de programme (15 départs et 18 arrivées) et de responsables de programmes (dix départs pour huit arrivées) qui ont connu un fort renouvellement. Ces nombreux mouvements sont à mettre en lien avec l'importance quantitative de ces métiers dans la société puisqu'en 2018 celle-ci compte 13 assistants de programme et 20 responsables de programme pour 75 agents[19], soit 44 % du total. Il est observé que la totalité des assistants de programme recrutés l'ont été initialement sur des contrats à durée déterminée (CDD), pour une durée de moins d'un an pour six d'entre eux. Huit des 15 assistants de programmes ayant quitté la SOLEAM sur cette période avaient passé moins d'un an dans l'entreprise.

La société explique ces mouvements par une très forte demande de ces compétences en région PACA. Toutefois seule une faible part des départs constatés (sept agents) aurait effectivement pour but de rejoindre d'autres entreprises du secteur immobilier dans la région. Enfin, le recrutement par voie de CDD sur les postes d'assistants de programme conduit aussi à des mouvements nombreux.

Ce fort renouvellement pose question quant à la perte de compétence et au coût induit en formation. Une réflexion pourrait être engagée afin de rendre plus pérennes les recrutements.

En tout état de cause, la société a débuté une revue de l'ensemble de ses métiers afin, notamment, de refondre la grille salariale qui a donné lieu à la rédaction de projets de fiches métiers détaillées.

Par ailleurs, par les entretiens d'évaluation régulièrement conduits, la société dispose d'un ensemble d'éléments pour bâtir un plan d'emploi et des parcours de carrière visant à pérenniser les effectifs dans le cadre de la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qu'elle a initié en 2019.

[17] Treize contrats à durée déterminée, deux périodes d'essai et une alternance, deux départs en retraite.
[18] Dont deux licenciements, deux ruptures conventionnelles et « une rupture de contrat ».
[19] Bilan social.

3 DES MANDATS FAISANT L'OBJET DE MODIFICATIONS INCESSANTES

Les mandats confiés à la SOLEAM sont de taille variable selon qu'il s'agisse de travaux ou d'études.

Tableau n° 8 : Mandats confiés à la SOLEAM de 2011 à 2018

N° op	Mandant	Type	Objet	Année du mandat	Budget prévisionnel initial (€ HT)
317	AMP	T	ZAC des Floride / Technocentre Henri Fabre Marignane	2017	26 765 186
301	AMP	T	Restructuration du MIN Arnavaux liée aux travaux L2 (13014)	2012	24 711 354
300	VDM	T	Reconstruction groupe scolaire Busserine + stade	2011	13 560 849
306	La Ciotat	T	La chaudronnerie	2012	6 210 065
302	AMP	T	Réalisation d'un pôle de création d'entreprise en ZFU Friche Cabucelle SMAC ACIEROID (13015)	2012	5 230 924
303	VDM	T	École centrale Marseille	2012	4 553 963
308	AMP	T	Acquisition, emprise foncière, études et travaux Vallon de Toulouse ZAC Vallon Régny (13009)	2013	3 810 000
304	La Ciotat	T	Réalisation aire accueil gens du voyage La Ciotat	2012	2 999 456
314	VDM	T	Réalisation du mail et du belvédère Canovas sur plateau plan d'Aou	2016	2 496 838
307	VDM	T	Réhabilitation résidences (52 logements) marins pompiers Endoume et madrague	2013	1 776 720
315	VDM	A	Axes de ravalements centre-ville	2017	1 580 000
311	AMP	T	Études et travaux Plombières / Cardot (13003)	2014	1 183 523
305	VDM	T	Place Muselier	2012	1 002 774
310	AMP	T	Acquisition, emprise foncière, études et travaux Traverse de Camp long (13014)	2014	530 250
320	VDM	T	Démolition 15, rue de la Fare	2018	411 229
312	AMP	E	Étude de création ZAC Gignac-La-Nerthe	2015	230 000
316	AMP	E	Mandat d'étude pour l'aménagement du Bras d'Or à Aubagne	2017	130 000
309	VDM	A	Libération foncière terrain Madrague ville (13015)	2014	50 000
313	AMP	E	Études de stratégie foncière en vue de la reconfiguration du centre de Transfert des ordures ménagères sud	2015	45 000

Note : T : Travaux ; E : Études ; A : Autre.
Source : SOLEAM.

Deux grands projets ont été confiés à la SOLEAM à ses débuts, en lien avec la construction de la rocade L2 dans le nord de Marseille : la reconstruction du groupe scolaire de La Busserine en 2011 (enveloppe projet de 14 M€ HT) et la restructuration du marché d'intérêt national des Arnavaux en 2012 (enveloppe de projet de 25 M€ HT).

Les nouveaux projets notifiés à la société ont ensuite été de moindre importance, jusqu'à l'attribution du mandat de construction d'un technocentre à Marignane en 2017 (enveloppe de projet de 26 M€ HT).

En 2019 et 2020, la SOLEAM a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que ses actionnaires lui ont confié plusieurs autres opérations, aux budgets plus importants. Ainsi, la ville de Marseille a confié à la société un mandat d'étude et de travaux pour le confortement et la restauration d'immeubles communaux ou encore un mandat d'étude et de travaux pour l'accessibilité de 500 établissements recevant du public. La métropole lui a, pour sa part, confié des mandats pour la réalisation de la voie verte de berges de l'Huveaune et de travaux d'aménagement à Marignane.

3.1 Une rémunération des mandats généralement conforme à la grille tarifaire adoptée par le conseil d'administration

Les rémunérations demandées par la société à ses mandants sont en principe définies par une « grille tarifaire », adoptée par le conseil d'administration le 27 avril 2010 (non réactualisée depuis), sorte de conditions générales de rémunération de la société. Cette grille résultait du travail du comité technique de l'époque[20].

Les collectivités actionnaires ont approuvé formellement cette grille[21] à l'exception d'Aubagne, de la communauté urbaine puis de la métropole.

La communauté urbaine n'était pas actionnaire de la SOLEAM lors de l'adoption de la grille tarifaire en 2010. La métropole applique cependant *de facto* ces tarifs dans les contrats qu'elle signe avec la SOLEAM.

Les rémunérations sont normalement fonction de l'importance de l'opération envisagée. La grille de tarifs prévoit six tranches de rémunération :

Tableau n° 9 : La rémunération des opérations de mandats de maîtrise d'ouvrage d'opération d'aménagement

Montant des dépenses de l'opération (hors foncier, frais financiers et rémunération de SOLEAM)	Rémunération de SOLEAM en % des dépenses de l'opération
Moins de 0,5M€	À étudier et chiffrer au cas par cas
De 0,5 à 1 M€	7 %
De 1 M€ à 2 M€	6 %
De 2 M€ à 5 M€	5 %
De 5 M€ à 15 M€	4 %
Au-delà de 15 M€	3 %

Source : SOLEAM - grille tarifaire du 27 avril 2010.

Le cadre des rémunérations de la grille est généralement respecté. Les opérations présentant des caractéristiques particulières donnent lieu à discussion pour des tarifs ad hoc. Il arrive aussi que la rémunération soit ajustée lorsque les missions sont particulières ou ne concernent pas uniquement des missions de suivi de maîtrise d'œuvre et de travaux.

[20] Réunion du 15 avril 2010.
[21] Délibération du 10 mai 2010 pour la ville de Marseille, du 27 mai 2010 pour Cassis, du 23 juin 2010 pour Tarascon, du 23 juin 2010 pour Gémenos et du 2 avril 2012 pour La Ciotat.

Ainsi, le mandat de libération foncière d'un terrain (op. 309) à la Madrague ville (Marseille 15ème), consistant à libérer de tout occupant une parcelle, a fait l'objet d'une rémunération *ad hoc* de 50 000 € HT.

De même, les mandats pour la réhabilitation de la place Muselier (op. 305) ou pour l'acquisition foncière, les études et les travaux de la Traverse de Camp Long ont fait l'objet de rémunération panachée, basée à la fois sur la grille et sur le paiement de missions complémentaires pour la coordination des intervenants ou des prestations d'acquisitions de terrains.

Le mandat concernant le ravalement des façades du centre-ville (op. 315) confié par la ville de Marseille comprend même une part de rémunération sur objectifs, en fonction du nombre d'immeubles ravalés et des subventions aux propriétaires engagées par la ville, qui représente environ 40 % de la rémunération.

3.2 L'activité de mandataire génère une importante trésorerie

Les mandats génèrent une ressource annuelle pour la société fluctuant entre 0,3 et 0,9 M€.

Tableau n° 10 : Évolution de la rémunération de mandats

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations de mandats (c/ 706400)	356 031	651 463	693 800	929 068	636 463	527 731

Source : CRC à partir des balances annuelles.

La majorité des conventions de mandat prévoit des avances versées à la SOLEAM par les mandants, qui peuvent ensuite être complétées selon l'avancement du projet. Des clauses existent néanmoins pour prévoir la possibilité de préfinancements par la société.

L'activité de mandataire génère une importante trésorerie pour la SOLEAM puisqu'elle est principalement assurée par ces avances[22] des collectivités.

Cette trésorerie atteignait environ 18 M€ à fin 2018. L'analyse de la balance 2018, notamment du compte de liaison 180 de la structure, révèle en effet que toutes les opérations de mandat sont créditrices, c'est à dire qu'elles ont fait l'objet d'un préfinancement non soldé.

Entre 2014 et 2016, les avances sur opérations de mandat ont principalement augmenté du fait de l'opération de la bibliothèque interuniversitaire (+ 7 M€ en 2014-2015) puis, à compter de 2017, du fait de l'opération technocentre Henri Fabre pour laquelle la SOLEAM a bénéficié d'un préfinancement de 10 M€. Ce dernier est inexplicable au vu du rythme de décaissement de l'opération (en 2017 et en 2018 les dépenses cumulées étaient respectivement de 8 K€ et 12 K€ et la rémunération de la SPL de 38 K€). La SOLEAM a indiqué à la chambre ne pas avoir sollicité un préfinancement si important, qui lui aurait été « *imposé* » par la métropole.

[22] Les « autres dettes », inscrites au passif, représentent les avances consenties par les mandants pour permettre la réalisation d'ouvrage diminuées des demandes de remboursement en cours.

Les conventions ne prévoient pas de manière expresse l'utilisation financière qui doit être faite de ces avances, ni le bénéficiaire des produits de placement. Il conviendrait que celles-ci mentionnent explicitement la volonté des mandants que la SOLEAM conserve les produits financiers retirés des avances. Selon le code civil, en effet, les gains tirés du placement de dépôts (auxquels les avances des mandats peuvent s'apparenter) doivent en principe être rendus au déposant et non être conservé par le dépositaire[23].

Un système de placement accompagné de la rétrocession aux collectivités de tout ou partie des intérêts issus du placement des sommes avancées permettrait toutefois de limiter pour les mandants le manque à gagner découlant de ces avances.

La SOLEAM tire cependant une rémunération assez faible de ces avances de trésorerie qu'elle place puisqu'elle fluctue entre 800 € et 12 K€ entre 2013 et 2018. Ces faibles revenus sont à mettre en perspective avec le coût des emprunts supportés par les collectivités actionnaires, et donc par le contribuable, pour procéder à ces avances.

3.3 Les indécisions des maîtres d'ouvrage nuisent à la bonne exécution des mandats

Agissant en tant que mandataire, la SOLEAM est dépendante des choix et décisions des maîtres d'ouvrage sur le contenu des programmes qui lui sont confiés. Ceux-ci peuvent être amenés à évoluer fortement, voire être stoppés en cours de réalisation.

3.3.1 Des mandats d'études profondément modifiés

Les missions d'études (non suivies de travaux) confiées à SOLEAM ont toutes été profondément modifiées dans leur exécution, pour diverses raisons :

- l'étude de stratégie foncière en vue de la reconfiguration du centre de transfert des ordures ménagères sud (op. 313) qui devait donner lieu à la réalisation d'études externalisées, gérées et coordonnées par la SOLEAM, a finalement été réalisée intégralement par la société elle-même, sans modification de sa rémunération ;
- le mandat d'étude pour l'aménagement de la zone du Bras d'or à Aubagne (op. 316) a été interrompu dès sa première phase, après que la métropole a, entre temps, confié à la SOLEAM une concession d'aménagement plus large, incluant le Bras d'or ;
- le mandat d'étude pour la création d'une ZAC à Gignac-la-Nerthe (op. 312) qui prévoyait, outre les études d'urbanisme et de marché, une mission allant jusqu'à la constitution du dossier de ZAC, a été profondément remodelé après la découverte de pollutions sur le site (décharge BTP). Le nouveau mandat est réorienté sur des études de caractérisation des sols, de réhabilitation et de proposition de programme, sans aller désormais jusqu'au dossier de ZAC.

[23] Article 1936 du Code civil : « *Si la chose déposée a produit des fruits qui aient été perçus par le dépositaire, il est obligé de les restituer. Il ne doit aucun intérêt de l'argent déposé, si ce n'est du jour où il a été mis en demeure de faire la restitution* ».

3.3.2 L'aire d'accueil des gens du voyage de La Ciotat

La société qui s'était vue confier par la commune de La Ciotat, en avril 2012, un mandat de réalisation d'une aire accueil des gens du voyage de 50 places sur le territoire de la commune (op. 304), pour un montant de projet estimé à 3 M€ HT et une rémunération de la société de 0,14 M€ HT, a vu le contrat clôturé par une délibération du conseil municipal du 14 novembre 2016, en raison du transfert de la compétence à l'intercommunalité prévu par la loi NOTRé du 7 août 2015. Le projet, au moment de l'adoption de la loi, n'avait toutefois pas dépassé, en plus de trois ans, le stade des études.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SOLEAM a indiqué que si le projet n'avait pas dépassé le stade des études c'est que celles-ci avaient montré que le budget alloué par la Ville de la Ciotat à l'opération sur un site complexe classé en zone Natura 2000 était insuffisant.

Au final le projet a généré plus de 100 000 € HT de dépenses en pure perte et limité la rémunération de la SOLEAM à 28 566 € HT, la privant d'un chiffre d'affaires de plus de 110 000 € HT[24]. Par une délibération du 26 septembre 2019, la métropole a approuvé un nouveau mandat, confié à nouveau à la SOLEAM, pour la réalisation de cette aire de gens du voyage avec un budget prévisionnel de 4,9 M€ HT.

3.3.3 Le prolongement des contre allées du boulevard Urbain Sud de Marseille à Vallon Régny

De même, l'intercommunalité avait confié à la SOLEAM en 2013 un mandat (op. 308) visant à anticiper la réalisation de contre-allées au boulevard Urbain Sud de Marseille[25], sur des parcelles prolongeant la ZAC de Vallon Régny que la SOLEAM doit aménager.

La société a procédé aux acquisitions foncières et fait réaliser les études de conception jusqu'au stade de l'avant-projet, avant d'être interrompue par la métropole qui avait repris entre temps la maîtrise d'ouvrage de la totalité du boulevard urbain sud. Là encore, le projet, qui devait générer 210 000 € HT de chiffre d'affaires pour la société, ne lui aura finalement rapporté que 60 000 €. Les études réalisées l'ont en outre été en pure perte, de même que le marché de maîtrise d'œuvre qu'avait notifié la société en février 2015.

[24] La SOLEAM a quand même perçu 30 K€.
[25] Entre le boulevard Claudel et le chemin du Vallon de Toulouse.

3.3.4 Le théâtre de la chaudronnerie de La Ciotat

La ville de La Ciotat a confié à la SOLEAM un mandat de maîtrise d'ouvrage en juillet 2012 pour la réhabilitation de la Halle de la Chaudronnerie en salle de spectacle vivant (op. 306). Le projet consistait en une salle modulable de 460 à 1 000 places pour une surface plancher de 1 700 m² et un coût de projet estimé à 6,2 M€ HT, dont 0,24 M€ HT de rémunération de la SOLEAM, sur la base d'une pré-étude de faisabilité.

Dès août 2012[26] la ville diligentait cependant des études complémentaires pour « *préciser et recaler certains paramètres du programme initial* ». Ces études aboutissaient à un projet modifié par délibération du 11 février 2013, soit moins de six mois après le mandat confié à la SOLEAM, prévoyant la création de deux salles (l'une de 450 spectateurs assis ou 900 debout selon la configuration, et l'autre de 100 places assises), la réalisation de cette dernière pouvant être différée. Un avenant n° 1 était alors notifié à la SOLEAM le 25 février 2013 revoyant l'estimation du coût du projet à 8,96 M€ HT (+ 2,75 M€ soit + 44 %) dont 0,34 M€ de rémunération de la SOLEAM. Les marchés de travaux ont finalement été conclus en 2016 pour un montant de 6,2 M€ HT et les travaux réceptionnés en 2018. Le total du marché exécuté s'est élevé à 6,4 M€ HT.

3.3.5 Le marché d'intérêt national des Arnavaux

La CUMPM a signé une convention de mandat avec la SOLEAM pour la restructuration du marché d'intérêt national (MIN) du site des Arnavaux (14ème arr.) le 5 mars 2012[27]. L'opération de la rocade périphérique L2 conduite par l'État empiétait en effet sur l'emprise du MIN. Il s'agissait de déplacer trois entreprises ainsi qu'une déchèterie, en perturbant le moins possible l'activité du marché.

Il était à l'origine prévu des démolitions sur 20 000 m², la réhabilitation d'une halle de 2 400 m², une construction sur une surface de 1 400 m², ainsi que des surfaces extérieures à requalifier. Le budget prévisionnel de l'opération était de 24,7 M€ HT.

Quatre ans plus tard, le 4 février 2016, l'avenant n° 1 à la convention initiale prévoyait notamment[28] des études complémentaires pour la réalisation d'un bâtiment de 7 000 à 8 000 m² en limite de la nouvelle emprise de la L2 (+ 7 M€ HT). La nouvelle rémunération de la SOLEAM était fortement augmentée et portée à 960 544 € HT (+ 240 796 €, soit + 28 %).

[26] Source : délibération n° 15 du 11 février 2013 de la ville de La Ciotat.
[27] Cette convention de mandat a été approuvée par délibération du 13 février 2012.
[28] Les autres mesures portaient sur : des travaux supplémentaires afin d'optimiser le rendement de la déchèterie qui venait d'être livrée, pour un montant de 750 000 € HT ; la construction d'un bâtiment de 440 m² sur le marché aux fleurs sur l'emprise celui incendié (+ 500 000 € HT) ; et l'intégration des constructions en cours et les missions administratives d'assistance à encaissement (20 000 €). Le contrat de MOE est également modifié et réévalué (+ 120 K€) pour tenir compte de l'augmentation du montant des travaux.

Finalement, lors d'un nouveau revirement, la communauté urbaine a choisi de confier la réalisation du bâtiment à la SOMIMAR sans modifier par avenant la convention conclue avec la SOLEAM. Le compte-rendu du 4ème trimestre 2018 réalisé par la SOLEAM sur cette opération indique « *en attente d'un programme par la métropole. Aucune information*. ». Lors de l'entretien avec la métropole le 2 mars 2020, celle-ci a indiqué avoir demandé le décompte global définitif de l'opération afin de la clôturer. La rémunération forfaitaire s'établit à 792 358 € soit une réduction du chiffre d'affaires attendu de 168 186 € pour la SOLEAM.

3.4 Un mandat confié dans des conditions contestables pour un coût élevé suite à l'effondrement dans la rue d'Aubagne

Le 5 novembre 2018, l'effondrement d'un immeuble rue d'Aubagne à Marseille a déclenché la passation d'un contrat avec la SOLEAM relatif à un immeuble dégradé, situé rue de la Fare.

Le 8 novembre 2018, le maire de Marseille envoyait un courrier d'avertissement à la SOLEAM et demandait au juge des référés du tribunal administratif de Marseille de nommer un expert avec pour mission de dresser constat de l'immeuble situé 15, rue de la Fare dans le 1er arrondissement, « *appartenant à la SOLEAM* » et de proposer des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constatait. L'avis de l'expert, rendu le 12 novembre 2018 mentionnait « *un immeuble inhabité et vacant […] en ruine sans aucune réparation ou remise en état possible* ». Il faisait état d'une menace imminente et de la probabilité d'entraîner dans sa chute l'immeuble voisin. Des mesures provisoires « *convenues sur place, avec les services de la commune et la SOLEAM* » étaient prises (palissade, protection des passants, fermeture de la voie).

La ville prenait ensuite, le 17 novembre 2018, un arrêté de péril imminent (n° 2018-2950-VDM) adressé à la SOLEAM « *gestionnaire de l'immeuble selon* [ses] *informations* », lui enjoignant de prendre des mesures et de réaliser les travaux pour faire cesser le péril.

Or, il s'avérait que l'immeuble appartenait en réalité à la ville de Marseille et non à la SOLEAM.

Il est donc étonnant que la SOLEAM n'ait pas signalé l'erreur d'identification et le fait que l'immeuble ne figurait pas dans son bilan sitôt après avoir reçu le courrier du 8 novembre 2018, mais, comme elle l'indique dans sa réponse aux observations de la chambre, lors des échanges avec la ville ayant suivi la notification de l'arrêté de péril. La chambre note que ce signalement, postérieur donc au 17 novembre 2018, est intervenu tardivement dans la procédure. Il est vrai que ce bien aurait dû normalement être remis à la SOLEAM dans le cadre de l'opération grand centre-ville afin de le céder, en 2013[29], en tant que surface à réhabiliter pour en faire des logements en accession aidée. Cette opération a été constamment repoussée. On s'étonne toutefois de cette destination dès lors que selon l'expert, il n'y avait pas de réhabilitation possible, à moins que le fait de n'avoir réalisé aucuns travaux de réhabilitation pendant cinq ans n'ait aggravé les choses au point de rendre l'immeuble impropre à toute utilisation.

[29] CRAC 2011 de l'OGCV p.17.

Cela étant, à la suite de l'arrêté de péril, alors que la ville aurait pu réaliser elle-même la démolition de l'immeuble qui lui appartenait, une délibération du conseil municipal de Marseille du 20 décembre 2018, postérieure de plus d'un mois à l'arrêté de péril, approuvait la passation d'une convention de mandat avec la SOLEAM pour les études et travaux nécessaires à la démolition, pour un montant prévisionnel de 420 000 € HT, dont 255 000 € HT de travaux et 53 600 € HT de rémunération, soit bien au-delà de la rémunération habituelle des mandats qui lui sont confiés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SOLEAM a expliqué que ce montant de rémunération couvrait également des missions techniques complémentaires qui n'étaient pas explicitement décrites dans la convention mais qui ont dû être assurées à la demande de la ville. La chambre note donc que la SOLEAM est intervenue pour ces missions, sans contrat écrit, preuve de la précipitation dans laquelle a été menée cette opération.

Le mandat invoquait un « *contexte d'urgence impérieuse* »[30] pour conclure des marchés en procédure négociée sans mise en concurrence pour conforter et protéger les immeubles mitoyens sous huit jours et démolir l'immeuble sous neuf jours.

S'il était probablement urgent (urgence « simple ») et nécessaire de procéder à ces travaux, les conditions de « l'urgence impérieuse » en matière de marchés publics n'étaient cependant pas réunies, d'un point de vue strictement juridique.

La jurisprudence identifie en effet trois conditions cumulatives pour pouvoir retenir l'urgence impérieuse qui sont d'interprétation stricte[31] :

- l'existence d'un évènement imprévisible ;
- une urgence incompatible avec les délais exigés par d'autres procédures ;
- un lien de causalité entre l'évènement imprévisible et l'urgence qui en résulte[32].

Le code de la construction et de l'habitation prévoit pour sa part que l'urgence impérieuse peut trouver à s'appliquer en cas de péril imminent, lorsque le maire fait exécuter d'office les mesures préconisées par un expert de nature à mettre fin à l'imminence du péril lié à un immeuble menaçant ruine. Cependant, s'il existait bien en l'espèce, un arrêté de péril imminent, il était adressé à tort à la SOLEAM, qui n'était pas le propriétaire, sachant que par ailleurs, une commune ne peut s'adresser à elle-même un tel arrêté[33], il était donc sans valeur, et ne pouvait justifier l'urgence impérieuse.

[30] « L'urgence impérieuse » (codifiée désormais à l'article R. 2122-1 du code des marchés qui la définit comme résultant de circonstances extérieures que l'acheteur ne pouvait pas prévoir) qui permet de conclure des marchés sans mise en concurrence est à distinguer de l'urgence « simple » qui permet seulement de réduire les délais de consultation.

[31] CJUE, 10 avril 2003, Commission contre Allemagne, C-20/01 et C-28/01, point 28.

[32] CE, 8 février 1999, Préfet de la Seine-et-Marne, n° 150919 ; CJUE, 18 novembre 2004, Commission contre Allemagne, C-126/03, point 23.

[33] CAA Versailles, 18 octobre 2016, n° 15VE00885. « (…) *considérant que la procédure de péril imminent prévue par les dispositions précitées, organisée entre le maire chargé de veiller à la sécurité publique et le propriétaire d'un immeuble menaçant ruine, situé dans la commune, est par sa nature même, sans application lorsque l'immeuble est, comme en l'espèce, propriété de ladite commune* (…) ».

L'urgence impérieuse est donc circonscrite aux phénomènes extérieurs, imprévisibles et irrésistibles pour l'acheteur public, comme par exemple une catastrophe naturelle ou lorsque des propriétaires, autres que la commune, ont laissé se dégrader des biens et que celle-ci doit intervenir rapidement.

Or, dans le cas présent, le phénomène n'était pas imprévisible puisque la commune détenait ce bâtiment inoccupé et destiné à être réhabilité depuis de nombreuses années. C'est son inaction prolongée qui a conduit à la situation de péril observée et la crise « politique » liée aux évènements de la rue d'Aubagne qui l'a amenée à agir en urgence, en s'affranchissant des règles de la commande publique.

En outre, le motif d'urgence impérieuse invoqué pour se dispenser d'une mise ne concurrence s'accommode mal du temps qu'il a été nécessaire à la ville de Marseille pour adopter une délibération, puis confier un mandat à la SOLEAM. Elle aurait pu, dans le même temps, passer elle-même le marché de déconstruction après une mise en concurrence.

Il en aurait été de même si l'opération avait été menée en temps utiles et non pas dans la précipitation qui a prévalue après les évènements de la rue d'Aubagne.

Au final, la réaction tardive de la commune, et le choix de recourir à la SOLEAM pour une mission qu'elle aurait pu réaliser elle-même, ont vraisemblablement eu pour conséquence de d'alourdir le coût d'une prestation.

Par ailleurs, les gravats issus de la démolition réalisée en décembre 2018, ont été entreposés en plein air sur un terrain appartenant à la SOLEAM dans le quartier Belsunce, à l'angle de la rue de la Fare et de la rue Nationale. Or, les diagnostics réglementaires préalables à la démolition n'avaient pu être conduits avant la déconstruction, les accès à l'immeuble n'étant pas autorisés. Réalisés après la démolition, ils ont conclu à la présence d'amiante. La SOLEAM s'est alors adjoint une assistance à maitrise d'ouvrage sur la problématique de l'élimination des matériaux et gravats entreposés, avant de les recouvrir d'un fixatif pour éviter la dispersion des poussières.

Le coût de l'évacuation, le suivi du chantier par l'AMO Environnement, ainsi que la prise en compte de mesures provisoires dans l'attente de l'élimination des gravats contenant de l'amiante, ont nécessité une augmentation du budget prévisionnel des travaux de 300 000 € HT.

Photo n° 2 : Gravats à la suite de la démolition du 15 rue de la Fare

Source : Article de Marsactu du 27 juin 2019 de Benoît Gilles, crédits photo : D.R.

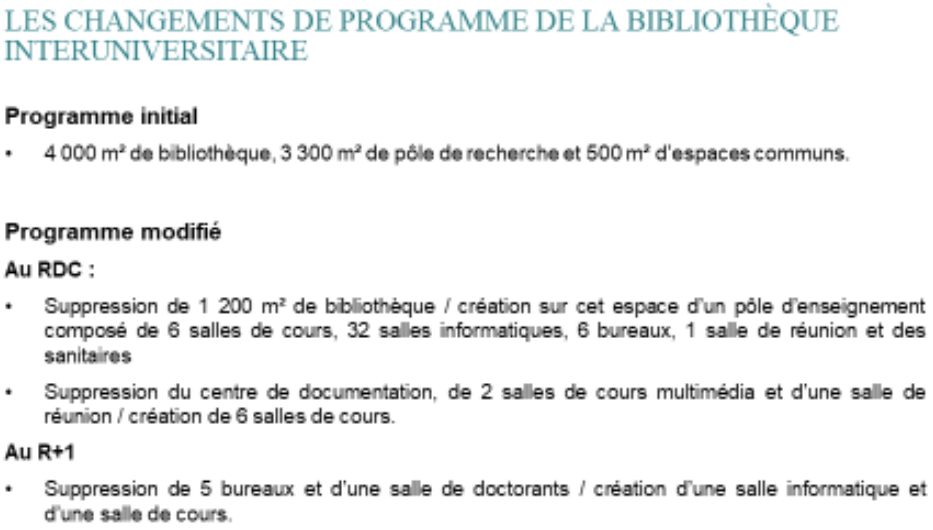
3.5 Le mandat de construction de la bibliothèque interuniversitaire : un bouleversement du programme qui a conduit à des irrégularités

Ce mandat de maîtrise d'ouvrage pour la construction de la bibliothèque interuniversitaire et le regroupement des laboratoires en économie publique et de la santé, confié par la ville de Marseille à la SEM Marseille Aménagement en 2009, présente deux particularités.

La première concerne la situation géographique de l'ouvrage, situé dans le périmètre d'Euroméditerranée (ZAC Saint-Charles porte d'Aix). Il aurait été logique que l'EPA Euroméditerranée intervienne. Ce dernier l'a d'ailleurs fait pour conforter un immeuble mitoyen. Il a en outre vendu le terrain d'assiette de cette opération à la ville, avec pour spécificité, selon le CRAC 2018, de lui faire assumer la charge de la dépollution.

La seconde concerne l'utilisateur de l'ouvrage à réaliser, à savoir un établissement public national, Aix-Marseille Université (AMU). La ville, à la fois mandant et maître d'ouvrage délégué de la région au titre d'un contrat de plan État-région, aura subi autant que la SOLEAM, titulaire d'un mandat de subdélégation de maîtrise d'ouvrage, les changements de programme réclamés par l'université.

En effet, à la demande d'AMU, le projet initial a été transformé de manière substantielle en cours de réalisation. La bibliothèque interuniversitaire, accompagnée d'un centre de documentation et de laboratoires de recherche, est devenue une bibliothèque universitaire (du fait de la fusion des trois universités de l'académie) dont la taille a été réduite de moitié, complétée par des amphithéâtres et des salles de cours.



LES CHANGEMENTS DE PROGRAMME DE LA BIBLIOTHÈQUE INTERUNIVERSITAIRE

Programme initial

- 4 000 m² de bibliothèque, 3 300 m² de pôle de recherche et 500 m² d'espaces communs.

Programme modifié

Au RDC :

- Suppression de 1 200 m² de bibliothèque / création sur cet espace d'un pôle d'enseignement composé de 6 salles de cours, 32 salles informatiques, 6 bureaux, 1 salle de réunion et des sanitaires
- Suppression du centre de documentation, de 2 salles de cours multimédia et d'une salle de réunion / création de 6 salles de cours.

Au R+1

- Suppression de 5 bureaux et d'une salle de doctorants / création d'une salle informatique et d'une salle de cours.

Ces changements que la chambre considère comme majeurs, tandis que SOLEAM et l'université n'y voient que des modifications limitées dans leur réponse aux observations provisoires, sont intervenus alors que la SOLEAM avait déjà lancé les appels à concurrence correspondants aux travaux initialement prévus et la ville choisi les titulaires des marchés. Ils auraient dû conduire à dénoncer ces marchés et à lancer de nouvelles procédures en fonction du nouveau projet de l'université.

Dans ce contexte contraint, la SOLEAM a, au contraire, choisi de poursuivre les marchés initiaux et de les modifier par voie d'avenants et de marchés complémentaires au mépris des règles de la commande publique.

3.5.1 Une convention de mandat profondément bouleversée

Le mandat de maîtrise d'ouvrage confié par la ville de Marseille à la SEM Marseille Aménagement et repris par la SOLEAM, avait pour objet la construction de la bibliothèque interuniversitaire et le regroupement des laboratoires en économie publique et de la santé.

L'acte d'engagement, notifié le 2 février 2009, prévoyait une durée de réalisation de 47 mois et une rémunération du mandataire de 533 600 € HT (soit 638 186 € TTC, cf. le DPGF).

S'en sont suivis cinq avenants faisant passer la durée de l'opération de 4 à 8 années et un coût final se révélant supérieur de 10 % au coût estimatif initial. À partir de l'avenant n° 4, signé le 6 juillet 2015, qui prend en compte les nombreux changements dans le programme à la demande du futur occupant, Aix-Marseille Université, la rémunération du mandataire, désormais fixée à 679 807 € HT (813 049 € TTC), ne se trouve plus corrélée à celle des travaux puisque l'enveloppe consacrée à ces derniers ne change pas.

La rémunération provisoire facturée par le mandataire au 31 décembre 2018 a atteint 866 578 € TTC tandis que la rémunération totale à percevoir s'élevait, selon le décompte annexé au compte-rendu d'avancement trimestriel au 30 juin 2018, à 894 738 € TTC, soit 10 % de plus que le montant prévu par le dernier avenant l'ayant modifié (813 049 € TTC). Le cinquième et dernier avenant, dont l'existence même est contesté par la SOLEAM dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre alors qu'elle l'a fourni lors de l'instruction, a été signé le 8 janvier 2018, soit postérieurement à la livraison de l'ouvrage et à sa remise à l'État pour la rentrée universitaire 2017.

3.5.2 Le marché de maîtrise d'œuvre a été complété de manière irrégulière

Un concours de maîtrise d'œuvre a été organisé par Marseille Aménagement, pour la réalisation d'un bâtiment de 7 800 m², devant comprendre 4 000 m² de bibliothèque, 3 300 m² de pôle de recherche et 500 m² d'espaces communs.

Le jury a sélectionné le 30 novembre 2010 le groupement SARL Fradin Weck / SCP Espagno Milani / Technip TPS / Ingeco SA[34], attributaire du marché n° 11.01, pour un montant de 1 578 822 € HT, dont 1 367 982 € HT pour la mission de base rémunérée à 11,12 % du montant estimé des travaux (12 302 000 € HT) et, 210 839,40 € HT pour des missions complémentaires.

Ce marché a fait l'objet de sept avenants, dont certains reflètent les modifications importantes apportées au projet.

Tableau n° 11 : Principaux avenants avec incidence financière et marché complémentaire intervenus sur le marché de MOE

Acte	Date	Montant (en € HT)	Missions
Marché initial	07/03/2011	1 578 822	MOE
Avenant n° 1	27/07/2012	59 297	Prise en compte de l'évolution de la réglementation parasismique, Suppression de la salle de conférence, Remplacement de salles de bureaux par un amphithéâtre
Avenant n° 3	12/11/2013	90 020	Travaux de dépollution Traitement d'immeubles mitoyens
Avenant n° 4	28/11/2013	0	Transfert de l'opération à la SOLEAM, Arrêté des comptes
Avenant n° 6	12/01/2016	53 820	Travaux modificatifs demandés par le maître d'ouvrage, Couverture des aléas de chantier
Total avenants		**203 137**	
Marché complémentaire		245 764	
Total MOE		**2 027 723**	

Source : CRC.

[34] Le jury avait a retenu cinq équipes le 29 septembre 2010 à l'issue d'une première phase de sélection des offres.

Au-delà des modifications déjà significatives apportées au projet initial ayant donné lieu à ces divers avenants, des modifications substantielles en ont changé la consistance et ont abouti à la conclusion d'un marché complémentaire avec le même maître d'œuvre.

Cette procédure dérogatoire prévue au 5° du II de l'article 35 du code des marchés publics (dans sa version alors en vigueur), n'est permise que pour des « *prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial (…)* ».

Or en l'espèce, le projet tel qu'il était défini initialement a été largement modifié de telle sorte que l'ouvrage final, bien que son gabarit et son architecture générale soient restés les mêmes, n'était plus comparable par sa consistance et ses fonctionnalités au projet initial.

Au regard de l'importance de ces modifications et de leur impact sur le projet, une nouvelle consultation aurait vraisemblablement dû être lancée pour choisir un nouveau maître d'œuvre, éventuellement différent, la même observation pouvant être formulée pour les marchés de travaux (cf. *infra*).

Or, la ville de Marseille et la SOLEAM ne pouvaient ignorer cette obligation puisqu'en 2007, un premier concours de maîtrise d'œuvre avait dû être déclaré sans suite et une nouvelle consultation dû être organisée sur cette même opération en raison, déjà, d'un changement important dans le projet.

Pourtant en 2015, la SOLEAM a choisi de passer par la procédure négociée prévue par l'article 35 du code des marchés publics pour attribuer un marché complémentaire[35] au même maître d'œuvre, pour un montant de 245 764 € HT (294 917 € TTC)[36].

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM a invoqué le droit moral de l'architecte sur l'ouvrage pour justifier l'absence de remise en concurrence du marché de maîtrise d'œuvre.

Toutou d'abord, il est précisé que le droit moral n'est pas absolu et qu'il appartient à l'architecte de le faire jouer devant les tribunaux, qui dans le cas de bâtiments publics reconnaissent ce droit de manière restrictive. La Cour de Cassation a par exemple décidé, dans un cas où elle avait pourtant reconnu à l'architecte l'existence d'un droit moral, que « *la vocation utilitaire du bâtiment commandé à un architecte interdit à celui-ci de prétendre imposer une intangibilité absolue de son œuvre, à laquelle son propriétaire est en droit d'apporter des modifications lorsque se révèle la nécessité de l'adapter à des besoins nouveaux* » (Cass. 1re civ., 7 janv. 1992).

[35] Ces modifications ne pouvaient de plus être réalisées, comme les précédentes par voie d'avenant. Les avenants n° 1 et 2 avaient déjà augmenté la rémunération du marché initial de près de 10 %, les nouvelles missions auraient alors encore accrue la rémunération de 16 % supplémentaires, soit plus de 25 % au total. Une telle augmentation aurait constitué un bouleversement économique du marché, bien au-delà des seuils habituellement tolérés par la jurisprudence (de l'ordre de 15 % à 20 %). Le marché complémentaire visait donc probablement aussi à s'affranchir de cette contrainte.

[36] Marché , approuvé par la CAO de la ville de Marseille le 23 juin 2015 puis autorisé par le conseil municipal par délibération du 29 juin 2015, L'acte d'engagement datant du 9 juillet 2015.

Qui plus est, comme la SOLEAM le reconnaît elle-même, ni la forme du bâtiment, ni sa hauteur ou le nombre d'étages n'ont été modifiés, ces éléments ne présentant d'ailleurs pas d'originalité permettant de conférer à l'ouvrage le caractère « d'œuvre de l'esprit » au sens de l'article L. 112-2-7° du code de la propriété intellectuelle. La SPL n'était donc pas liée au maître d'œuvre initial pour passer le nouveau marché puisque ce dernier ne portait donc que sur des aménagements intérieurs, qui n'étaient pas non plus remarquables d'un point de vue architectural.

La SPL n'était donc pas liée au maître d'ouvrage initial pour passer le nouveau marché puisque ce dernier ne portait donc que sur des aménagements, certes importants, mais situés à l'intérieur de l'ouvrage et non remarquables. Ce marché complémentaire a donc été passé dans des conditions irrégulières.

3.5.3 Les marchés de travaux ont été fortement modifiés

3.5.3.1 Des marchés complémentaires irréguliers

La SOLEAM a lancé le 18 février 2014 une procédure de mise en concurrence pour un marché de travaux de cinq lots. Le 17 juin 2014, la CAO s'est réunie pour statuer sur les offres et retenir l'attributaire de chaque lot.

À la suite de diverses modifications dans les besoins (cf. *supra*), des marchés complémentaires ont été conclus pour ces cinq lots (marchés n° 14-63 à 14-67[37]). À l'instar du marché de maîtrise d'œuvre, les conditions de mise en œuvre des dispositions de l'article 35-II-5° du code des marchés publics en vigueur à l'époque n'étaient pas davantage réunies pour ces marchés de travaux. Les marchés complémentaires de travaux analysés ci-après sont donc irréguliers. À cette première anomalie va s'en ajouter une seconde, puisque de nouveaux lots sont apparus en cours de procédure sans qu'une consultation n'ait été relancée, de manière totalement irrégulière.

3.5.3.2 Le lot n° 1 (marché 14.63 et marché complémentaire 15.95) : des modifications substantielles qui auraient dû conduire à passer un nouveau marché

Ce lot a été attribué à la société T. pour un montant de 10 341 095 € HT (12 409 314 € TTC) selon l'acte d'engagement signé le 7 août 2014. La durée d'exécution était de 19 mois. Un avenant n° 1 a été signé le 3 décembre 2015, pour prendre en compte des modifications pour un montant total de 218 318 € HT, dont 135 000 € sont liés à des demandes nouvelles des utilisateurs. L'avenant a augmenté en outre la durée du marché de 7 mois, la portant à 26 mois.

Le 8 décembre 2015, la CAO de la ville de Marseille a décidé d'attribuer au titulaire un marché complémentaire pour 1 615 000 € HT sur une durée de 11 mois. L'acte d'engagement de ce marché n° 15.95 a été signé le 4 janvier 2016. Là encore, de nouvelles modifications ont donné lieu à la conclusion d'un avenant n° 1 à ce marché, le 28 novembre 2016, pour un montant de 35 387 € HT.

[37] Ces marchés ont été approuvés par la CAO du 8 décembre 2015 autorisés par le conseil municipal du 16 décembre 2015.

Le même jour (28 novembre 2016) un avenant n° 2 au marché initial n° 14.63 a été signé pour prendre en compte des modifications pour un montant total de 294 907 € HT, dont 237 941 € sont liés à des demandes nouvelles des utilisateurs. L'avenant a augmenté la durée du marché de trois semaines pour une fin prévue le 21 décembre 2016.

Cet enchevêtrement entre les deux marchés et leurs avenants rend le déroulement de ce lot peu lisible.

Au final ces marchés et leurs avenants, qu'il convient logiquement d'additionner puisque relevant de la même opération, même profondément modifiée, ont donné lieu à un dépassement de 2 163 613 € HT du montant prévu initialement, soit 21 %. L'attribution de marchés complémentaires avait pour but d'éviter de relancer une nouvelle consultation comme cela était pourtant nécessaire.

Un tel dépassement aurait en effet dû donner lieu à une nouvelle mise en concurrence de ce lot puisqu'au regard de la jurisprudence[38] et de la doctrine[39], l'économie générale du marché en était bouleversée au sens de l'article 20 du code des marchés publics de 2006. Cette règle a une portée réglementaire depuis le 1er avril 2016 en application des dispositions de l'article 139-5°-b du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 sur les marchés publics, lesquelles prévoient qu'au-delà d'un plafond de 15 % du montant du marché initial, la modification d'un marché public de travaux n'est pas possible.

3.5.3.3 Les lots n° 2 à 5 ont eux aussi connu des modifications donnant lieu à des marchés complémentaires

Ces lots ont connu les mêmes errements que le lot n° 1 dans leur exécution du fait des changements en profondeur ayant affecté le programme. Si pour les lots n° 2[40] et n° 5[41], leurs modifications n'ont pas conduit à un dépassement de plus de 15 %, il n'en va pas de même pour les lot n° 3 et n° 4 :

- le lot n° 3 relatif à l'électricité , attribué à la société E. pour 894 381 € HT le 7 août 2014 a fait l'objet d'un avenant n° 1 du 24 novembre 2016, pour prendre en compte des modifications pour 44 588 € HT, dont 40 265 € sont liés à des demandes nouvelles des utilisateurs. Un marché complémentaire (n° 15.97) est attribué à la même société pour 156 640 € HT le 4 janvier 2016. Des modifications faites à la demande du maître d'œuvre, ont donné lieu à la conclusion d'un avenant n° 1, le 24 novembre 2016, pour un montant total de 7 035 € HT. Au final ces modifications ont conduit à une hausse de 23 % du montant du lot, ce qui aurait dû donner lieu à une nouvelle consultation ;

[38] Par exemple, a contrario, CE 11 juillet 2008 n° 312354 Ville de paris c/ Société Clear Channel France pour un avenant augmentant le marché de 8 %.

[39] Circulaire NOR: ECOM0620004C du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, point 14.7 : « *En pratique, il y a lieu de considérer qu'une augmentation par avenant de 15 % à 20 % ou plus du prix d'un marché est susceptible d'être regardée par le juge administratif comme bouleversant l'économie du contrat* ».

[40] Le lot n° 2 relatif à la CVC, désenfumage et plomberie , attribué le 7 août 2014 à l'entreprise V. pour 1 966 575 € HT a fait l'objet d'un avenant n° 1 du 28 novembre 2016 afin d'y intégrer des modifications pour 51 876 € HT. Un marché complémentaire a été conclu avec la même société pour 164 524 € HT le 4 janvier 2016. Au total, les dépassements ont donc atteint 216 400 €, soit 11 % du marché initial.

[41] Le lot n° 5 relatif à la signalétique , attribué à la société I. pour 19 844 € HT le 7 août 2014, a fait l'objet d'un marché complémentaire pour 976 € HT le 4 janvier 2016.

- Le lot n° 4 relatif aux ascenseurs , attribué à la société K. pour 112 595 € HT le 7 août 2014 est modifié par un avenant n° 1 signé le 18 novembre 2016, pour prendre en compte des modifications liées à des demandes nouvelles des utilisateurs pour un montant de 1 083 € HT. Avant la conclusion de cet avenant, un marché complémentaire avait été attribué à la même société pour 24 500 € HT le 4 janvier 2016. Au final ces modifications ont conduit à une hausse de 22,7 % du montant du lot, ce qui aurait dû donner lieu à une nouvelle consultation.

3.5.3.4 Des lots n° 6, 7 et 8 sont apparus irrégulièrement en cours d'exécution par le biais de marchés complémentaires passés sans mise en concurrence ni publicité

Alors que la procédure de mise en concurrence initiale de l'opération ne concernait que les cinq lots de travaux énumérés précédemment, le maître d'ouvrage a décidé en cours d'exécution de créer trois lots de fourniture de mobilier :

- le lot n° 6 relatif aux rayonnages de bibliothèque attribué à la société M. pour un montant de 47 858 € HT (57 429,60 € TTC) ;
- le lot n° 7 relatif au mobilier de bibliothèque attribué à la société R. pour un montant de 114 329 € HT (137 195 € TTC) ;
- le lot n° 8 relatif au mobilier d'amphithéâtre attribué à la société S. pour un montant de 20 177 € HT (24 212 € TTC).

Ces trois lots, représentant plus de 180 000 € HT, ont fait l'objet d'actes d'engagement signés le 13 décembre 2016.

L'ajout de ces trois lots au marché initial est critiquable à plusieurs titres.

D'une part, si la SOLEAM pouvait tout à fait prévoir dans le marché initial à la fois des lots de travaux et des lots de fourniture, elle ne pouvait pas « rattacher » à ce marché de nouveaux « lots » conclus postérieurement, qui n'avaient donc pas fait l'objet de la procédure de mise en concurrence initiale. Cette démarche est d'autant plus grave que le montant total du marché initial a nécessité une mise en concurrence au niveau communautaire, à laquelle les « lots » 6 ,7 et 8 ont donc ainsi échappé. Ces lots n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune mise en concurrence, malgré l'évocation d'une procédure adaptée dans les pièces du marché.

D'autre part, pour intégrer ces trois nouveaux lots, la SOLEAM s'est prévalue de l'application des dispositions de l'article 22 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016[42], qui permettent de mettre en œuvre une procédure de consultation adaptée pour certains lots d'un marché. Or, les conditions cumulatives permettant de recourir à cette procédure n'étaient pas réunies puisque la valeur de chaque lot n'était pas inférieure à 80 000 € HT s'agissant de marchés de fournitures ou de service.

Enfin, si la CAO de la ville avait approuvé les marchés complémentaires des lots n° 1 à 5 lors de sa séance du 8 décembre 2015, ce n'est pas le cas pour les lots n° 6 à 8 qui n'ont pas été soumis à son approbation.

[42] Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article R. 2123-1-2° du code de la commande publique.

Dans ces conditions, la procédure suivie par la SOLEAM s'avère triplement irrégulière. Ces irrégularités sont d'autant plus étonnantes et critiquables que la SOLEAM avait pris la précaution de s'entourer d'un assistant à maîtrise d'ouvrage concernant le mobilier du bâtiment. Cet AMO, le cabinet F., par ailleurs déjà maître d'œuvre de l'ensemble de l'opération, a certes été choisi le 4 novembre 2014 (marché 14.95), soit trop tard pour intégrer les marchés de fourniture de mobilier dans le marché initial de construction qui avait été attribué en août de la même année, mais son rôle d'accompagnement de la SOLEAM aurait dû l'amener à lui conseiller de consacrer un marché distinct au mobilier à l'issue d'une nouvelle consultation.

3.5.4 Conclusion : de nombreuses irrégularités dues au changement de programme

Le mandat confié en 2009 à Marseille Aménagement puis à la SOLEAM par la ville de Marseille répondait à un projet déjà ancien de bibliothèque interuniversitaire puisque le conseil municipal en avait approuvé le principe en 2003. Les marchés de travaux correspondants ont été attribués en août 2014. Ce n'est que postérieurement qu'Aix-Marseille Université (AMU) a développé une nouvelle stratégie d'ensemble pour ses diverses implantations, comme l'explique une lettre de son président du 11 février 2015 et a demandé, dans ce cadre, à la ville de Marseille, de procéder à des modifications substantielles du projet après le lancement des travaux.

L'ensemble des marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre, qui portaient initialement sur la construction d'une bibliothèque interuniversitaire et de laboratoires de recherche, ont ainsi été bouleversés pour réaliser principalement une bibliothèque et des salles de cours pour la seule faculté d'économie et de gestion. Les surfaces réservées à la bibliothèque ont été réduites de moitié. Cette explication, développée notamment dans le rapport fait à la CAO de juin 2015, afin qu'elle autorise la dévolution du marché complémentaire de maîtrise d'œuvre, montre bien que l'économie générale du projet initial et des marchés correspondants a été modifiée, de sorte qu'il aurait fallu lancer une nouvelle consultation sur la base du nouveau projet d'AMU.

Au contraire, le maître d'ouvrage et son mandataire, la SOLEAM, ont profité de « l'enveloppe » fournie par les marchés existants pour conclure de nouveaux marchés avec les mêmes titulaires, sans remise en concurrence. Cette pratique apparaît d'une particulière gravité au regard du principe d'égal accès aux marchés publics, compte tenu des montants concernés et du fait que de nombreuses entreprises potentiellement écartées de ces nouveaux marchés n'ont pu concourir.

3.6 Le mandat d'extension de l'école centrale de Marseille

3.6.1 La convention de mandat

L'école centrale est située dans le technopole de Château-Gombert, dans le périmètre de la ZAC du même nom.

La ville de Marseille a confié à la SOLEAM par une convention du 16 avril 2012, préalablement approuvée par délibération du 19 mars 2012, un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée concernant l'école centrale de Marseille. Comme pour la bibliothèque interuniversitaire, il s'agissait d'une opération pour laquelle la ville faisait réaliser une construction pour le compte de l'État dans le cadre du contrat de plan État-région 2000-2006. Elle consistait, selon la convention de mandat, « *en la réalisation d'une construction neuve en extension pour y implanter un amphithéâtre de 300 à 350 places et ses locaux annexes ainsi que la liaison avec la circulation principale centrale du bâtiment existant et les aménagements extérieurs immédiats comprenant un parvis sud* ».

Le calendrier prévisionnel annexé au mandat, qui prévoyait la fin de l'opération (levée des réserves) en janvier 2016, n'a pas été respecté. En effet, les marchés de travaux n'ont été attribués qu'au cours de l'année 2016 et n'étaient pas soldés en mars 2020.

La rémunération de la SOLEAM prévue initialement à l'article 11 de la convention ainsi qu'en annexe était de 216 855 € HT, correspondant à 5 % des dépenses HT de l'opération, conformément à la grille tarifaire. Selon le CRACL 2018, aucune modification n'est intervenue sur ce plan, ce mandat n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun avenant.

3.6.2 Le marché de construction

3.6.2.1 Des problèmes, dès la passation du marché, imputables au maître d'œuvre

La SOLEAM a procédé à une mise en concurrence le 25 février 2015.

Sur la base du rapport d'analyse des offres réalisé le 17 juillet 2015, la société a pris la décision de déclarer la consultation infructueuse pour les lots n° 1, 2, 4 et 5, et de n'attribuer que les lots 3 et 6. Selon le rapport, cette situation serait en grande partie imputable au maître d'œuvre, qui aurait sous-estimé les montants des travaux pour les quatre lots concernés, ainsi que la technicité requise pour une partie des travaux du lot n° 2.

Surtout, l'analyse des offres a mis en exergue le fait que le découpage des lots n° 1 (VRD/Espaces verts) et 2 (structures/étanchéité/finitions) n'était pas opérant.

À l'occasion de la nouvelle consultation lancée le 2 mars 2016, les lots n° 1 et 2 initiaux ont été fusionnés dans un nouveau lot n° 1 relatif aux VRD ainsi qu'à la construction de l'ouvrage et de ses abords, tandis qu'un nouveau lot n° 2 concerne les aménagements intérieurs de l'ouvrage, confirmant la mauvaise définition des besoins initiale.

Le nouveau lot n° 1 a été finalement attribué le 27 juillet 2016 à la société D. pour un montant de 2 177 000 € HT correspondant à la solution de base.

Dans le cadre de cette opération, la chambre a examiné l'exécution de ce lot n° 1, le plus important des six lots.

3.6.2.2 Une exécution prolongée

À la suite de deux avenants, les travaux ont été prolongés jusqu'au 8 juin 2018 et le montant du marché porté à 2 256 796 € HT.

Les travaux, qui ont commencé le 6 octobre 2016, devaient se terminer le 6 octobre 2017 mais ils ont finalement été prolongés jusqu'au 30 novembre 2017 par l'ordre de service n° 6.

À leur issue, la SOLEAM a décidé le 27 novembre 2017 de ne pas les réceptionner en raison d'infiltrations d'eau selon le maître d'œuvre. L'ordre de service (OS) n° 7 a alors prolongé le délai d'exécution jusqu'au 2 février 2018. Au terme de ce nouveau délai supplémentaire, une seconde décision de non réception a été notifiée le 13 février 2018. Par OS n° 9 du 26 février 2018, les travaux ont de nouveau été prolongés jusqu'au 15 mai 2018.

Finalement, la décision de réception, avec réserves, n'a été prise que le 8 juin 2018. La décision de levée des réserves est intervenue le 22 octobre 2019.

L'exécution de ce marché a donc connu un nombre important d'aléas ayant conduit à faire passer la durée des travaux de 12 à 36 mois.

3.6.2.3 Le titulaire n'a pas été en mesure de mener à bien le chantier

Alors que le titulaire n'avait prévu initialement aucun sous-traitant, quinze sous-traitants ont ensuite été déclarés, pour un montant total sous-traité de 676 725 € HT, soit près du tiers des prestations. L'un d'entre eux a ensuite vu sa mission annulée par un acte modificatif tandis qu'un autre a bénéficié de deux actes de sous-traitance signés à 15 jours d'intervalle, pour des montants identiques mais pour des missions différentes. Cette erreur a été rectifiée rapidement mais illustre une absence de contrôle suffisant dans ce domaine.

Certains sous-traitants, ont été déclarés très tardivement, en février 2018, soit après la seconde décision de non réception prise par la SOLEAM en janvier 2018. Ces sous-traitants étaient les titulaires des lots n° 2, 4 et 5 du marché. La SOLEAM, consciente de l'incapacité du titulaire à terminer le marché, a en effet eu recours aux autres entreprises déjà présentes sur le chantier**.** En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société D. a d'ailleurs confirmé que ces entreprises ont noué directement contacts entre elles pour terminer le chantier, la sous-traitance ayant eu pour objet de « *faciliter les interfaces* ».

4 DES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT BOULEVERSEES ET QUI N'AVANCENT PAS

La chambre a contrôlé l'ensemble des concessions confiées directement à la SOLEAM ainsi que celles reprises de la SEM Marseille Aménagement.

4.1 Des concessions qui font l'objet de multiples avenants et prolongements

4.1.1 Les concessions anciennes et interminables reprises de Marseille Aménagement

Lors de la fusion-absorption de Marseille Aménagement, la SOLEAM s'est substituée à cette dernière comme concessionnaire de quatorze opérations.

Ces opérations avaient été confiées à la SEMA entre 1981 et 2006. Aucune de ces concessions n'a été clôturée à l'exception de l'opération du centre ancien de Tarascon à la suite de la volonté exprimée par la commune de quitter le conseil d'administration de la SOLEAM.

Ces opérations, initialement concédées pour des durées de 4 à 15 ans, ont été prolongées de nombreuses fois et peuvent atteindre, en l'état actuel des conventions, jusqu'à 40 ans (La Valentine) sans que l'on puisse affirmer qu'elles ne seront pas encore prolongées. Certaines d'entre-elles ont désormais des durées quatre (La Ciotat, Capelette, Vallon Régny, La Barasse) voire cinq fois (La Valentine) supérieures à la convention initiale.

Même les concessions qui prévoyaient, dès l'origine, des durées longues de quinze années (Château-Gombert, Saumaty-Séon), ont vu leur durée plus que doubler, sans garantie d'être achevées aux nouvelles dates prévisionnelles de clôture.

Tant la métropole que la SOLEAM justifient ces durées par la longueur inhérente des opérations d'aménagement. La chambre estime qu'effectivement, l'aménagement de zones complexes nécessite des réalisations de long terme, mais s'étonne dès lors que, conscient de ces difficultés, les concessions et leurs prolongations soient conclues sur des durées très courtes, multipliées à l'envi. En outre quand bien même le temps d'aménagement est un temps long, les durées atteignant les quarante années auto-entretiennent la prolongation des contrats et leur transformation en « concessions perpétuelles », de nouveaux besoins apparaissant constamment.

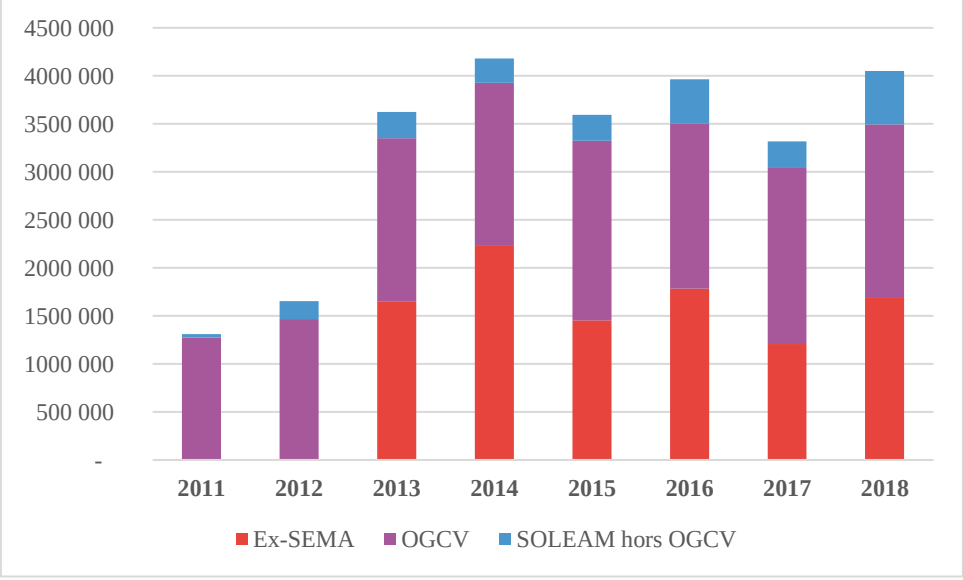
Tableau n° 12 : Concessions reprises lors de la fusion avec Marseille Aménagement

N° op	Date de signature de la concession	Concédant actuel	Opération	Date de fin de concession	Durée initiale en années	Durée actuelle en années	Nombre d'avenants	Budget HT fin 2018 (en M€ HT)
120	24/10/1988	Métropole	Technopôle de Château-Gombert	27/10/2022	15	34	22	76
125	12/03/1990	Métropole	Aménagement Saint-Just	12/03/2021	6	31	24	22
174/774	25/02/2002	Métropole	La Ciotat - Centre-ville	31/12/2021	5	20	16	17
177	15/10/1996	Métropole	Aménagement La Capelette	15/10/2021	6	25	17	141
183	23/01/1998	Métropole	ZAC de Saint-Louis	03/02/2020	8	22	21	9
186	27/07/1999	Métropole	ZAC du Rouet	13/08/2021	8	22	20	66
191	22/05/2006	Métropole	ZAC de Vallon Régny	22/05/2023	4	17	13	49
192	17/10/2006	Métropole	ZAC de Sainte-Marthe	02/10/2025	10	19	12	139
194	30/10/2006	Métropole	RHI Saint-Mauront Gaillard	30/10/2021	5	15	13	12
195/795	08/11/2006	Ville de Tarascon	Centre ancien de Tarascon	08/08/2017	5	11	6	3
717	07/04/1992	Métropole	ZAC de la Jarre	06/04/2022	10	30	21	24
741	26/06/1981	Métropole	La Valentine	25/06/2021	8	40	18	44
743	01/12/1998	Métropole	Parc de La Barasse	09/12/2021	5	23	15	5
754	13/01/1989	Métropole	ZAC de Saumaty Séon	13/01/2021	15	32	20	36

Source : SOLEAM.

Ces opérations présentent toutes des évolutions importantes, tant des budgets que des participations des concédants successifs (cf. Annexe n° 1). Elles apportent encore à la société environ 40 % de ses recettes de concessions (1,7 M€ en 2018). Sauf nouvelles prolongations, cette ressource devrait se tarir d'ici 2022.

Graphique n° 3 : Rémunération de la SOLEAM par type de concessions



Source : CRC, d'après rapports annuels de gestion.

L'état d'avancement des dépenses et recettes de ces projets risque toutefois de rendre nécessaires de telles prolongations sur bon nombre de concessions, notamment les opérations de Sainte-Marthe et de Vallon Régny, qui, plus de douze ans après leurs signatures, n'ont donné lieu respectivement qu'à 12 % et 30 % des dépenses prévues.

Tableau n° 13 : Avancement des concessions reprises de la SEMA

N° op	Date de signature de la concession	Opération	Date de fin de concession	Budget HT fin 2018 (en M€ HT)	Avancement des dépenses	Avancement des recettes
120	24/10/1988	Technopôle de Château-Gombert	27/10/2022	76	90 %	80 %
125	12/03/1990	Aménagement Saint-Just	12/03/2021	22	91 %	96 %
174/774	25/02/2002	La Ciotat - Centre-ville	31/12/2021	17	81 %	79 %
177	15/10/1996	Aménagement La Capelette	15/10/2021	141	83 %	84 %
183	23/01/1998	ZAC de Saint-Louis	03/02/2020	9	84 %	84 %
186	27/07/1999	ZAC du Rouet	13/08/2021	66	99 %	99 %
191	22/05/2006	ZAC de Vallon Régny	22/05/2023	49	43 %	12 %
192	17/10/2006	ZAC de Sainte-Marthe	02/10/2025	139	42 %	30 %
194	30/10/2006	RHI Saint-Mauront Gaillard	30/10/2021	12	74 %	71 %
717	07/04/1992	ZAC de la Jarre	06/04/2022	24	73 %	77 %
741	26/06/1981	La Valentine	25/06/2021	44	92 %	95 %
743	01/12/1998	Parc de La Barasse	09/12/2019	5	94 %	76 %
754	13/01/1989	ZAC de Saumaty Séon	13/01/2021	36	96 %	97 %

Source : rapport de gestion 2018.

Certaines concessions peu actives et régulièrement prolongées en attente d'hypothétiques projets, pourraient probablement être clôturées et, au besoin, faire l'objet de mandats ponctuels lorsque les choix d'aménagement clairs auront été faits par la métropole.

Ainsi, pour la concession de La Barasse, prolongée en 2019 pour la septième fois, et portée à 23 ans pour un budget du 5 M€ TTC, tant les CRACL 2015 que 2018, indiquent que « *l'aménagement du solde des terrains est en étude et nécessite des décisions d'orientation sur l'aménagement futur du secteur* ». Seuls 83 000 € de dépenses nouvelles ont été constatées entre ces deux CRACL, correspondant principalement à la rémunération forfaitaire ayant dû être mise en place au bénéfice de la SOLEAM, tandis qu'aucune recette n'a été encaissée.

La principale réalisation « récente » (2015) a été un parking de 250 places attenant à la halte ferroviaire, qui a été effectuée directement par la métropole et non par la SOLEAM.

Cette concession est donc totalement à l'arrêt, mais régulièrement prolongée et mobilise tout de même, inutilement, quelques ressources à la SOLEAM, ne serait-ce que pour réaliser les CRACL.

La situation est la même sur les ZAC de La Valentine (attenante à celle de La Barasse) et celle de Saumaty Séon.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM a indiqué prendre acte de la recommandation de la chambre tendant à la clôture des concessions dont l'exécution est interrompue de longue date.

La métropole, pour sa part, a indiqué avoir décidé de clôturer la concession de La Valentine en juin 2021. Elle estime toutefois que les concessions de La Barasse et de Saumaty-Séon ne sont pas à l'arrêt comme le constate la chambre et justifie leur prolongation par la poursuite des actions qui y seront menées dans les années à venir. Si la chambre prend note de la volonté de la métropole de continuer les opérations dans ces zones, elle ne peut que constater que jusqu'à présent, les réalisations y sont effectivement « à l'arrêt » depuis plusieurs années dans l'attente de choix politiques ou techniques.

Recommandation n° 2 : Engager les démarches pour parvenir à la clôture des concessions à l'arrêt.

4.1.2 Des contrats concédés directement à la SOLEAM également soumis à des fortes modifications

Les concessions directement confiées à la SOLEAM depuis sa création ont également déjà fait l'objet de prolongations et, à l'exception, de la concession de « Cassis Brégadan », aucune n'a été achevée.

De profonds changements programmatiques et financiers ont été apportés à la quasi-totalité des concessions, dont l'état d'avancement est en retard sur les prévisions.

Tableau n° 14 : Les concessions confiées directement à la SOLEAM de 2010 à 2018

N° op	Date de signature de la concession	Concédant actuel	Opération	Date de fin de concession	Durée initiale en années	Durée actuelle en années	Clôture de la concession	Nombre d'avenants	Budget HT fin 2018 (en M€ HT)
600	08/10/2010	Ville de Cassis	Cassis Brégadan	08/10/2017	6	7	22/12/2017	1	4
601	07/01/2011	Métropole	Mardirossian	07/01/2023	7	12		7	9
602	18/01/2011	Métropole	Opération Grand centre-ville (OGCV)	31/12/2025	10	15		9	210
604	07/12/2011	Métropole	Savine	15/12/2022	7	11		7	28
605	30/01/2013	Métropole	Vallon de Malpassé	31/03/2023	4	10		9	13
606	03/08/2018	Métropole	Interface Vallée de l'Huveaune	03/08/2026	8	8			26

Source : SOLEAM.

À l'exception de l'OGCV, les nouvelles concessions confiées à la SOLEAM sont, pour l'heure, globalement de moindre ampleur que les opérations récupérées de Marseille Aménagement (140 M€ HT de budget pour la ZAC Capelette ou la ZAC Sainte-Marthe, 75 M€ HT pour la ZAC de Château Gombert).

Hormis l'OGCV, les recettes issues des nouvelles concessions confiées à la SOLEAM ne représentent qu'une faible part des recettes de la société, de l'ordre de 10 à 15 %, en raison notamment des retards d'avancement des programmes (cf. *infra*).

Compte tenu de la diminution logique des recettes qui peut être anticipée sur les concessions reprises de la SEMA et de l'apparition de la nouvelle SPLA-IN sur le périmètre des actions en centre-ville de Marseille, les recettes de concessions pourraient donc fortement diminuer dans les années à venir, sauf à ce que la SOLEAM se voit confier de nouveaux contrats rémunérateurs.

4.1.3 Des modes de rémunération révisés pour tenir compte des retards des programmes

Comme pour les mandats, la rémunération des concessions est normalement encadrée par la grille tarifaire, adoptée par le conseil d'administration le 27 avril 2010.

La rémunération comprend généralement une part forfaitaire annuelle peu importante et une part opérationnelle, qui représente la majeure partie de la ressource prévisionnelle, décomposée en une rémunération sur les dépenses effectuées et une rémunération sur les recettes encaissées. Enfin, une rémunération est versée à la clôture de l'opération.

Les pré-études ou études de faisabilité, préalables à une opération d'aménagement, font l'objet d'un devis et sont discutées avec le concédant.

Tableau n° 15 : Grille de rémunérations des concessions

Rémunération		Montant
Forfaitaire annuelle		10 000 ou 20 000 € (si le budget total de l'opération est supérieur à 10 M€ HT)
Opérationnelle	Sur les dépenses effectuées	5 % des dépenses HT (hors frais financiers, hors rémunération SOLEAM et hors acquisitions de terrains ou immeubles appartenant au concédant) 1 % des dépenses correspondant aux acquisitions de terrains ou immeubles appartenant au concédant
	Sur les recettes encaissées	7 % des recettes HT, hors participation du concédant à l'équilibre du budget
De clôture		0,5 % de la demi-somme des dépenses et des recettes HT (hors frais financiers, rémunération SOLEAM et participations du concédant prévues au budget initial) indexé sur l'indice ING (ingénierie).

Source : grille tarifaire du 27 avril 2010.

Ce mode de rémunération est cependant fréquemment adapté.

Un mode dérogatoire peut ainsi être prévu dès l'origine du contrat, comme c'est le cas pour l'opération « Grand centre-ville » pour laquelle la SOLEAM bénéficie d'une rémunération annuelle importante de plus de 1,5 M€ HT en sus des rémunérations liées à l'avancement des programmes.

Il arrive également que la rémunération soit modifiée substantiellement en cours de contrat, en raison des retards pris dans le déroulé des programmes, qui, par conséquent, ne génèrent que peu de ressources sur les dépenses et recettes réalisées et obligent à prévoir une rémunération forfaitaire plus conséquente.

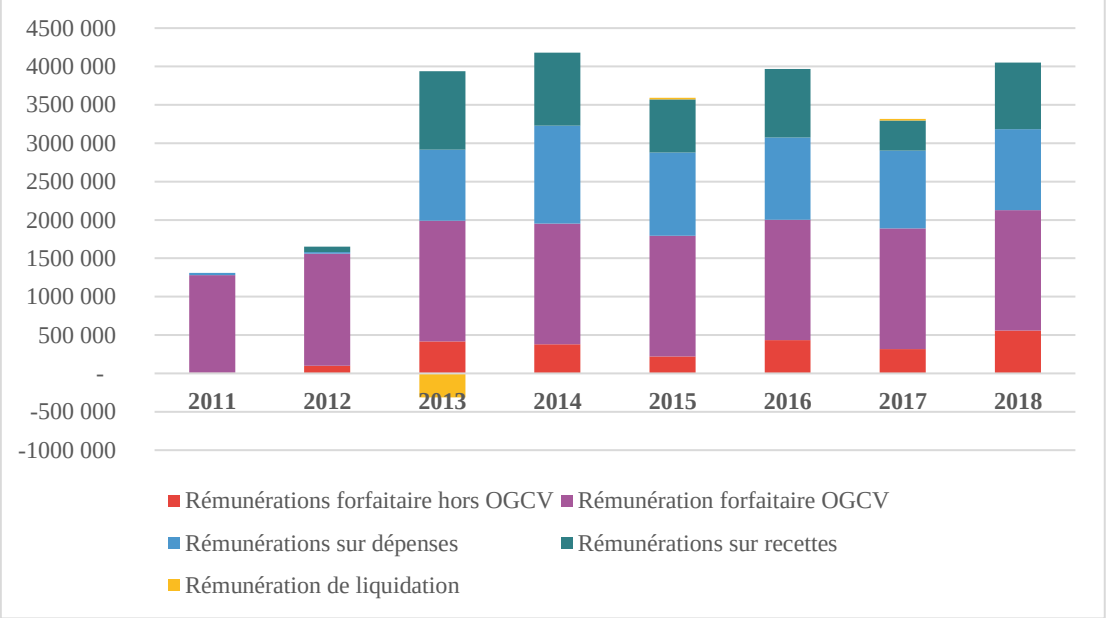
Ainsi, dans le cas de la concession du « Vallon de Malpassé », la convention initiale ne prévoyait pas de rémunération sur les dépenses réalisées, mais une rémunération forfaitaire annuelle de 70 000 € au titre du suivi général de l'opération « *pour tenir compte du caractère spécifique de l'opération qui demande un suivi particulier notamment en liaison avec le MRU et l'ANRU* », ainsi qu'une rémunération de 7 % HT sur les commercialisations et les 0,5 % de clôture. Les modalités de rémunération ont ensuite été modifiées à quatre reprises.

Un avenant n° 4 de juillet 2015 a supprimé la rémunération forfaitaire pour lui substituer une rémunération opérationnelle de 5 % sur les dépenses d'acquisitions, d'études, de maitrise d'œuvre et de travaux, élargie aux « dépenses annexes » par un avenant n° 6 en décembre 2016. En novembre 2017, un avenant n° 7 ajoutait une rémunération équivalente à 3 % du montant des terrains destinés aux ouvrages publics. Enfin, en décembre 2018, afin de tenir compte de la complexité des missions de l'aménageur et de la prorogation de la convention, il a été demandé au concédant de pouvoir finalement maintenir une rémunération forfaitaire de 300 000 €, soit 50 000 € par an entre 2013 et 2018.

De même, dans le cas de la concession de la Savine, la convention initiale prévoyait une rémunération forfaitaire annuelle de 100 000 € au titre du suivi général de l'opération, en dérogation à la grille tarifaire *« pour tenir compte du caractère spécifique de l'opération qui demande un suivi particulier* », une rémunération de 7 % HT sur les commercialisations et les 0,5 % de clôture. Les modalités de rémunération ont été modifiées à cinq reprises, recréant notamment, une rémunération forfaitaire après l'avoir supprimée.

Au final, les rémunérations forfaitaires perçues par la SOLEAM, représentent plus de la moitié des recettes des concessions. Cette proportion importante résulte toutefois de l'OGCV. Hormis cette opération, les rémunérations des concessions sont très majoritairement (à environ 80 %) liées à l'avancement des programmes (dépenses et recettes).

Graphique n° 4 : Nature des rémunérations des concessions



Source : CRC, d'après les rapports de gestion annuels

4.1.4 Le financement des concessions est assuré par les collectivités

Tableau n° 16 : Évolution de l'actif de l'activité concession

En K€	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2018	Var. an. Moy
Immobilisations financières	955	2 955	6 165	4 167	4 162	4 162	34 %
Participations (mise en équivalence)	5	5	5	5	0		-100 %
Prêts	950	2 950	6 160	4 162	4 162	4 162	34 %
Autres immobilisations financières					1	1	NS
Total actif immobilisé	955	2 955	6 165	4 167	4 162	4 162	34 %
Stocks et en-cours	77 156	78 703	79 568	90 389	102 141	95 878	4 %
En cours de productions, biens et services	77 156	78 703	79 568	90 389	102 141	95 878	4 %
Avances et acomptes versées sur commandes	71	176	181	56	142	472	46 %
Créances	24 720	24 038	41 347	52 006	79 729	68 098	22 %
Clients et comptes rattachés	16 951	5 868	7 571	7 860	43 693	43 065	20 %
Autres créances	7 769	18 170	33 776	44 146	36 036	25 034	26 %
Divers	5 092	4 457	13 286	16 730	12 448	12 772	20 %
Charges constatées d'avance	5 092	4 457	13 286	16 730	12 448	12 772	20 %
Total actif circulant	107 039	107 374	134 382	159 181	194 461	177 220	11 %
TOTAL ACTIF	**107 994**	**110 329**	**140 547**	**163 347**	**198 623**	**181 383**	**11 %**
Compte de liaison	10 430	18 979	10 557	12 992	9 812	11 921	3 %
TOTAL GENERAL	118 424	129 308	151 104	176 339	208 435	193 304	10 %

Source : CRC à partir des comptes annuels par activité.

Tableau n° 17 : Évolution du passif de l'activité de concession

En K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. an. Moy
Total provisions pour risques et charges	7 306	5 676	7 095	9 969	8 680	8 267	3 %
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit	21 764	11 874	9 530	5 416	11 546	8 754	- 17 %
Emprunts et dettes financières diverses	55 955	53 818	55 817	55 814	55 821	54 811	0 %
Acomptes et avances reçues sur commande en cours	2 310	1 086	1 350	1 543	2 799	1 372	- 10 %
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	3 905	3 826	2 370	10 346	2 391	1 936	- 13 %
Dettes fiscales et sociales	18	52	1 061	3 885	7 492	7 063	229 %
Autres dettes	2 653	2 424	1 010	152	1 243	1 234	- 14 %
Produits constatés d'avance	24 513	34 020	54 368	79 549	109 117	105 625	34 %
Total des dettes	111 118	107 101	125 504	156 704	190 407	180 795	10 %
TOTAL PASSIF	**118 424**	**112 777**	**132 599**	**166 673**	**199 087**	**189 061**	**10 %**
Comptes de liaison	0	16 531	18 505	9 667	9 348	4 242	- 29 %
TOTAL GENERAL	118 424	129 308	151 104	176 339	208 435	193 304	10 %

Source : CRC à partir des comptes annuels par activité.

4.1.4.1 Les opérations sont préfinancées par les collectivités

La réalisation des acquisitions foncière est nécessaire à l'avancement du processus d'aménagement, générateur de ressources propres à l'opération et de rémunérations pour la SOLEAM.

Les « stocks » de la société, qui représentent les opérations en cours, ont globalement augmenté sur la période (+ 32 %) illustrant les retards pris dans la commercialisation d'opérations pour la plupart inachevées. Les principaux stocks concernant l'opération Grand centre-ville (28 M€), la ZAC Sainte-Marthe (34 M€) et la ZAC Vallon Régny (17 M€).

Le financement des opérations conduites par la SOLEAM est marginalement réalisé par des emprunts bancaires. Les emprunts bancaires ont été divisés par deux sur la période, l'encours passant de 24 M€ en 2013 à 9 M€ en 2018 (28 % de la dette). Les opérations de concession sont principalement financées par les avances consenties par le concédant (« emprunts et dettes financières diverses »). La société explique en effet que « *dans les années 2010, la crédibilité financière de la société Marseille Aménagement s'est dégradée avec la création de la SPL. Les établissements bancaires étaient réticents à la mise en place d'emprunt et le rôle de la caisse des dépôts en matière de découvert à court terme s'est arrêté* ». La solution a alors été de mettre en place des avances des autorités concédantes.

Les avances réalisées en matière de concession (55,8 M€) concernent principalement quatre opérations, qui représentent près de 90 % (48,4 M€) du total : Technopole de Château-Gombert (8,9 M€ en 2018), Aménagement de la Capelette (12,5 M€), ZAC de Vallon-Régny (9,5 M€) et ZAC Sainte-Marthe (17,5 M€).

4.1.4.2 Le résultat des concessions est supporté par la participation des collectivités

Le chiffre d'affaires de l'activité de concession comprend les ventes de terrains et de bâtis (6,5 M€ en 2018 par exemple), les loyers (0,4 M€), les participations du concédant (12 M€) mais aussi les participations d'équilibre (12,5 M€) et les subventions nationales (3,3 M€). Si le financement des espaces et d'équipements publics inclus dans les opérations par des participations publiques est compréhensible, les autres réalisations devraient davantage donner lieu à des financements issus des cessions.

Tableau n° 18 : Évolution du chiffre d'affaire des concessions

En K€	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	*Var. an. Moy.*
Chiffres d'affaire net	16 829	24 648	28 815	27 212	10 181	35 431	16 %

Source : CRC à partir des comptes.

La lecture des comptes ne permet pas de tirer des conclusions définitives sur la situation financière des opérations car la SOLEAM, à l'exception de Cassis Brégadan, n'en a pas clôturé sur la période et parce qu'en cours d'opération, elle n'a pas constaté de risque de perte à terme.

La situation financière des opérations de concession est équilibrée dans le bilan conformément aux règles de comptabilisation de ces opérations[43].

Pour ce faire, la société inscrit en produits constatés d'avance la différence entre les participations reçues des collectivités concédantes et les dépenses effectivement réalisées[44].

La part de ces produits constatés d'avance ne cesse d'augmenter sur la période passant de 20 % à 53 % de la dette entre 2013 et 2018, ce qui traduit l'accroissement des programmes mais aussi leur faible degré d'avancement.

Les comptes 2018 révèlent pour les opérations de La Barasse et de La Valentine dont la chambre appelle leur clôture, des dépenses cumulées supérieures aux recettes à hauteur respectivement de 2 M€ et 10 K€. La SOLEAM prévoit que ces montants seront couverts par des participations à recevoir.

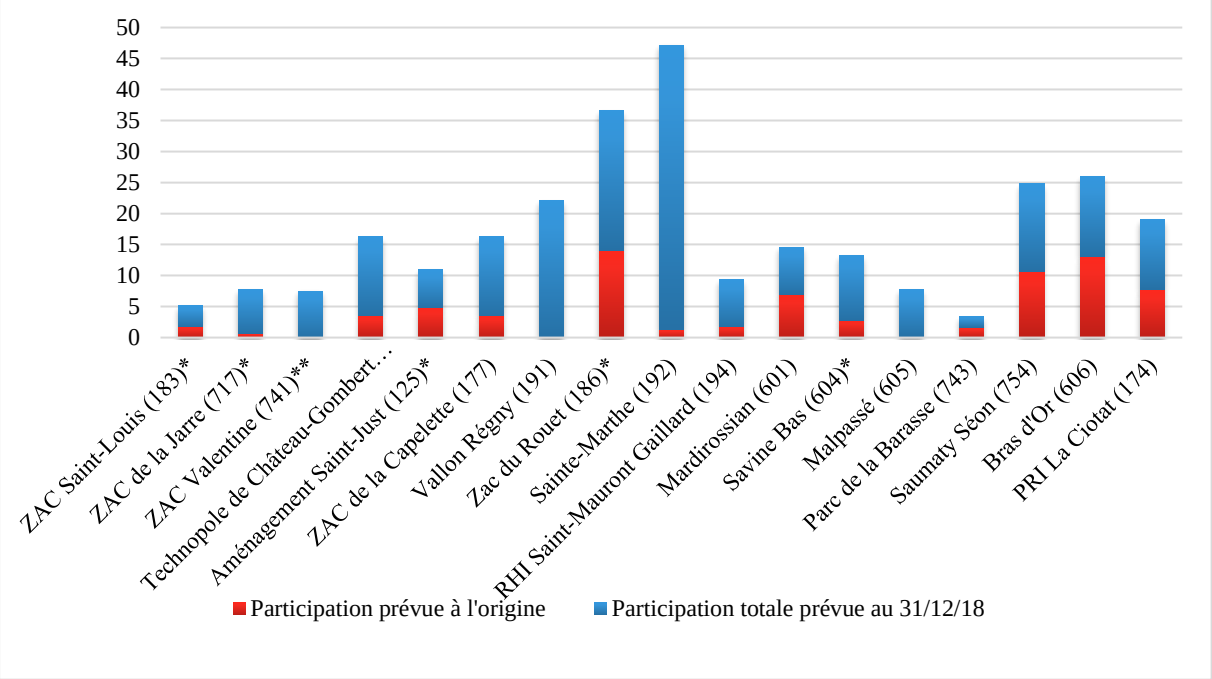
La SPL n'endosse aucun risque financier sur ses opérations et équilibre systématiquement ses comptes par un appel à la contribution du concédant. Cela se constate à l'analyse de l'évolution des participations des concédants sur les opérations en courant au 31 décembre 2018 (cf. annexe 5 et tableau ci-dessous).

---

[43] Cf. l'avis CNC 99-05 du 18 mars 1999 qui prévoit la détermination d'un résultat intermédiaire provisoire en cours de concession.

[44] Afin que les comptes retracent le taux d'avancement des opérations, les subventions et participations des autorités concédantes sont neutralisés en cours d'exercice par des « produits constatés d'avance ». Lors de la clôture des comptes en fin d'année, le montant des ressources extérieures perçues est rapproché des dépenses effectivement constatées dans les programmes de chaque opération. L'excédent est alors neutralisé par un produit constaté d'avance au passif des concessions. Ces produits constatés d'avance se présentent comme des écritures de régularisation à travers les comptes 482700 et 482790. Le résultat est enregistré au débit du c/482 si les coûts sont supérieurs aux produits et à son crédit si les produits sont supérieurs aux coûts. La contrepartie de ce compte est le c/705580 participation estimative du concédant. Il s'agit de comptes de régularisation actif ou passif pour la neutralisation du résultat intermédiaire provisoire d'une opération d'aménagement concédée aux risques et profits du concédant, conformément à l'avis du CNC 99-05 du 18 mars 1999.

Graphique n° 5 : Évolution de la participation des autorités concédantes (en M€)



*Source : CRC à partir des CRAC 2018, * Seuls les CRAC 2017 étaient disponibles, **Données initiales non communiquées.*

4.1.5 Des cessions qui concernent principalement les opérations anciennes

À la différence des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les sociétés privées qui en dépendent ne sont pas tenues de faire évaluer au préalable par les services des domaines les cessions[45] d'immeubles qu'elles envisagent de réaliser.

4.1.5.1 Un cadrage théoriquement fort pour l'opération grand centre-ville, mais *in fine* peu contraignant

Pour l'OGCV, le contrat prévoit ainsi (art.11) que le prix de cession de référence d'un bien sera celui qui ressort du sous-bilan prévisionnel et qui correspond aux conditions d'équilibre économique de l'opération. Le concédant peut toutefois imposer un prix inférieur à ce prix de référence, il doit alors augmenter sa participation d'équilibre.

Les conditions de cession doivent être définies par un cahier des charges qui détermine les prescriptions imposées aux acquéreurs, dans le but de veiller au respect du programme de l'opération et des délais de réalisation. Il doit notamment préciser l'objectif de la cession, les conditions dans lesquelles elle est consentie et résolue en cas d'inexécution. Les actes de vente doivent contenir une condition résolutoire concernant les obligations de l'acquéreur sur les biens acquis (travaux prescrits, délais d'exécution, sanctions). Une fois le délai échu, la SOLEAM dispose d'un délai de 15 jours pour notifier au propriétaire du bien concerné le non-respect de la condition résolutoire et la mise en place immédiate des sanctions.

[45] Elles doivent en revanche les saisir pour les acquisitions.

Si les actes de ventes consultés par la chambre contiennent bien les clauses prévues, celles-ci sont cependant peu contraignantes.

Ainsi, l'acte de cession du 2 décembre 2015, d'un immeuble pour la réalisation d'un hôtel 4* sur La Canebière (cf. *infra*) pour 2,68 M€, prévoyait-il que l'acquéreur devait entreprendre les travaux sous six mois et les achever dans les 24 mois suivants, soit avant le 2 juin 2018. Le non-respect de ces délais ou du contenu du projet n'était passible que d'une sanction de 200 € par jour plafonné à 2 % du prix d'acquisition (soit 53 000 €). C'est avec un an de retard, à l'été 2019, que les travaux ont été achevés, sans que les pénalités ne soient déclenchées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM a indiqué que la « force majeure » prévu au contrat pour dispenser de l'application des sanctions pouvait être retenue, dans la mesure où, en cours de chantier, avait été découvert d'une part de l'amiante non repérée et d'autre part une structure métallique de type Eiffel qui a été conservée et qui a nécessité de reprendre les plans d'aménagement intérieur. Si le contrat de vente prévoit bien la possibilité d'une exemption en cas de force majeure, celle-ci n'est cependant invoquée dans aucun document. La chambre ne voit par ailleurs pas un cas de « force majeure », défini en droit comme la combinaison d'éléments imprévisibles, irrésistibles et extérieurs aux parties, dans les raisons invoquées par la SOLEAM. Les diagnostics amiante fournis lors de la vente étaient manifestement erronés ou incomplets (l'acte de vente indiquant que des traces d'amiante avaient été relevées), ce qui ne relève pas de la force majeure, mais aurait pu conduire la société à se retourner éventuellement contre le diagnostiqueur. De même l'on comprend mal en quoi la structure métallique de l'immeuble constituerait un évènement « imprévisible ». La ville de Marseille puis la SOLEAM ne connaissaient manifestement pas la teneur du bien qu'elles ont mis en vente.

De même, s'agissant de la cession d'immeubles et de terrains dans le pôle Abadie, à Nouveau Logis Provençal (cf. *infra*), les obligations prévues dans l'acte de cessions n'ont pas été respectées sans que les sanctions prévues ne soient mises en œuvre.

Le contrat de concession prévoit également des procédures de mise en concurrence au travers d'appels à projet avec cahier des charges à l'exception des ventes aux opérateurs publics, des ventes aux opérateurs privés de lots diffus dans un immeuble n'ayant pas vocation à être entièrement maîtrisé et des échanges de biens.

Les quelques cessions réalisées dans cette opération ont généralement respecté cette procédure, à l'exception de la cession du pôle fonderie Vieille à l'école catholique (cf. *infra*), réalisée de gré à gré.

4.1.5.2 Les autres cessions résultent souvent de commercialisation réalisées par Marseille Aménagement

Une cinquantaine de cessions a été réalisée hors OGCV, portant *quasi* exclusivement sur les concessions reprises de Marseille Aménagement[46], les concessions accordées directement à la SOLEAM n'étant pas assez avancées pour faire l'objet de cession. Pour nombre de cessions, la SOLEAM a en outre finalisé un processus de vente dont la commercialisation avait été réalisée par Marseille Aménagement ou par la direction de l'attractivité de la ville de Marseille (plus de la moitié des cessions).

Les cessions à un tiers autre qu'un bailleur social ou un établissement public (APHM, ERDF, RFF) ont généralement donné lieu à une publicité sur place ou dans des supports spécialisés, plus rarement à des appels à projet.

4.1.6 Des dépenses d'acquisitions difficiles à réaliser dans les zones déjà urbanisées

En pratique la SOLEAM n'a pas de marges de manœuvre concernant le choix des immeubles à acquérir puisque c'est la métropole qui décide des acquisitions généralement lors des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). C'est dans ce cadre qu'elle lui demande de se porter acquéreur, selon les procédures en vigueur.

La latitude pour les préemptions est faible car soumise à l'évaluation domaniale. En effet, le prix fixé par les parties à la suite de la signature en amont d'un compromis et traduit dans les DIA, ne correspond pas forcément au prix de l'évaluation domaniale, ce qui peut engendrer des difficultés d'acquisition et des retraits de la vente.

Concernant les « dispositifs » de déclaration d'utilité publique (DUP), la SOLEAM est bénéficiaire de ce droit exorbitant du droit commun, au cas par cas, et assez peu en début de concession, ce qui peut, selon elle, retarder les acquisitions y compris à l'amiable en l'absence de l'outil coercitif. L'explication peut provenir du fait que les projets publics doivent être suffisamment déterminés et validés pour justifier le droit de préemption. Ce qui n'est pas toujours le cas (cf. *infra*).

Par ailleurs, la SOLEAM n'a pas identifié de pistes pour accélérer les processus d'acquisition, du moins ceux qui ne seraient pas sous la contrainte des dispositions d'urbanisme en vigueur.

[46] Principalement Château-Gombert, Sainte-Marthe, Saint-Just.

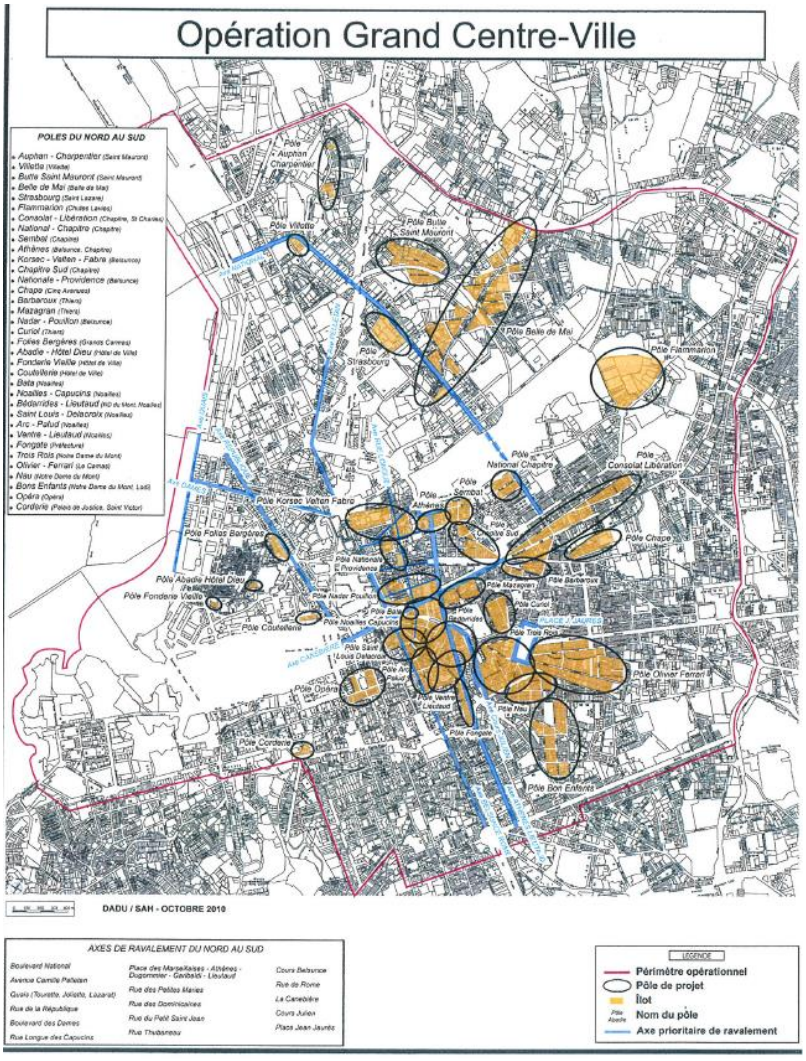
4.2 L'opération grand centre-ville de Marseille : des réalisations très éloignées des ambitions emportant des coûts de gestion élevés

4.2.1 Un projet aux ambitions élevées et au calendrier intenable

Un projet de près de 235 M€ TTC, devant être financé pour moitié par des recettes foncières

Le 6 décembre 2010, le conseil municipal de la ville de Marseille a approuvé une concession d'aménagement à la SOLEAM portant sur l'opération d'aménagement dite « grand centre-ville ». Cette opération importante devait se dérouler sur un périmètre de 1 000 hectares, répartis en 35 « pôles d'intervention », correspondants à un ensemble d'immeubles ou d'îlots urbains, ciblés et définis préalablement par la ville.

Carte n° 1 : Pôles d'intervention de l'OGCV



Source : convention initiale (annexe 1).

Cette opération a pris la suite de nombreuses opérations de requalification du centre-ville de Marseille, notamment engagées dans le cadre des anciens « périmètres de restauration immobilière » (PRI) lancés dans les années 90 et portés par la SEM Marseille Aménagement, dont la chambre avait déjà pu constater que les objectifs n'étaient que très partiellement atteints[47].

La concession (et ses annexes), notifiée le 20 janvier 2011 à la SOLEAM, pour une durée de dix ans, soit jusqu'à fin 2021, comportait une échéance ferme à sept ans avec des objectifs *ad hoc*, devant être l'occasion d'un bilan d'étape au 31 décembre 2017 permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et l'évolution du contexte. À l'issue de ce bilan, la ville et la SOLEAM devait convenir, le cas échéant, d'une réorientation des priorités et d'un nouvel équilibre financier.

Le programme comprenait :

- la production de logements nouveaux ou restructurés à remettre sur le marché locatif et d'accession à la propriété ;
- la production de locaux d'activité et d'équipements ;
- l'amélioration d'immeubles et de logements privés par un système incitatif auprès des propriétaires ;
- le ravalement des immeubles le long d'axes emblématiques - La Canebière, Athènes, Rome, Jean Jaurès, Puget, National, Tourette ;
- la création de voiries et réseaux nécessaires à la viabilisation du foncier recyclable, et à l'embellissement des espaces publics existant pour stimuler l'investissement en renouvelant l'attractivité résidentielle, commerciale et touristique des quartiers centraux.

Les objectifs initiaux du programme (2011-2021) visaient ainsi à :

- produire 1 500 logements nouveaux, dont 30 % à prix maitrisé ;
- créer 20 000 m² de locaux d'activité ou à vocation d'équipements ;
- inciter les propriétaires privés à la réhabilitation des immeubles (pour environ 2 000 logements) ;
- ravaler les façades et améliorer les devantures commerciales sur les axes prioritaires (800 immeubles concernés) ;
- requalifier 15 000 m² d'espaces publics en lien avec les pôles de projet.

Le budget prévisionnel de l'opération s'élevait à 224 M€ HT (235 M€ TTC) dont une participation d'équilibre de la ville de 96 M€ HT en sus d'un apport en nature de 4 M€ HT et du financement d'équipements publics pour 26 M€ HT. Le solde des recettes devait provenir des cessions de surfaces et de logements ainsi que des charges foncières acquittées par les promoteurs de nouveaux logements.

Il convient de noter que ce montant ne comprenait pas les subventions aux ravalements de façades versées directement par la ville à partir du budget municipal.

[47] Cf. Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, « Société d'économie mixte Marseille Aménagement », rapport d'observations définitives, 8 octobre 2013.

Tableau n° 19 : Bilan financier prévisionnel initial de l'opération (en M€ HT)

Dépenses		Recettes	
Études	2,1	Cessions de surfaces à réhabiliter	40,3
Foncier et relogement	125,7	Charges foncières logements neufs	9,9
Travaux d'aménagement	62,2	Cessions logements restructurés	25,8
Dépenses annexes (dont rémunération de la SOLEAM)	26,5	Autres cessions (activités/commerces/parking) + locations	20,1
Frais financiers	7,2	Subvention ANRU	2,2
		Participation ville aux équipements publics	25,7
		Participation ville en nature	4,0
		Participation ville à l'équilibre de la concession	95,8
Total	**223,7**		**223,7**

Source : convention initiale (annexe 1).

Les objectifs quantitatifs en termes d'achats, cessions d'immeubles et relogement étaient, en toute logique également hors norme :

Tableau n° 20 : Objectifs quantitatifs de l'opération grand centre-ville

Dépenses	Recettes
Acquisitions : - *D'immeubles (52 000 m² soit 208 immeubles)* - *De logements diffus (10000 m² soit 200 logements)* - *De locaux diffus (5 200 m² soit 75 locaux)* - *De parcelles (20 000 m²)* - *Évictions commerciales (100 commerces)*	**Cessions :** - Surfaces à réhabiliter libre (28 000 m² soit 140 immeubles) - Surfaces à réhabiliter social (6 000 m² soit 30 immeubles) - Charges foncières de logements neufs libre (25 000 m² soit 125 immeubles) - Charges foncières de logements neufs social (12 000 m² soit 48 immeubles) - Logements restructurés : 9 000 m² soit 180 logements - Surfaces pour activités et commerces : 13 000 m² - Places de parking : 500 places
Relogements : - *Temporaires (450 ménages)* - *Définitifs (160 ménages)*	
Travaux : - *De réhabilitation complète de logements (180 logements ravalés)* - *Constructions de places de parking (500 places)* - *Constructions d'équipements publics (7 000 m²)* - *Aménagements d'espaces publics (15 000 m²)*	

Source : CRAC 2011, note de présentation.

Un calendrier intenable dès le départ

Le calendrier était particulièrement restreint puisque les échéances prévisionnelles étaient ainsi fixées :

Tableau n° 21 : Calendrier prévisionnel initial de l'opération

Période	Objectif prévisionnel
2011-2017	Mise en place d'un dispositif municipal d'aide aux propriétaires privés (travaux, ravalement…) et négociation pour l'entrée en vigueur d'un dispositif partenarial (type OAH ou APH) en janvier 2012 Conduite des études sur 35 pôles de projets pour déterminer les programmes de renouvellement urbain Achèvement des programmes de renouvellement urbain sur 19 pôles Achèvement des ravalements de 8 axes
2018-2021	Achèvement des programmes de renouvellement sur 16 pôles Achèvement des ravalements de 7 axes

Source : convention initiale.

S'agissant de la répartition des travaux et échéances par pôle, l'échéancier prévisionnel prévoyait une réalisation concomitante des études et travaux sur la plupart des pôles. Les pôles Velten/Korsec et Fonderie Vieille étaient toutefois prévus pour être livrés dès 2013 car il s'agissait de « *deux pôles où la maîtrise foncière est avancée et le programme connu, ce qui permet une mise en œuvre à court terme pour une livraison en 2013* [48]».

[48] Annexe 4 de la convention initiale (p.1).

Tableau n° 22 : Échéancier prévisionnel des interventions sur les 10 ans de la convention initiale

Pôle	Orientation thématique	Phase à lancer	Livraison visée des travaux
Mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain sur 19 pôles	**Échéancier 2011-2017**		
Velten/Korsec & Place Fabre	Equip. & espace public/Accession/ stationnement	Travaux	2013
Fonderie Vieille	Logement étudiant	Travaux	2013
Abadie Hôtel Dieu	Logement	Étude	2014
Bata/Feuillants	Projet « locomotive » à définir	Étude	2014
Opéra	Logement	Étude	2014
Nadar/Pouillon	Logement tourisme culture	Étude	2014
Mazagran Théâtre Français	Culture enseignement activité	Étude	2014-2015
Folies Bergères	Tertiaire (commerce activité)	Étude	2015
Coûtellerie	Logement	Étude	2015
Flammarion	Logements espaces publics équipements	Étude	2016
Villette	Logement	Étude	2016
Bons enfants	Logement	Étude	2016
Nationale Providence	Logement / espaces publics	Étude	2017
Noailles-Capucins	Logement	Étude	2017
Corderie	Logement	Étude de définition	2017
Ventre/Lieutaud	Logement / équipements	Étude de définition	2017
Auphan/Charpentier	Logement	Étude	2017
Nau	Logement	Étude de définition	2017
Olivier-Ferrari	Logement	Étude de définition	2017
Chape		Étude de définition	2017
Mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain sur 16 pôles	**Échéancier 2018-2020**		Livraison visée
Athènes		Étude	2018
Arc-Palud		Étude de définition	2018
Saint-Louis Delacroix		Étude	2018
Fongate		Étude de définition	2018
Chapitre Sud		Étude de définition	2019
Belle de Mai		Étude de définition	2019
Strasbourg		Étude de définition	2019
Lieutaud/Bedarrides		Étude de définition	2020
Nationale chapitre		Étude de définition	2020
Sembat		Étude de définition	2020
Barbaroux		Étude de définition	2020
Consolat Libération		Étude de définition	2020
Trois Rois		Étude de définition	2020
Butte/Saint-Mauront		Étude de définition	2020
Curiol		Étude de définition	2020

Source : Annexe n° 4 de la convention initiale.

Pour les ravalements de façades, une notification des injonctions de ravalement (6 mois de délai pour réaliser les travaux) devait avoir lieu en mars 2011 et une campagne de travaux d'office[49] devait être lancée en septembre 2012, si les injonctions n'avaient pas été respectées par les propriétaires des immeubles. Dans sa réponse aux observations de la chambre, la SOLEAM a précisé que les courriers ont finalement été adressés directement par la ville de Marseille en mars 2012, cette compétence n'étant pas transférable, et que la ville aurait abandonné l'idée de réaliser les travaux d'office en raison de la complexité de mise en œuvre de cette pratique.

Un tel calendrier paraissait particulièrement ambitieux au regard de la multiplication des interventions à prévoir dans l'ensemble du centre-ville, du nombre d'études et de définitions de programmes nécessaires mais également du nombre élevé des acquisitions foncières à réaliser, amiables ou par voie de préemption, sachant que ces procédures sont habituellement longues et susceptibles de recours.

En outre, le process d'intervention ne pouvait que laisser augurer des délais de mise en œuvre importants. Il prévoyait en effet :

- tout d'abord, un diagnostic par la SOLEAM, sur les pôles repérés par la ville, des groupes d'immeubles dégradés ou vétustes nécessitant un traitement et offrant un potentiel de renouvellement ;
- puis des propositions de la SOLEAM à la collectivité :
    - de projets d'interventions d'ensemble en réhabilitation, restructuration, démolition ou reconstruction ;
    - de programmes de logements, de commerces, ou encore d'équipements ;
    - de faisabilités techniques, juridiques et financières ;
- une information et une concertation avec les habitants ;
- une décision de la ville étant précisé qu'un comité de pilotage constitué d'élus et de maires de secteurs devait choisir parmi les hypothèses proposées ;
- enfin, la réalisation par les acteurs publics et privés et une coordination d'ensemble par la ville et la SOLEAM.

Au regard des durées d'exécution des autres concessions d'aménagement plus classiques, le respect des objectifs et des délais fixés aurait nécessité la mise en place d'une logistique administrative *ad hoc* et fortement dotée, ce qui n'a pas été le cas.

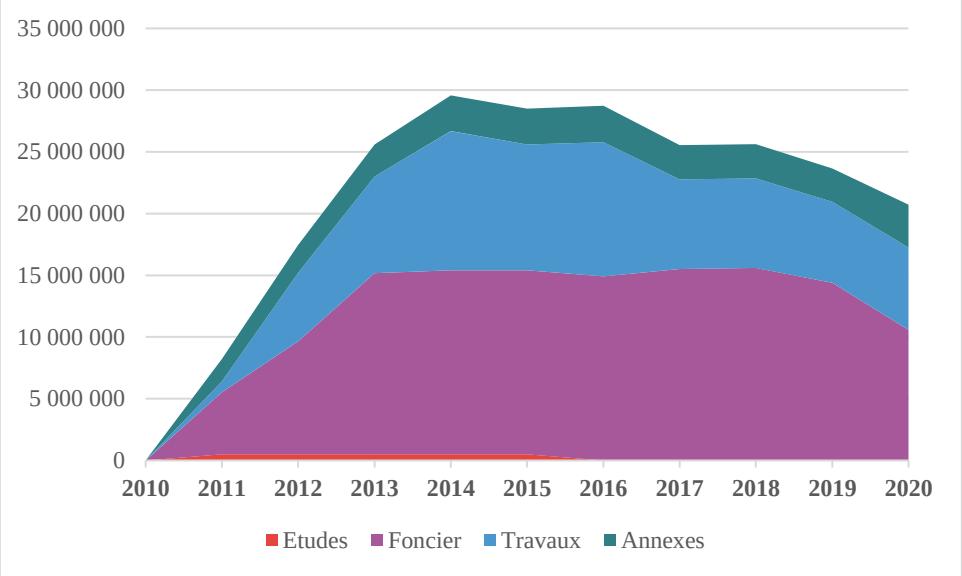
Il convient de rappeler en outre qu'au moment de l'attribution de cette concession, la SOLEAM venait d'être créée. Elle ne disposait pas de personnels propres (elle n'en aura qu'à partir de 2012) et partageait ceux de la SEM Marseille Aménagement qui menait de son côté le suivi de ses propres chantiers. La SOLEAM se voyait confier, de surcroît et dans le même temps, d'autres concessions et mandats par ses actionnaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM indique avoir mis en place une équipe de 14 personnes dédiées, au travers du GIE, issue de l'équipe qui intervenait sur les PRI, interrompus en 2009.

[49] Annexe 4 de la convention initiale (p.2).

Des incohérences du plan de trésorerie prévisionnel de l'opération laissaient également augurer une difficulté à respecter de tels délais. Il était par exemple difficile d'imaginer que la totalité des travaux puisse être réalisée fin 2020, alors même que des acquisitions foncières devaient encore avoir lieu, dans des proportions importantes, en fin de période.

Graphique n° 6 : Rythme des dépenses annuelles prévisionnelles du projet initial (en € TTC)



Source : convention initiale (annexe 2).

4.2.1.1 Des retards importants de réalisation

Dès 2011, le projet a commencé à accuser un retard important. Alors que la convention initiale prévoyait, pour cette première année de contrat, des dépenses à hauteur de 8,2 M€ TTC, celles-ci allaient se limiter à 1,2 M€ et correspondaient uniquement à la rémunération forfaitaire versée par la ville à la SOLEAM. Les autres dépenses représentaient moins de 7 000 € TTC.

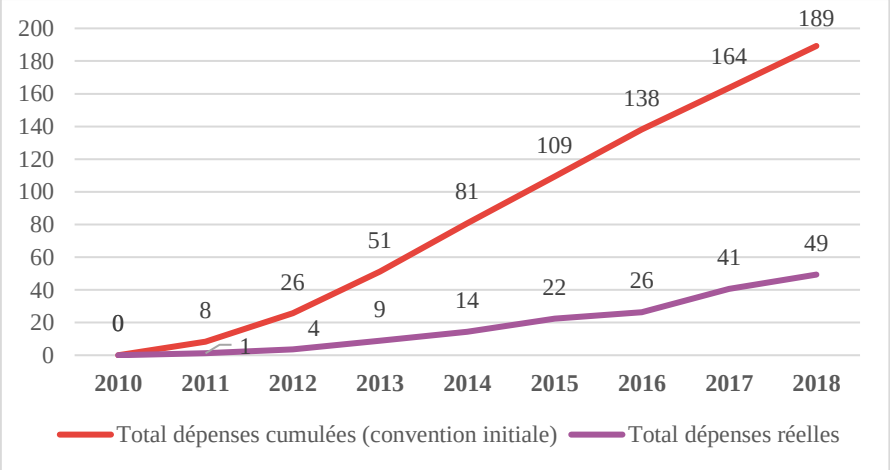
Le CRACL explique cette absence d'avancée notamment par « *la méthode retenue par le concédant [qui] nécessite avant toute acquisition la réalisation d'études et de diagnostics préalables. Les propositions de programmes, les orientations d'aménagement et de bilans prévisionnels qui en découlent sont ensuite proposés pour validation, ce qui est un préalable à l'enclenchement des démarches foncières (p.8)* ». Et même au niveau des pôles les plus avancés (Korsec et Fonderie Vieille), il était « *nécessaire d'affiner les bilans (estimations foncières, coût des travaux, niveaux des recettes) et de lancer des appels à projets en vue de l'approbation d'un sous bilan définitif au pôle permettant de valider le démarrage de l'intervention foncière, suivant le mode opératoire défini par la ville* ».

Faute d'acquisitions foncières, les travaux ne pouvaient évidemment pas démarrer, ni même les procédures de marchés publics être lancées.

Ainsi, dès la première année, il était acquis au regard de l'état d'avancement des études déjà réalisées et du mode de fonctionnement de la concession, que celle-ci connaîtrait des retards importants de réalisation.

Ce retard a continué à s'accumuler au fil des années et, au point d'étape contractuel du 31 décembre 2018, seules 49 M€ de dépenses TTC (dont 13 M€ de rémunération de la SOLEAM) avait été effectuées au lieu des 189 M€ TTC prévus dans le plan de trésorerie de la convention initiale.

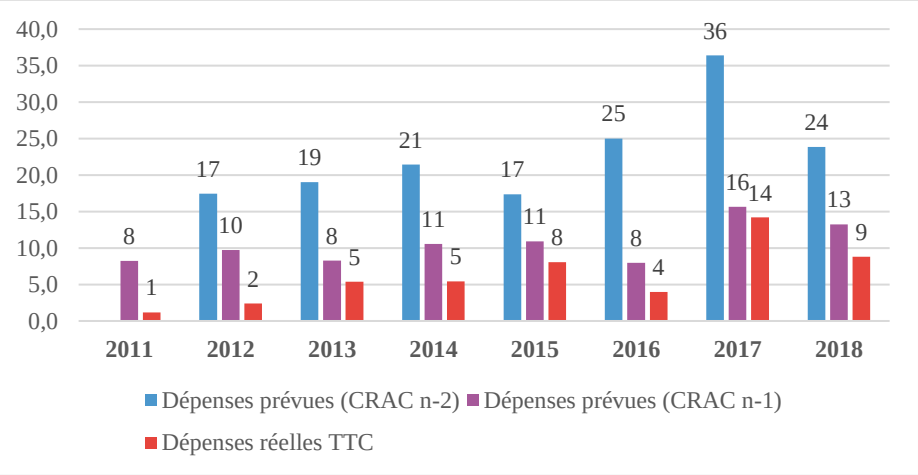
Graphique n° 7 : Avancement des dépenses de la concession à fin 2018 (en M€)



Source : CRACL et convention initiale.

Chaque année les CRACL ont réactualisé les prévisions de décaissements sur les années futures. Si, logiquement, l'exécution réelle se rapproche alors davantage de ce budget réactualisé, elle en demeure toutefois encore sensiblement éloignée. À horizon de deux ans, les dépenses restent totalement imprévisibles.

Graphique n° 8 : Prévisions de dépenses et exécution (en M€)



Source : CRAC (convention initiale pour l'année 2011).

Compte tenu de ces retards de réalisation, les recettes de cessions étaient logiquement très faibles à la fin de l'année 2018 (3,9 M€ TTC) et bien moindres qu'escomptées dans le plan prévisionnel (près de 75 M€ de ventes cumulées attendues fin 2018).

Ces faibles résultats sont en outre masqués par l'impact de la vente de l'immeuble de la Canebière représentant plus de 4 300 m² de surface et 2,7 M€. Hormis cet immeuble, seuls 300 m² de surfaces à réhabiliter ont été cédés fin 2018 sur les 21 000 m² prévisionnels restant.

En termes de logements, les réalisations ont été également très inférieures aux objectifs fixés. Ainsi sur un objectif de 2 000 logements améliorés, seuls 14 avaient été réalisés fin 2018 et seulement 132 programmés. De même, seuls 31 nouveaux logements avaient été produits fin 2018 et 184 engagés, sur l'objectif de 1 400 logements neufs de l'opération.

Tableau n° 23 : Évolution des objectifs quantitatifs de l'opération et réalisé à fin 2018

	Convention initiale	CRAC 2011	CRAC 2012	CRAC 2013	CRAC 2014	CRAC 2015	CRAC 2016	CRAC 2017	CRAC 2018	Réalisé fin 2018	soit en %
Acquisitions											
Immeubles											
en m²	52 000	52 000	52 000	52 000	47 000	47 000	51 000	51 000	51 000	17 306	34%
en nb d'imm	208	208	208	208	188	188	204	204	204		
Logements diffus											
en m²	10 000	10 000	10 000	10 000	9 260	9 100	5 640	5 640	6 052	2 279	38%
en nb de logements	200	200	200	200	185	182	112	112	120		
Locaux diffus											
en m²	5 200	5 200	5 200	5 200	5 826	6 700	20 539	22 272	22 642	8 688	38%
en nb de locaux	75	75	75	75	83	97					
Parcelles (m²)	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	8 610	8 610	8 610	1 209	14%
Evictions commerciales (nb de commer	100	100	100	100	71	71	57	54	53	4	8%
Relogements											
Temporaires	450	450	450	375	293	293	234	230	230	27	12%
Définitifs	160	160	160	160	160	160	210	210	210	19	9%
Travaux											
Réhabilitation complete de logements	180	180	180	180	155	155	95	95	114	-	0%
constructions de places de parkings	500	500	500	268	250	250	250	250	250	-	0%
Constructions d'équipements publics (e	7 000	7 000	7 000	7 000	9 012	7 174	9 935	10 015	9 552	786	8%
Aménagements d'espaces publics (en n	15 000	15 000	15 000	18 000	47 318	47 850	56 520	49 800	50 650	2 370	5%
Cessions											
Surface à réhabiliter libre											
en m²	28 000	28 000	28 000	28 000	25 500	25 074	25 273	25 084	25 084	4 696	19%
en nb d'immeubles	140	140	140	140	127	100	101	100	100	2	2%
Surface à réhabiliter social											
en m²	6 000	6 000	6 000	6 000	4 240	3 965	5 012	5 275	8 525	309	4%
en nb d'immeubles	30	30	30	30	21	16	20	21	21	1	5%
Charges foncières logements neufs libres											
en m²	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	24 393	29 393	27 370	27 370	-	0%
en nb d'immeubles	125	125	125	125							
Charges foncières logements neufs social											
en m²	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 062	12 062	11 586	11 586	-	0%
en nb d'immeubles	48	48	48	48							
Logements restructurés											
en m²	9 000	9 000	9 000	9 000	8 077	8 074	4 794	4 794	6 294	-	0%
en nb de logements	180	180	180	180	155	155		95	114	-	0%
Surfaces pour activité de commerces (r	13 000	13 000	13 000	13 000	11 607	11 530	7 234	7 581	7 234	487	7%
Places de Parking	500	500	500	268	250	250	250	250	250	-	0%

Source : CRACL.

Tableau n° 24 : Réalisation des objectifs à fin 2018

	Objectifs révisés	Programmation au 31/12/2018	Engagements au 31/12/2018	Réalisé au 31/12/2018
Production de logements nouveaux	1 400 logements	1 189	184	31
Production de locaux d'activité	11 600 m²	11 674	6 368	4 927
Production d'équipements publics	9 000 m²	9 552	5 083	786
Amélioration de logements	2 000 logements	132	51	14
Création et amélioration d'espaces publics	47 000 m²	50 650	34 500	2 370
Relogements temporaires	230	105	41	27
Relogements définitifs	210	165	0	13

Source : CRACL 2018.

En 2018[50] la concession a été prolongée de cinq années supplémentaires, avec désormais une fin prévisionnelle au 31 décembre 2025.

4.2.2 Un pilotage de l'opération défaillant

Des CRACL rendus tardivement

L'article L. 300-5 II du code de l'urbanisme impose à l'aménageur de transmettre tous les ans au concédant un compte rendu financier (CRACL). La convention prévoit que les comptes rendus doivent être remis avant le 15 mai de l'année suivante.

Ce délai contractuel n'est cependant pas respecté et les CRACL sont adoptés par le conseil d'administration de la SOLEAM en fin d'année et voté par l'assemblée communautaire lors de sa dernière réunion de décembre. L'assemblée communautaire ne prend donc connaissance qu'avec un an de décalage des réalisations N-1 de la concession.

Ce calendrier, outre qu'il ne respecte pas les termes de la convention, apparait peu cohérent et ne fournit pas une information actualisée aux élus métropolitains ce qui aurait pourtant pu être une contrepartie à ce décalage.

Ainsi, par exemple, le CRACL 2017 a été présenté au conseil communautaire du 13 décembre 2018, n'informant ainsi les élus qu'un an plus tard des réalisations de 2017. S'agissant des données concernant l'année 2018, le même CRACL affiche un budget prévisionnel pour l'année de 13 M€ en dépenses et 11 M€ en recettes. Or, les réalisations n'auront finalement été que de, respectivement, 9 M€ et 8 M€, soit des écarts de l'ordre de 30 %. Les élus se sont donc prononcé sur un budget prévisionnel fort éloigné des réalisations alors même qu'au 13 décembre 2018 une estimation réaliste de ces réalisations pouvait leur être présentée. Ces décalages et cette absence d'actualisation des données biaisent donc la perception que les élus peuvent avoir de l'avancement de l'opération.

Il est ainsi donné l'impression au conseil communautaire de réalisations de l'année en cours très supérieures à ce qu'elles sont en réalité, ce qu'il ne découvre que l'année suivante.

[50] Avenant n° 8 du 9 avril 2018.

Dans sa réponse aux observations de la Chambre, la SOLEAM confirme qu'il existe *de facto* un décalage dans l'information communiquée, qu'elle estime *a minima* de neuf mois. Elle l'explique notamment par la lourdeur du processus. L'envoi d'un projet de CRAC aux services de la métropole entre mai et juillet, ne permet, compte tenu des aller-retours sur ce document, son adoption par le conseil d'administration de la SOLEAM puis le Conseil métropolitain qu'en fin d'année. Elle explique également la complexité d'apporter une information plus actualisée, dès lors qu'une actualisation sur un des sous-bilan modifie la totalité du CRAC.

Des instances de pilotage et de décision qui ne se réunissent pas

La convention initiale prévoyait, pour la conduite de l'opération, la création d'un « comité de pilotage », pour « *arbitrer les opérations et les programmes issus des études* », composé d'élus de la ville de Marseille.

Le comité de pilotage s'est réuni cinq fois entre 2011 et 2015[51] (dont deux fois en 2013, mais pas en 2014 en raison « du calendrier électoral »[52]).

Après le transfert de la convention à la métropole en décembre 2015, celle-ci n'a pas nommé les membres du comité de pilotage[53]. Un « comité de suivi » s'est tenu en décembre 2016, comportant des élus non officiellement désignés, ainsi que des fonctionnaires de la métropole et de la ville de Marseille. De 2016 à 2019, aucune autre réunion n'a eu lieu.

Le comité de pilotage étant l'instance d'arbitrage des programmes, la SOLEAM a donc été confrontée à une absence de décideur légitime et identifié pendant trois ans.

De même, un « comité technique » a été prévu par la convention composé initialement de la SOLEAM, des services de la ville de Marseille[54] , des services « *ad hoc* » de la communauté urbaine, les service *ad hoc* de l'établissement public Euroméditerranée, et des représentants *ad hoc* du Grand Projet de ville et du Contrat urbain de cohésion sociale. Ce comité devait se réunir autant que nécessaire pour assurer le bon déroulement des opérations, la fréquence étant estimée à six fois par an dans la convention initiale avec une plénière au moins une fois par an.

Pourtant, le comité, qui avait tenu plusieurs réunions entre 2011 et 2013, ne se réunit plus dans les faits, selon la SOLEAM.

Si des réunions techniques ont lieu entre les services de la SOLEAM et de la métropole dans le cadre des pôles, les demandes de décisions stratégiques de la SOLEAM à la métropole prennent principalement la forme de courriers adressés au directeur général des services, restant souvent, selon la SOLEAM, sans réponses.

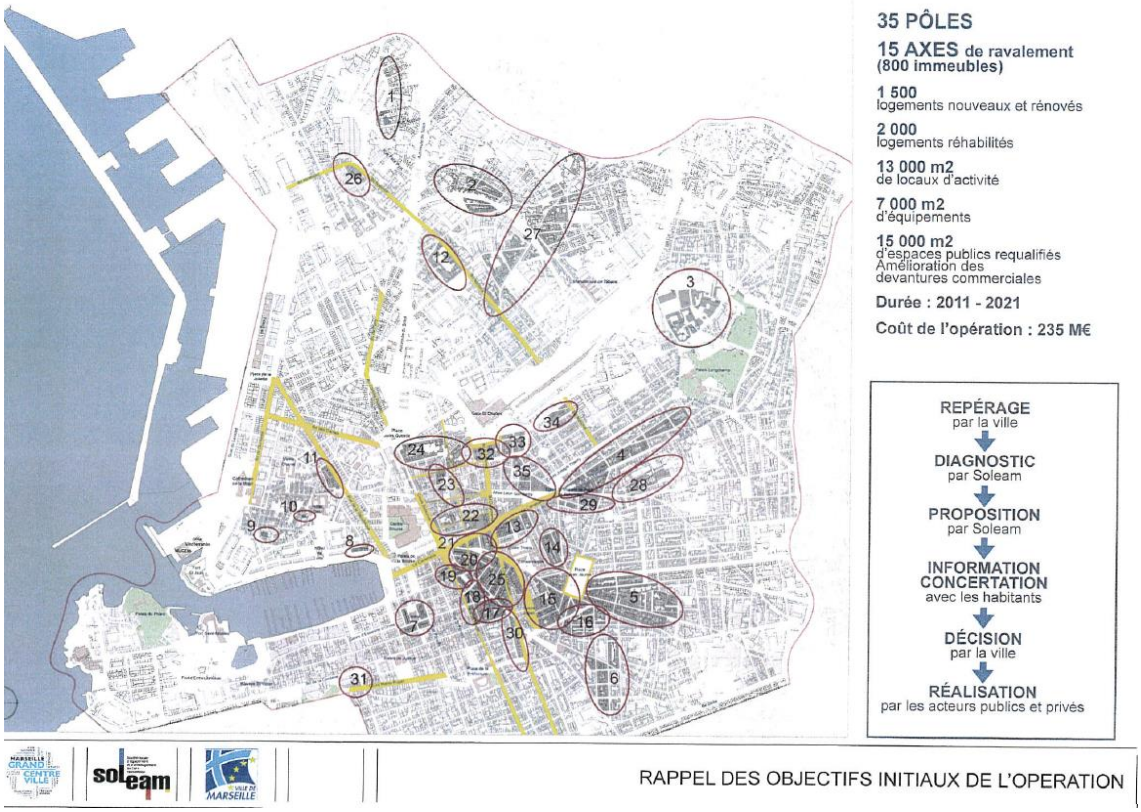
[51] Les 10/10/2011 ; 25/07/2012 ; 26/03/2013 ; 17/12/2013 et 08/07/2015.
[52] CRAC 2014, page 5.
[53] La métropole a finalement nommé les membres par une délibération du 16 mai 2019 et une réunion du comité de pilotage s'est tenue le 9 décembre 2019, soit près de quatre ans après la dernière réunion.
[54] La ville de Marseille était représentée par la direction de l'aménagement durable et de l'urbanisme, direction de l'attractivité économique, direction de l'environnement et des espaces urbains, direction construction régie et entretien.

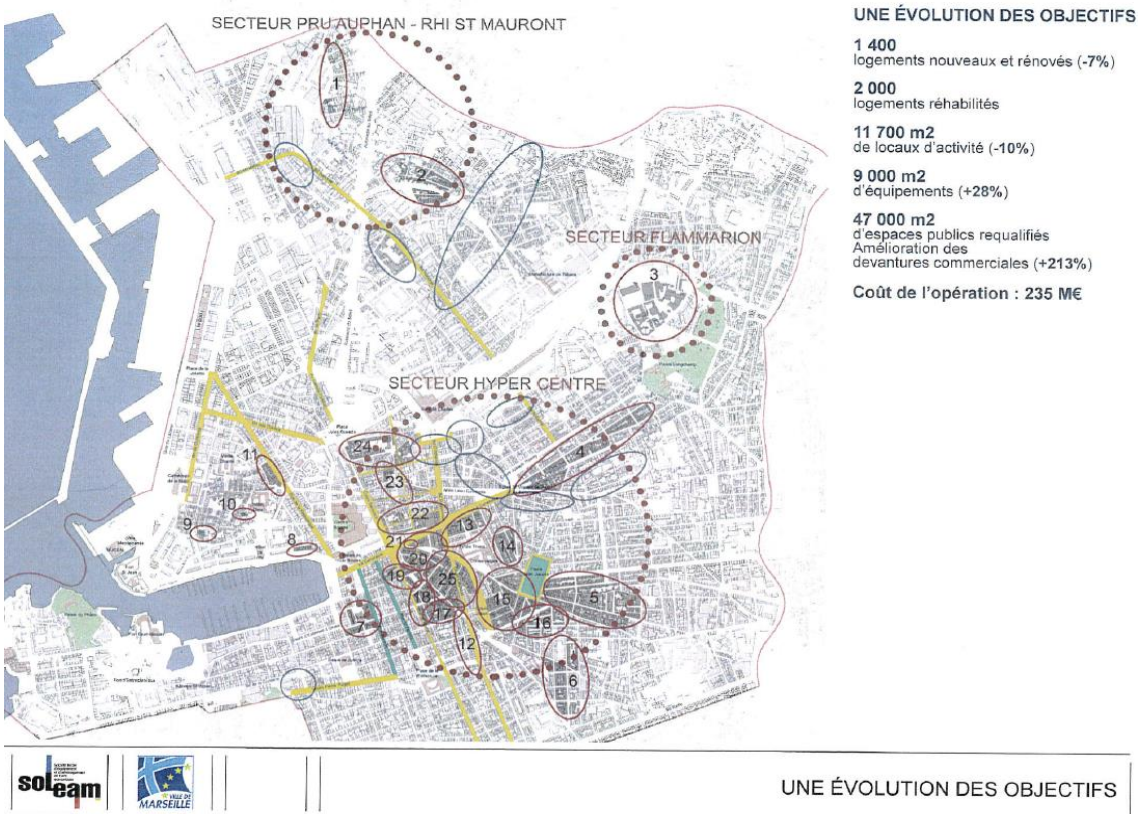
4.2.3 Des modifications importantes du programme dès 2015, au détriment du logement et au bénéfice des équipements publics

Après quelques ajustements en début de concession, tel qu'en 2012, avec l'abandon de la moitié de la construction des places de parking remplacées par de l'aménagement d'espaces publics extérieurs, une modification plus substantielle a été réalisée en 2015.

Le comité de pilotage du 8 juillet 2015 recentrait l'opération sur trois secteurs.

Carte n° 2 : Évolution des pôles et objectifs de l'OGCV





Source : CRAC 2014.

Ce recentrage conduisait *de facto*, mais sans que cela soit toutefois formellement exprimé, à l'abandon de certains pôles périphériques tels que les pôles Corderie, Belle-de-mai, Strasbourg, Villette et Chape. À l'inverse, de récentes opérations continuaient d'exister et de nouvelles étaient envisagées dans le CRACL 2018 dans certains pôles situés hors des zones prioritaires (Fonderie Vieille, Folies Bergères, …).

Le comité de pilotage actait en outre la substitution d'équipements publics (passant de 15 000 m² à 47 000 m² notamment au travers de la réhabilitation de place Jean Jaurès) aux programmes de logements (ramenés de 1500 à 1400)[55], ce qui constituait une réorientation substantielle du programme.

Fin 2018, seuls douze sous-bilans étaient donc annexés au CRAC[56] (certains étant complétés par des bilans spécifiques à des équipements publics), qui correspondent aux pôles ayant donné lieu à des dépenses autres que des seules études et/ou à des recettes. La plupart ne sont cependant que très peu amorcés et ne portent que sur quelques immeubles.

[55] Délibération n° 15/1212/UAGP du 16 décembre 2015 « ajustement de 1 500 à 1 400 logements nouveaux ou restructurés pour tenir compte de la difficulté et du coût pour mobiliser le foncier nécessaire dans un tissu constitué ; cette diminution constitue une économie substantielle qui contribue à compenser le coût lié à l'augmentation du programme des équipements publics ».

[56] Korsec, Fonderie-Vieille, Canebière-Feuillants, Mazagran, Nationale-Providence, Flammarion, Folies-Bergère, Nadar Pouillon, Abadie-Hôtel Dieu, Opéra, Noailles, Place Jean-Jaurès.

En dehors de ces pôles « actifs », les autres pôles (Auphan, Butte Saint-Mauront, Consolat-Libération, Chape et Belle de Mai) n'ont donné lieu qu'à des études « pré-opérationnelles » [57]et la stratégie d'intervention était encore en cours de définition.

4.2.4 Des coûts de gestion de plus en plus élevés

La convention prévoit que la SOLEAM n'est pas autorisée à imputer ses charges réelles de fonctionnement au compte de la concession mais seulement à imputer forfaitairement des charges, en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions.

Ces imputations forfaitaires destinées à couvrir le coût d'intervention de l'aménageur sont dites « rémunérations » au sens de l'article L. 1523-2 du CGCT. Plusieurs modalités de rémunération sont prévues :

- la convention initiale a prévu, à la différence des autres concessions, une rémunération reposant principalement sur une base forfaitaire annuelle. Cette rémunération, qui couvre les missions de « *suivi général, suivi foncier, relogement, commercialisation et* animation » a été fixée à 1,57 M€ TTC ;
- au titre de la mission de suivi des travaux, une rémunération proportionnelle est également perçue, calculée sur la base de 8 % des dépenses HT de travaux, honoraires techniques, divers et imprévus ;
- en outre, une rémunération incitative sur objectifs est définie en fonction des résultats atteints en matière de commercialisation et en fonction des travaux de ravalement réalisés par les propriétaires[58]. Cette dernière n'est cependant pas très incitative puisque « *dès l'année où la rémunération sur atteinte des objectifs sera strictement positive, un coefficient de 0,9 sera appliqué* » sur la rémunération forfaitaire. Un deuxième avenant, notifié le 24 octobre 2013, a revu cette formulation qui était ambiguë, en prévoyant que la décote s'applique lorsque la rémunération annuelle sur atteinte des objectifs atteint 157 200 €, soit 10 % de la rémunération de base annuelle ;
- enfin, à l'expiration du contrat, une rémunération correspondant aux tâches de liquidation et de clôture correspondant à 0,5 % de la demi-somme des dépenses HT et des recettes HT à l'exclusion de la rémunération de la SOLEAM, des frais financiers et des participations du concédant.

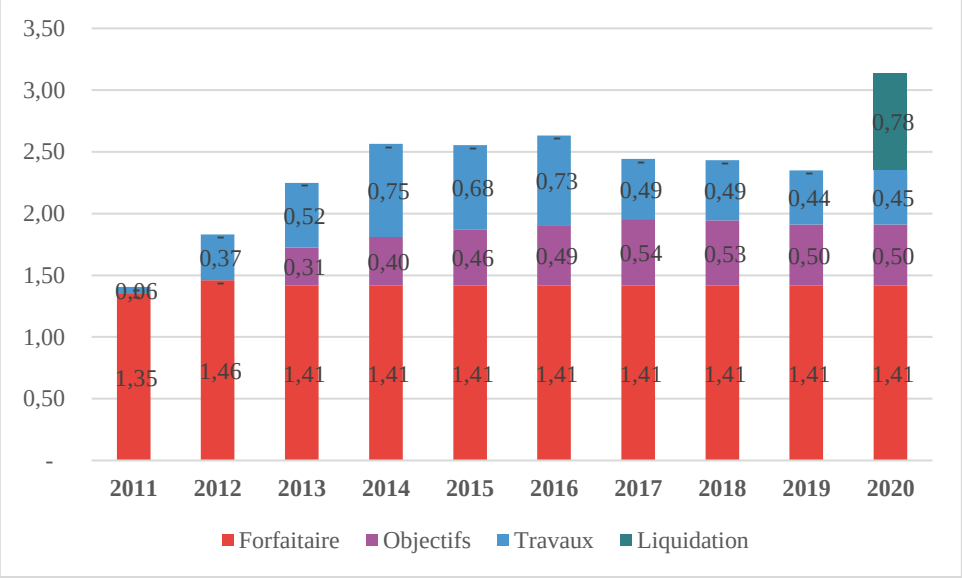
Selon le bilan financier prévisionnel de la convention initiale, la rémunération globale de la SOLEAM sur les dix années de la convention devait représenter de l'ordre de 23,6 M€ TTC, soit 10 % du budget total en dépenses de l'opération. Hormis l'année 2011 (première année de la convention, avec des dépenses moindres) et 2020 (en raison de la rémunération de liquidation), la part de la rémunération de la SOLEAM devait représenter entre 9 et 10 % des dépenses annuelles.

[57] Diagnostics urbains, d'études de capacité et de faisabilité, d'études de circulation, d'études environnementales, etc.

[58] 20 €/m² SHON en cas de cession de charges foncières de logement en libre ou en social, 1 000 € / place de parking commercialisée, 30 €/m² en cas de cession de logement à réhabiliter ou restructuré ou de locaux d'activité, 2 000 € par façade ravalée.

S'agissant de sa composition, la rémunération devait être principalement constituée de la rémunération de base forfaitaire annuelle les deux premières années puis, celle-ci n'aurait plus représenté qu'entre 55 et 60 % du total entre 2014 et 2019. Dès 2013, la décote de 10 % aurait été appliquée à la rémunération de base, en raison de la perception de la part sur objectifs.

Graphique n° 9 : Décomposition de la rémunération annuelle prévisionnelle (en M€)



Source : convention initiale.

L'avenant n° 4 du 29 décembre 2015 a fléché 170 000 € annuels de la rémunération de base pour le suivi de la mission d'animation de l'OPAH-RU. En revanche, lors de la suppression de la mission liée aux ravalements de façades au titre de cette concession à l'occasion de son transfert à la métropole, la rémunération de base n'a pas été revue à la baisse, alors même que cette mission était rémunérée par la ville de Marseille à hauteur de 180 000 € TTC annuels[59] sur la période 2017-2021 dans le cadre du mandat confié à la SOLEAM.

L'avenant n° 8, du 9 avril 2018, qui a prolongé la convention jusqu'en 2025, a prévu une diminution de la rémunération de base forfaitaire annuelle pour les années 2021 à 2025, ramenée à 1 244 800 €, soit une diminution de 170 000 € par rapport au montant de la rémunération de base[60]. Cette diminution n'en est cependant pas réellement une, car elle correspond *de facto* à la fin de la rémunération de l'OPAH-RU, qui se terminera, en principe, à cette période.

Sur la totalité de la convention, les rémunérations versées à la SOLEAM représenteraient environ sept millions d'euros supplémentaires (+ 29 %) essentiellement concentrés sur la part forfaitaire, et leur part dans le budget total progresserait de près de 3,5 points.

[59] Plus une rémunération sur objectifs, cf. supra.
[60] La rémunération de base s'élève à 1 414 800 €, soit 1 572 000 € de la convention initiale auxquels s'applique la décote de 10 % prévue par l'avenant n° 2.

Tableau n° 25 : Rémunération dans la convention initiale et au CRAC 2018 (en euros TTC)

Rémunération	Convention initiale Cumul 2011-2020	CRAC 2018 (2011-2025)	Exécuté à fin 2018
Forfaitaire (de base annuelle)	14 125 543	21 376 124	12 165 315
Sur l'atteinte d'objectifs	3 720 000	2 803 230	540 557
Sur les dépenses de travaux	4 976 102	5 600 056	557 111
Liquidation	781 506	619 967	-
Total	**23 603 151**	**30 399 377**	**13 262 983**
Budget total	**233 609 102**	**227 489 662**	**49 355 061**
Part dans le budget total	**10,1 %**	**13,4 %**	**26,9 %**

Source : convention initiale et CRAC 2018

Fin 2018, compte tenu du faible avancement des programmes, les rémunérations sur objectifs étaient très faibles et concernaient principalement les ravalements de façades (avant leur sortie de la convention depuis 2017).

Les rémunérations de la SOLEAM imputées sur les opérations constituaient, fin 2018, le principal poste de dépenses de la concession, et plus du quart des budgets des opérations (contre environ 10 % dans le prévisionnel initial), preuve d'une concession qui a généré, en huit ans, davantage de coûts de fonctionnement et d'études que de réalisations concrètes.

4.2.5 Examen des réalisations par pôles

La chambre a examiné plus particulièrement la réalisation de huit pôles et de l'OPAH, soit parce qu'ils étaient les plus importants en termes de réalisation fin 2018, soit parce qu'ils étaient en théorie ceux qui auraient dû être les plus avancés selon la convention initiale.

4.2.5.1 Le pôle « Canebière-Feuillants »

Les opérations du pôle « Canebière-Feuillants » sont de deux ordres :

- d'une part, initialement l'acquisition, auprès de la ville de Marseille, d'un ilot d'immeubles[61] de plus de 4 000 m², situé sur La Canebière en vue de sa revente en tant que surface à réhabiliter ;
- d'autre part, l'acquisition, auprès de la ville de Marseille, de quelques immeubles et logements diffus en vue de leur réhabilitation et de leur revente.

Les aménagements de voirie autour de l'îlot sont, quant à eux, réalisés directement par la métropole, sans que la SOLEAM n'intervienne. Cette superposition d'acteurs sur le même périmètre (un concessionnaire et son concédant) est pour le moins étonnante.

[61] 46-48 La Canebière, 3 rue des Feuillants et 23-25 rue Longue des Capucins.

La cession d'immeubles pour la réalisation d'un hôtel sur la Canebière

S'agissant du premier projet, la propriété des immeubles a fait l'objet d'allers-retours entre la ville et ses satellites. L'acquisition par la ville de Marseille de ces cinq immeubles a été conclue à un prix d'ensemble de 2,66 M€. Quatre d'entre eux avait été achetés à la SEM Marseille Aménagement en 2009 à la suite de la clôture d'une concession d'aménagement dont elle était titulaire et le cinquième avait été acquis par voie d'expropriation en 2011.

La réhabilitation de ces immeubles a ensuite fait l'objet d'un appel à projet, lancé par la SOLEAM en janvier 2012 Le projet retenu consistait à procéder à une restauration dite « lourde » des immeubles et de réaliser sur cet îlot d'immeubles un hôtel 4 étoiles d'environ 80 chambres, un bar brasserie et un centre de loisirs et de bien-être.

Le 2 décembre 2015, les biens ont été cédés par la ville de Marseille à la SOLEAM pour un montant de 2,5 M€, inférieur aux prix qu'elle avait payé mais conformément à un avis des domaines. Celle-ci les a, à son tour, cédés le même jour à l'acheteur final pour un montant de 2,68 M€.

Les autres opérations ont concerné seulement trois immeubles

Les autres opérations menées sur le pôle ont consisté en l'acquisition en 2014 et 2015, auprès de la ville de Marseille, de deux immeubles situés au 23 rue de Rome (étages 2 à 6,282 m², 327 500 €[62]) et au 23 rue Sénac[63] (R + 4,408 m², 470 000 €) et d'un appartement au 46 rue du Baignoir (84 m², 46 000 €[64]).

Ces immeubles ont été rénovés par la SOLEAM et servis, pour partie, au relogement temporaire d'habitants impactés par d'autres opérations. Les deux immeubles (23, rue de Rome et 23, rue de Senac) doivent être cédés au bailleur social 13 Habitat, tandis que l'appartement rue du Baignoir serait cédé sur le marché en fin de concession. Le prix envisagé pour ce dernier, même rénové mais isolé au sein d'une copropriété dégradée, (3 200 € au m² au CRACL 2018, soit 268 800 €) parait important au regard des prix du marché.

4.2.5.2 Le pôle « Fonderie Vieille » : une opération limitée sur des immeubles dégradés présentant un coût important pour les finances publiques

Le pôle « Fonderie Vieille » est constitué de sept immeubles rue Saint Pons et de quatre immeubles de la rue et de l'impasse Fonderie Vieille. L'impasse Fonderie Vieille, perpendiculaire à la rue Fonderie Vieille, est située dans le quartier du Panier, elle n'est accessible qu'à pieds, par une rue à escalier.

[62] Deux actes de vente de 230 000 € et 97 500 € conformément aux estimations des domaines.
[63] La rue Sénac, situé près de la rue Mazagran, n'est pas située dans le périmètre du pôle. L'acquisition a toutefois été rattaché à ce sous bilan, car il n'y avait encore de sous bilan « pôle Mazagran » lors de cette acquisition et que l'immeuble a servi de relogement pour les habitants des immeubles feuillants. Il en est de même pour l'appartement de la rue Baignoir, qui relève davantage du secteur Korsec.
[64] Conforme à l'estimation des domaines.

La convention initiale de l'OGCV estimait que les travaux de ce pôle, ciblés uniquement sur cet îlot d'immeubles, pouvaient être achevés en 2013 et que la thématique du pôle était le « logement étudiant ».

Les 3-5-7, impasse Fonderie Vieille : une cession des terrains à une école au lieu des logements initialement prévus

Ces immeubles, déclarés insalubres en 1991, avaient été acquis par la ville de Marseille en décembre 2009, dans le cadre du PRI du Panier. Le foncier était donc maîtrisé par la ville, le programme de travaux était alors encore peu défini.

Alors que l'annexe à la convention OGCV avait donné pour orientation thématique à ce pôle le « logement étudiant », une étude de faisabilité réalisée par un cabinet d'architecte d'août 2011, qui estimait que ces immeubles étaient « *en état de ruines* », a envisagé plusieurs *scenarii* de logements[65] ou un *scenario* de locaux scolaires annexés à l'école Notre Dame de La Major qui avait entretemps manifesté son intérêt.

Il a ainsi été présenté au comité de pilotage du 10 octobre 2011 deux options :

- un programme de 22 logements étudiants par restauration et démolition et reconstruction ;
- la cession à l'école pour la création de huit classes, soit en l'état à prix coûtant, soit *via* une cession de surface après démolition des immeubles.

Le comité ayant privilégié la piste de l'école compte tenu de la très faible qualité résidentielle des logements projeté, le 5 décembre 2011, la SOLEAM a informé la ville que l'établissement de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) souhaitait se porter acquéreur sous réserve de la prise en charge technique et financière par la SOLEAM de la démolition des immeubles existants et de la cession du foncier à un prix maximum de 75 000 € (132 € / m² de SHON). Le 6 janvier 2012, la ville de Marseille a donné son accord sur ce montage.

Les trois immeubles, d'une valeur estimée en 2011 par les domaines à 236 000 €[66], ont été cédés pour un euro symbolique à SOLEAM en juillet 2013.

Après démolition des immeubles, la cession à l'OGEC a été actée le 27 novembre 2014, pour un montant de 75 000 € HT (90 000 € TTC), après un agrément de la ville de Marseille du 4 juin 2014.

L'immeuble du 12, rue Saint Pons : une cession menée finalement directement par la ville

L'étude de faisabilité du pôle de 2011 indiquait que cet immeuble R + 3, propriété de la ville de Marseille, était « *en état de ruine* ». Un avis des domaines du 12 septembre 2011 estimait la valeur du bien à 55 000 €.

[65] Réhabilitation en logements studios, en logements T2, en logements T1 avec une distribution en coursive ou une distribution intérieure.

[66] Avis de France domaine du 12 septembre 2011 : 76 000 € pour l'immeuble du 7, 80 000 € pour l'immeuble du 5 et 80 000 € pour l'immeuble du 3.

Un appel à investisseur pour la réhabilitation de l'immeuble a alors été réalisé par la SOLEAM au premier semestre 2012. À l'issue de la consultation, une seule proposition avait été adressée à la SPL par un couple de particuliers. La SOLEAM a demandé des instructions à la ville de Marseille par courrier du 12 juillet 2012.

La mission de la SOLEAM s'arrêta cependant à ce stade puisque la ville géra directement la suite de la procédure et céda l'immeuble pour 45 000 €, somme conforme à un nouvel avis des domaines du 30 août 2012, suite à une délibération du 10 décembre 2012. La recette n'ayant donc pas été enregistrée au bilan de la concession, la SOLEAM a uniquement supporté des coûts sur cette opération.

Une suite encore incertaine et un coût déjà élevé pour les finances publiques

Les actions futures sur le pôle dont l'aménagement aurait dû s'achever en 2013, concernent deux immeubles[67] qui ont été inscrits dans une déclaration d'intérêt publique ORI par une délibération du conseil métropolitain d'octobre 2018 et dont l'arrêté a été pris par les services de l'État en janvier 2020, qui pourrait déboucher sur des obligations de faire des travaux pour les propriétaires et, en cas de non réalisation sur une éventuelle acquisition à l'horizon 2022 . La SOLEAM a acquis un de ces immeubles en décembre 2019 selon la réponse qu'elle a apporté à la chambre.

Fin 2018, le bilan de l'opération, qui porte *quasi* exclusivement sur les 3-5 et 7 impasse Fonderie Vieille, était fortement déficitaire. Le déficit de l'opération s'élevait en effet à plus de 0,7 M€, compensé par les participations de la ville de Marseille et de la métropole, auxquelles il convient de rajouter le coût initial des bâtiments cédés pour un euro symbolique dans le cadre de l'opération. Au final, l'acquisition et la destruction des bâtiments insalubres auront donc eu un coût d'environ un million d'euros pour les finances publiques.

Il convient de noter que la rémunération de la SOLEAM imputée sur ce pôle (0,15 M€, soit 18 % des coûts) est particulièrement élevée. Un tel montant correspond au coût annuel chargé d'environ trois agents de la SOLEAM, sans rapport avec le temps réellement passé sur ce dossier (cf. 6.1.2).

Dans sa réponse aux observations de la chambre la SOLEAM affirme que la rémunération affichée par pôle n'est pas représentative. Elle serait artificiellement majorée par le fait qu'il n'existe que peu de pôle actifs sur lesquels répartir la rémunération forfaitaire. La chambre constate cependant que cette répartition, inscrite dans le bilan des opérations, résulte de la SOLEAM et qu'il est pour le moins étonnant d'affirmer qu'elle n'aurait pas de sens, ce qui signifierait alors que les soldes par pôles sont faux. D'autre part, cela signifie soit que la rémunération de l'opération « bénéficie » pour une partie importante à des pôles inactifs mais l'utilité de ces dépenses se poserait alors, soit bénéficie à d'autres opérations que l'OGCV, ce que la société conteste par ailleurs (cf. infra, partie concernant les finances).

[67] 4, rue Saint-Pons et 11, rue Fonderie Vieille.

Tableau n° 26 : Exécution du pôle « fonderie vieille » au 31/12/2018 (en € TTC)

Dépenses		Recettes	
Études	47 140	Cession de surfaces	90 000
Foncier	19 897		
Travaux	494 919		
Honoraires et divers	95 221		
Rémunération Soleam	147 774		
Frais financiers	19 616		
Total dépenses	**824 567**	**Total recettes (hors participations)**	**90 000**
Déficit opération	734 567		

Source : SOLEAM - sous-bilan du CRAC 2018.

4.2.5.3 Le pôle « Abadie-Hôtel Dieu » : une action « terminée » d'un coût de près d'un million d'euros mais qui n'a débouché sur aucune réalisation concrète.

Le pôle « Abadie-Hôtel Dieu » est un îlot d'une vingtaine d'immeubles au cœur du quartier du Panier, à l'ouest de l'ancien Hôtel-Dieu.

Selon le CRACL 2013, la SOLEAM avait fait réaliser des études pré-opérationnelles préalables à la faisabilité[68]. Au terme du diagnostic, il était décidé que seuls trois secteurs de l'îlot extrêmement dégradé encore à ce jour, se composant chacun de deux ou trois parcelles, nécessitaient une intervention lourde sur :

- le 6 et 8, rue du Poirier, immeubles appartenant à la ville, acquis lors des précédents PRI ;
- le 3 et 5, rue de l'Abadie, qui présentent les mêmes caractéristiques ;
- le 9, montée Saint-Esprit, composé d'une parcelle non construite appartenant à la ville.

Les comptes rendu des comités de pilotage ne font cependant pas mention de ce choix.

Les deux premiers ensembles étaient finalement cédés directement par la ville au bailleur social « Nouveau Logis Provençal », devenu CDC Habitat Social, (Caisse des dépôts)[69], sans transiter par la SOLEAM. L'action menée sur le pôle se limitait alors à la montée Saint-Esprit[70].

En mai 2012, la SOLEAM lançait une consultation pour sélectionner un investisseur pour construire sur la parcelle de la Montée Saint-Esprit. L'absence de succès de cette démarche s'explique vraisemblablement par les contraintes techniques de cette parcelle et le coût important de construction pour une rentabilité financière limitée au regard du quartier et des surfaces en jeu[71].

[68] Relevés de géomètres, études de stabilité, analyse de l'architecte du patrimoine…
[69] Délibération n° 13/1042/DEVD du 7 octobre 2013. La chambre, lors d'un déplacement sur place en novembre 2019, soit six ans après, que les immeubles n'étaient pas encore réhabilités. CDC Habitat Social a indiqué à la chambre que l'entreprise en charge des travaux avait été liquidé et que les appels à concurrences lancés par la suite ont été longtemps infructueux. Les immeubles devraient désormais être livrés au premier trimestre 2021.
[70] Dès le CRAC 2016 il était précisé que, les biens ayant été cédés à Nouveau Logis Provençal, il n'était plus prévu des dépenses ou d'opération sur ce pôle.
[71] La parcelle de 48 m² n'est accessible que par un cheminement en espalier.

L'immeuble voisin, au 7, montée Saint-Esprit, étant en vente, la SOLEAM s'est rendue propriétaire des appartements situés aux étages et des caves pour un montant de 300 000 €, conformément à l'avis des domaines, tandis que la ville de Marseille, propriétaire des locaux au rez-de-chaussée, les apportait à l'opération. Il suffisait de réunir les deux emprises pour y réaliser plus facilement des logements.

Alors que le valeur vénale n'était plus estimée qu'à 65 000 € par les domaines le 19 décembre 2014, l'immeuble et la parcelle ont été cédés en mai 2016 à Nouveau Logis Provençal au prix de 75 € / m^2 HT de surface habitable produite conformément au prix d'équilibre[72] défini par l'ANRU dans le projet de renouvellement urbain du PRU Centre Nord, soit 26 483 € TTC. Cette cession à prix abattu était compensée pour partie par une subvention de l'ANRU à la SOLEAM de 147 853 € TTC, dont 110 000 € n'étaient pas encore versés fin 2018.

L'acte de vente indiquait que Nouveau Logis Provençal s'engageait à entreprendre, ou faire entreprendre, les travaux de construction dans un délai de six mois à compter du jour de signature de l'acte de cession (24 mai 2016), soit le 24 novembre 2016 et à achever les travaux au plus tard le 31 décembre 2020.

Alors même qu'un permis de construire a été obtenu le 5 septembre 2014 par Nouveau Logis Provençal[73], la Chambre a pu constater lors d'un déplacement sur place en novembre 2019, soit plus de trois ans et demi après la vente, que cette opération, « terminée » du point de vue de la ville et de la SOLEAM, n'avait encore donné lieu à aucun début de réalisation, de la part de l'acquéreur.

L'acte de vente prévoyait pourtant des sanctions à l'égard de Nouveau Logis Provençal en cas d'inexécution. Ainsi, il était prévu en cas de non-respect des délais précités, la SOLEAM le mettrait en demeure de satisfaire à ses obligations dans un délai de trois mois et, en cas d'inaction, la SOLEAM pouvait soit résoudre la vente, soit percevoir une indemnité allant jusqu'à 10 % du prix de vente.

Malgré l'inaction de l'acquéreur, la SOLEAM ne l'a jamais mis en demeure formellement, ni demandé l'application des pénalités. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a indiqué avoir interrogé la métropole sur l'application des sanctions, qui n'aurait pas souhaité les mettre en œuvre.

Ainsi, dix ans après le lancement de l'opération OGCV, le pôle « Abadie-Hôtel Dieu » était-il dans la même situation qu'en 2011 du point de vue architectural : une « dent creuse » étant toujours présente tout en ayant généré un déficit d'environ un million d'euros pour les finances publiques, si l'on rajoute aux dépenses du pôle, le financement de l'ANRU.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, CDC Habitat Social, a indiqué avoir dû faire face à la liquidation de l'entreprise chargée de travaux en 2014. Elle indique avoir attribué un nouveau marché et que l'opération sera réalisée dans un délai de trois ans.

[72] Le prix d'équilibre correspond au montant auquel les biens sont cédés au bailleurs sociaux. En contrepartie de ces prix bas, les collectivités perçoivent une subvention de l'ANRU qui couvre environ la moitié du déficit foncier qu'elles subissent.

[73] Source : acte de vente p.10.

Photo n° 3 : 7-9 montée Saint-Esprit en novembre 2019

Source : CRC.

Là encore, la rémunération de la SOLEAM, imputée sur cette opération est particulièrement élevée et représente 0,4 M€ (soit 42 % du budget exécuté), soit le coût annuel chargé de 5 à 6 agents à temps plein, ce qui est hors de proportion avec les prestations réalisées. Elle porte ainsi le déficit de l'opération à près de 0,8 M€.

Tableau n° 27 : Exécution du pôle « Abadie-Hôtel Dieu » au 31/12/2018 (en € TTC)

Dépenses		Recettes	
Études	16 738	Cession à NLP	26 483
Foncier	428 800	Subvention ANRU (perçue)	37 072
Travaux	36 782	*Subvention ANRU (à percevoir)*	*110 571*
Honoraires et divers	65 425		
Rémunération Soleam	411 285		
Frais financiers	19 614		
Total dépenses	**978 645**	**Total recettes (hors participations)**	**174 126**
Déficit opération	804 519		

Source : sous-bilan du CRAC 2018.

4.2.5.4 Le pôle « Opéra » : une intervention inachevée se limitant à la rénovation d'un bâtiment municipal pour les besoins de l'Opéra géré par la ville de Marseille

Le pôle « Opéra » (hors OPAH) porte uniquement sur deux immeubles, propriété de la ville de Marseille, situés aux 3 et 5 rue Molière. Ces biens avaient été acquis par préemption en 2007 pour répondre aux besoins de l'Opéra.

Une étude de faisabilité effectuée par la direction de l'architecture de la ville de Marseille estimait que pourraient se développer sur les 900 m² existants un espace de répétition pour les chœurs, une bibliothèque musicale, des bureaux et des locaux pour les archives. Il s'agit donc moins d'une concession d'aménagement que d'un mandat de réalisation de travaux pour le compte de la ville.

Au CRACL 2016, il était indiqué que le budget de cette opération était de 2,37 M€ HT dont 1,45 M€ de travaux, financé en totalité par des participations publiques.

Finalement, les diagnostics réalisés en 2018 ont mis en évidence un bâti particulièrement dégradé et, compte-tenu de l'urgence et sans attendre les travaux définitifs de réhabilitation, un mandat spécifique de confortement structurel a été confié à la SOLEAM par la ville de Marseille, pour un montant de 0,17 M€ en 2019.

L'estimation des travaux, initialement estimé à 1,55 M€ par les services de la ville de Marseille, a été portée à 2,35 M€ suites à des études complémentaires menées par la SOLEAM.

Malgré les retards et des travaux plus complexes, la livraison des travaux était toujours envisagée en 2021 dans le CRAC 2018, présenté fin 2019, alors même que le marché de maîtrise d'œuvre, prévu initialement entre 2017 et 2018, n'a été attribué qu'en août 2019.

4.2.5.5 Le pôle « Mazagran » : un programme peu avancé où les acquisitions ne sont pas adossées à des projets concrets.

Le pôle « Mazagran » concerne, selon le CRAC 2018, un périmètre bordé par la Canebière, le cours Garibaldi, le lycée Thiers et la rue Sénac.

Le 16 avril 2014, la SOLEAM a écrit à la ville que « les conditions pour enclencher la phase opérationnelle [lui semblaient] à présent réunies ».

Une étude urbaine avait en effet été conduite en juin 2012. Elle comprenait un diagnostic complet : forme urbaine, structure foncière, accessibilité et déplacements… Trois axes principaux avaient été identifiés s'agissant des actions à conduire et proposés au comité de pilotage du 26 mars 2013 :

- la requalification des espaces publics ;
- la redynamisation commerciale ;
- l'intervention sur le bâti dégradé via des aides aux propriétaires (OPAH-RI) et par la maîtrise coercitive (préemptions, DUP).

La SOLEAM précisait que le marché foncier était très actif, que des déclarations d'intentions d'aliéner étaient régulièrement déposées pour des biens « *dont l'état médiocre voire indigne (*cf. *les signalements effectués auprès de vos services à l'occasion des enquêtes d'OPAH) est très éloigné du niveau de la transaction* [et que] *par ailleurs des biens stratégiquement situés sont soit en cours de maitrise (local en rdc de la copropriété 88-92 La Canebière), soit proposés à la vente et en attente de la décision de la collectivité (immeuble 2, rue du Théâtre français)* ».

Pourtant, doté d'un budget d'opération de 6 M€ TTC fin 2018, ce pôle n'avait en fait que peu avancé à cette date.

L'acquisition de deux immeubles en dehors du pôle et adossés à aucun projet concret

Seuls deux immeubles ont été acquis, au 13 et 15, rue Curiol, c'est-à-dire en dehors du périmètre du pôle, et qui n'étaient pas recensés dans les études menées jusqu'alors. Ces biens ont été obtenus pour un montant total de 0,6 M€ TTC, soit environ 960 € du m², conforme à l'avis de France domaine. Selon le CRACL 2017[74] (p.157), l'acquisition du 13 était « *imprévue* ».

La destination de ces biens très dégradés, acquis en 2017 et 2018 était encore inconnue à fin 2019. Les hypothèses de travail allaient de la destruction partielle ou totale, à la réhabilitation par la SOLEAM en vue de leur cession ou encore de leur revente en tant que surface à réhabiliter après des travaux de confortement.

Les autres immeubles : une navigation à vue, aucune acquisition et des interférences de la ville de Marseille

Le CRACL 2016 indiquait que les perspectives étaient d'acquérir entre 2017 et 2019 cinq immeubles (au 122, Canebière ; 3 Place du lycée et 5-7 et 8 rue Mazagran) et des locaux (6, place du Lycée) pour un montant estimé de près de deux millions d'euros. Là encore, deux immeubles (122 Canebière et 3, place du Lycée) étaient « non prévus ». Ces surfaces devaient être ensuite cédées en tant que surfaces à réhabiliter (libre et social) pour du logement ou en surfaces commerciales. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, la SOLEAM a indiqué qu'il s'agissait d'acquisitions d'opportunité en lien avec des déclarations d'intention d'aliéner.

Dès 2017 cependant, les acquisitions du 122, Canebière et des 5 et 7 rue Mazagran étaient abandonnées au profit du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Les deux autres immeubles (3, place du lycée et 8, rue Mazagran) étaient en attente de décisions d'acquéreurs potentiels et à défaut, pouvaient être préemptés.

En 2018, l'acquisition du 3, place du Lycée était également abandonnée car acquis par un investisseur privé. Le 8, rue Mazagran n'était quant à lui plus évoqué dans les projets d'acquisition du CRACL, car rénové directement par son propriétaire. Cinq autres immeubles (17 et 35, rue Mazagran, 98 et 120, Canebière, 15 rue du Théâtre Français) apparaissaient alors comme des acquisitions potentielles en 2020 et 2021 à la suite des procédures de DUP ORI qui devaient être lancées en 2019 sur ce secteur.

La ville de Marseille, de son côté, lançait en son nom, le 21 novembre 2017, un appel à projet pour des immeubles lui appartenant aux 90-94, Canebière et 2, rue du Théâtre Français, « *faisant partie intégrante de l'îlot Mazagran (…) sur lequel la ville de Marseille a engagé un vaste projet de revalorisation dans le cadre de l'opération grand centre-ville* ». La SOLEAM n'était pas associée à l'opération.

Cette immixtion de la ville dans des projets, qui devaient en toute logique relever de la cohérence d'ensemble du pôle, est particulièrement surprenante et accentue l'impression de navigation à vue et d'absence de pilotage de l'opération.

[74] CRAC 2017 page 157.

Jugés décisifs pour la requalification du pôle en 2013, les travaux sur l'espace public n'avaient pas commencé fin 2018

Si le comité de pilotage du 26 mars 2013 avait estimé que « *l'enjeu de la requalification urbaine* [de ce pôle] *reposait de manière décisive sur l'espace public* », force est de constater que ce volet du pôle n'a pas connu de réalisation concrète lors des cinq années suivantes. Si le CRACL 2017 mentionnait que des relevés de géomètres avaient été effectuées sur les voiries et le CRACL 2018 que les études sur les espaces publics avaient été réalisées, ce n'est qu'en septembre 2018, qu'un marché de maîtrise d'œuvre était attribué.

L'avis d'appel à concurrence pour les travaux était lancé le 29 mars 2019, avec réponse pour le 29 avril 2019 et une durée prévisionnelle d'exécution de huit mois, soit une livraison au premier semestre 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM a indiqué que le retard provenait de la mise au point définitive du schéma global de requalification du centre-ville réalisé en direct par la métropole, qui a fait l'objet d'une concertation publique en 2018.

La chambre prend note de cette explication mais constate, d'une part que la métropole n'est devenue concédante qu'en 2016, ce qui n'explique pas l'inaction entre 2013 et 2016 et, d'autre part, que, ici encore, la multiplication des intervenants sur un même périmètre ne permet pas une action efficace.

Tableau n° 28 : Exécution du pôle « Mazagran » au 31/12/2018 (en € TTC)

Dépenses	Budget	Réalisé	Recettes	Budget	Réalisé
Études	86 355	41 835	Cession	2 341 937	
Foncier	2 881 456	631 687	Subvention ANRU	2 951	2 951
Travaux	1 982 644	6 502	Subvention conseil régional	480 000	
Honoraires et divers	356 207	74 234	Participation équilibre ville	733 608	733 608
Rémunération Soleam	692 512	284 234	Participation équilibre métropole	687 855	
Frais financiers	19 615	19 616	Participation aux équipements métropole	2 050 416	
Total dépenses	**6 018 817**	**1 058 108**	**Total recettes**	**6 296 767**	**736 559**

Source : sous-bilan du CRAC 2018.

4.2.5.6 Le pôle Flammarion dont la livraison était prévue pour 2015 n'a connu que de faibles concrétisations

L'opération grand centre-ville comprend l'aménagement de l'îlot « Flammarion » dans le 4ème arrondissement de Marseille. Il s'agit d'un ancien secteur industriel de six hectares à la limite de l'hyper centre.

Pour la SOLEAM, ce secteur présente un fort potentiel de mutation urbaine en raison de son occupation actuelle[75] et de sa situation proche des infrastructures de transport[76]. Toutefois, le cœur de l'îlot est enclavé et requiert un aménagement comprenant une voie de desserte et des liaisons douces. Cet îlot doit être aménagé en ZAC avec la réalisation de logements, d'espaces d'activités, d'équipements et d'espaces publics. Le budget de dépenses prévu initialement était de 40 M€ HT, ce qui en faisait un des principaux pôles de l'opération.

Alors que sa livraison était prévue pour 2015, le projet n'a été réellement défini qu'en 2017

Selon la convention initiale, le pôle Flammarion devait recevoir 300 logements, des espaces publics et des équipements dont un groupe scolaire de huit classes, avec une livraison du pôle prévue en 2015. La SOLEAM, en réponse au rapport provisoire, observe cependant elle-même que « *le délai prévisionnel indiqué à l'origine de l'opération par le concédant était très optimiste dans la mesure où la programmation n'était pas définie, le montage pas encore retenu et une maîtrise foncière limitée* ».

Ce projet a ensuite connu plusieurs évolutions de périmètre (cf. tableau ci-dessous).

À partir de 2015, la principale mission de la SOLEAM sur ce pôle était enfin définie : il lui fallait parvenir à désenclaver le site afin de permettre une meilleure desserte et d'assurer la mutation des friches existantes. Elle recourrait alors cette année-là à un marché de programmation urbaine.

Le CRACL de 2017 indiquait qu'il avait finalement été mis en évidence l'opportunité d'une opération d'aménagement concertée pour créer une offre de logements de qualité et des équipements. Malgré ces modifications successives du projet, le budget de dépenses prévues était inchangé (40 M€ HT).

En 2018, le dossier de déclaration d'utilité publique de la ZAC a été élaboré. Il prévoit 17 496 m^2 d'acquisition de locaux diffus et 11 400 m^2 d'acquisition d'espaces publics sur l'emprise totale de la ZAC de 28 896 m^2. Sont prévues des cessions pour la réalisation de logements neufs libres sur une surface de 14 399 m^2, de logements neufs sociaux sur 3 989 m^2 et pour activité et commerce représentant 1 275 m^2.

Tableau n° 29 : Évolution du projet du pôle Flammarion

	Projet initial	2012	2014	2015	2018
Logements	300	350	350	330	18 388 m^2
Espaces publics	Non précisé	10 500 m^2	10 500 m^2	11 400 m^2	11 400 m^2
Locaux d'activité	Non précisé	5 000 m^2	5 600 m^2	2 763 m^2	1 275 m^2
Groupe scolaire	8 classes	8 classes	8 classes	8 classes	8 classes

Source : CRAC.

[75] Bâtis hétéroclites composés essentiellement d'entrepôts, hangars à caractère industriel et artisanal en cœur d'îlot, logements en frange.
[76] Gare Saint-Charles, à l'interface des quartiers Longchamp, Chute-Lavie et de la Belle de Mai.

Le groupe scolaire doit comporter huit classes sur une surface de 2 763 m^2. Le budget total alloué à cet ouvrage a évolué de 8 991 969 € à 10 311 007 € TTC en 2018 en raison du transfert de la compétence aménagement entre la commune de Marseille et la métropole entraînant l'achat du terrain par la SOLEAM à la ville alors que cette dernière devait initialement l'apporter en nature. L'école nécessite des acquisitions de logements diffus représentant une surface de 1 544 m^2 sur un total de 5 747 m^2.

Pour l'heure, l'avancée de ce pôle s'est limitée à deux acquisitions foncières

Le 13 décembre 2016, la SOLEAM a acquis auprès de l'établissement public foncier PACA, un immeuble situé au 30 rue Bénédit pour 2 023 520 € HT d'une surface de 2 509 m^2 soit 807 €/m^2, puis l'a loué afin de n'avoir à supporter que la charge de l'assurance et de la taxe foncière.

Si dans le CRACL 2017, la SOLEAM indique que les frais de notaires seraient à un taux réduit en raison d'un engagement auprès de la DDFiP à revendre le bien dans les cinq ans, cette solution risquée au vu du rythme d'avancement des projets n'a finalement pas été suivie puisque la SOLEAM s'est acquittée de 117 498 € de droits de mutation.

Le 7 mars 2018, elle a acquis des locaux de 4 367 m^2 au 135 bd Flammarion[77], accueillant anciennement l'entreprise FIAT, pour 3,89 M€.

Des négociations ont eu lieu pour acquérir le 28 bis rue Bénédit (avec le syndicat des pharmarciens – SCI Davimmo et Socadimmo) sans succès. La ville de Marseille devrait apporter quant à elle une contribution en nature de 2 500 m^2 avec le bâtiment situé au 91 boulevard Flammarion, réévalué en 2015 à 3,9 M€ pour une surface de 3 000 m^2.

Des dépenses opérationnelles atones alors que la rémunération forfaitaire de la SOLEAM continue d'être facturée

Le groupe scolaire est entièrement à la charge de la ville de Marseille. Au 31 décembre 2018, aucune dépense n'avait été engagée.

Au CRACL 2018, le total du budget prévisionnel pour le pôle s'élevait à 17 941 479 € HT. Les réalisations se déclinaient comme suit.

[77] L'avis des domaines du 20 avril 2014 établit à 3,6 M€ le montant des parcelles cadastrées 817 E n° 62 et 64 respectivement de 4 367 m^2 et 162 m^2 avec une marge d'appréciation de 10 %. La SOLEAM n'achète finalement que la parcelle 817 E n° 62 de 4 367 m^2, évaluée au prorata par l'avis des domaines à 3 471 230 € (3,6 M - 162 x 3,6 M / (4367 + 162)). La SOLEAM se la procure dans la limite de la marge d'appréciation des 10 % supérieurs à 3,819 M€.

Tableau n° 30 : Avancement du pôle Flammarion au 31 décembre 2018

TTC en €	Dépenses	Budget	Réalisé	Recettes	Budget	Réalisé
École	Études	24 000	0	Participation aux équipements ville de Marseille	9 912 389	0
	Honoraires et divers	761 460	0			
	Rémunération Soleam[78]	631 762	0			
	Foncier	1 343 018	0			
	Travaux	7 532 580	0			
Pôle	Études	327 409	0	Commercialisation	11 850 407	0
	Honoraires et divers	614 528	0			
	Rémunération Soleam[79]	3 354 731	2 997 060	Participation aux équipements MPM	14 930 855	7 981 125
	Foncier	12 494 744	4 086 701			
	Travaux	2 153 967	32 357			
Espaces publics	Études		0	Subvention Agence de l'eau	463 666	139 100
	Honoraires et divers	952 531	0			
	Rémunération Soleam	1 686 861	0			
	Foncier	5 726 794	2 440 870	Participation aux équipements MPM	12 442 378	0
	Travaux	6 067 409	0			
	Total dépenses	**43 671 794**	**9 556 988**	**Total recettes**	**49 599 695**	**8 120 225**

Source : CRACL 2018.

La rémunération forfaitaire pour le pôle Flammarion n'est pas aisée à suivre car la SOLEAM présente dans son CRAC 2017 le cumul perçu jusqu'en 2017 qui s'élevait à 2 884 886 €, mais à partir de 2018, elle n'affiche plus que les dépenses exécutées dans l'année de 112 174 €.

La rémunération de la SOLEAM imputée sur ce pôle s'élevait donc au total à 2 997 060 €. La rémunération forfaitaire prévue jusqu'à fin 2024 étant sur ce pôle de 4 079 995 € [80], il restait donc en 2018, à la SPL, à recevoir 1,08 M€ jusqu'en 2024. Elle avait ainsi déjà perçu 77 % de sa rémunération alors qu'aucune réalisation n'avait encore été concrétisée si l'on exclut quelques acquisitions. La clé de répartition des rémunérations au *prorata* des budgets montre également dans ce pôle un décalage flagrant avec les travaux réalisés par la SOLEAM.

4.2.5.7 Le pôle de la Place Jaurès

Le secteur de la Plaine était couvert, à l'origine de l'opération grand centre-ville, par cinq pôles, avec une thématique de logements dont les livraisons étaient prévues en 2016 pour le pôle Bons enfants, en 2017 pour les pôles Nau et Olivier Ferrari et en 2020 pour les pôles Curiol et Trois Rois.

[78] Cette rémunération prévisionnelle comprend la rémunération forfaitaire, la rémunération sur dépenses de travaux et la rémunération de liquidation.
[79] Cette rémunération prévisionnelle comprend la rémunération forfaitaire, la rémunération sur dépenses de travaux et la rémunération de liquidation.
[80] La rémunération forfaitaire prévisionnelle telle que prévue fin 2018 se décompose comme suit : 108 K€ pour l'école, 1,244 M€ pour l'espace public et 2,728 M€ pour le pôle.

En 2012, la SOLEAM a lancé une étude urbaine sur le secteur de la Plaine regroupant les cinq pôles. Puis, ces derniers ont été intégrés dans un marché de programmiste pour une étude urbaine plus large menée en 2014 concernant également les pôles Barbaroux, Chape, Consolat-Libération et Mazagran.

La place Jaurès se situe au carrefour de trois arrondissements (1er, 5ème et 6ème), et au cœur de la Plaine. D'une superficie de 2,5 hectares, il s'agit de la plus grande place de Marseille (230 mètres de long et 110 mètres de large) et le deuxième espace public de la ville après le vieux Port. Ce lieu accueille une diversité de fonctions urbaines : lieu de promenade, de rencontre, d'activités, de jeu, ou encore de stationnement. Au début de la concession, cette place n'était concernée que par la campagne de ravalement de façades initialement inclue dans l'opération.

4.2.5.7.1 Un projet non prévu initialement, qui devient la plus importante opération de l'OGCV

Alors que les cinq pôles initiaux avaient pour thématique le logement, en 2013, à partir de l'étude urbaine lancée par l'aménageur et de plusieurs consultations, le projet a évolué vers une requalification de la place Jean Jaurès, qui devenait la nouvelle priorité sur ce secteur et qui constitue la seule réalisation concrète engagée à ce jour.

Sur le plan des logements, le pôle de la Plaine présentait des réalisations sur huit immeubles, soit une surface de 2 000 m^2. Ils n'étaient cependant pas identifiés. La chambre s'étonne ainsi de la capacité de la SPL à déterminer si précisément le nombre d'immeubles et les surfaces à traiter sans avoir identifié au préalable les bâtiments en question. La SOLEAM explique qu'il s'agissait d'acquisitions prévisionnelles d'immeubles sur ce secteur. Elle maintient cependant qu'ils pourraient encore entrer en phase opérationnelle, après la fin des travaux de réaménagement de la place.

D'un point de vue financier l'opération de réaménagement de la place Jaurès est devenue la principale opération de l'OGCV avec 17 M€ TTC prévus.

La SOLEAM est rémunérée sur cette opération selon sa clé de répartition de la part forfaitaire annuelle à hauteur de 492 486 € auxquels s'ajoutent 4 874 € pour la rue Saint-Pierre.

4.2.5.7.2 Le dérapage financier de l'opération lié à d'incessantes modifications

En 2015, la requalification de la place a été engagée dans le cadre d'un concours de maîtrise d'œuvre.

Plusieurs modifications importantes sont intervenues sur le projet de requalification durant la phase de finalisation :

- la métropole a d'abord demandé à la SOLEAM d'étudier la possibilité de réutilisation d'une galerie enterrée en lieu et place du dispositif de rétention des eaux pluviales prévu ;
- l'architecte des Bâtiments de France a ensuite souhaité revoir la topographie du deck central ;

- enfin, l'attentat de Nice à l'été 2016 a conduit la métropole à demander par courrier du 7 juillet 2017 l'intégration dans la conception des aménagements d'une mise en sureté de la place.

Ces demandes supplémentaires[81]ont été intégrées dans le projet définitif approuvé en décembre 2017.

Le marché de maîtrise d'œuvre a été ajusté à la suite des diverses modifications.

L'avenant n° 4 à ce marché a requis la réalisation d'un deuxième projet en raison des modifications demandées par la métropole pour sécuriser les abords immédiats de la place par la mise en œuvre de mobiliers anti-intrusions et l'équipement d'un kiosque de « gestion de vie ». En conséquence de cet avenant, le montant du marché déjà modifié par les trois précédents avenants, a été porté de 1,33 M€ HT à 1,51 M€ HT soit une augmentation de 15 %.

Par ailleurs, d'un montant initial de 12 M€ HT, le montant prévisionnel des travaux a finalement fait l'objet d'un marché, prévoyant une dépense de 15 M€ HT.

Par conséquent, le forfait définitif de rémunération du MOE fixé le 3 juillet 2017, a dû être revu, sur « *conseil de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques* », le 26 novembre 2018, par un avenant n° 5 pour être porté à 1 636 334 € (+ 24,8 % par rapport au montant initialement arrêté par l'avenant n° 1).

Le même jour la SOLEAM a signé un 6ème avenant au marché pour prendre en compte des études complémentaires pour la transplantation des arbres de la place Jean Jaurès (d'un montant forfaitaire de 15 075 € HT) et le suivi de communication en phase travaux (67 300 €), soit un total 82 375 €.

Le montant du marché de maîtrise d'œuvre initialement fixé à 1 311 100 € atteignait, ainsi, au 31 décembre 2018, 1 718 709 €.

Ces hausses de montants sont intervenues sans que la SOLEAM ne s'interroge sur la nécessité de mener une nouvelle mise en concurrence.

Pourtant ce marché, ne pouvait connaître une augmentation sans justification particulière que jusqu'à 15 %, en application des dispositions de l'article 139-6° du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. En l'espèce cette augmentation a été de près de 408 000 €, soit 31 %.

LA SOLEAM estime qu'il conviendrait de ne pas computer l'avenant n° 4 de 94 256 € dans l'augmentation totale du marché en raison de l'urgence des modifications se justifiant par leur caractère exceptionnel, imprévisible et extérieur aux parties. Cet argument semble difficilement recevable. Les recommandations de l'autorité concédante et de l'architecte des bâtiments de France ne constituaient pas des éléments exceptionnels dans un projet d'aménagement. Si, les nouvelles exigences de sureté répondaient à une actualité relativement récente, cette actualité avait tout de même plus d'un an au moment où la métropole formulait sa demande et elles s'inscrivaient au sein de politiques visant à renforcer les moyens de sécurité depuis plusieurs années. Enfin, l'autorité concédante auprès d'une société publique locale peut difficilement apparaître comme extérieure aux parties. Les sommes ajoutées par l'avenant n° 4 doivent ainsi bien être intégrées dans la computation de l'augmentation du marché.

[81] Sureté, galerie du canal, difficultés techniques par rapport à la portance de la dalle du parking, traitement linéaire complémentaire de voieries demandé par la métropole sur la rue Saint Pierre (430 K€).

Au demeurant, sans prendre en compte cet avenant, la hausse du montant de la rémunération du maître d'œuvre atteint encore 24 %. On peut donc considérer que le marché a subi une modification substantielle de son équilibre économique susceptible de conduire à une nouvelle mise en concurrence.

Aux termes de l'article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, le marché peut certes être modifié, dans la limite de 50 % de son montant (article 140), « *lorsque (…) des travaux, fournitures ou services supplémentaires, quel qu'en soit leur montant, sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché public initial, à la double condition qu'un changement de titulaire :*

a) Soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché public initial ;

b) Présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour l'acheteur ».

On peut supposer que les prestations ajoutées par les avenants précités aient pu être regardées comme des prestations supplémentaires à celles initialement prévues, devenues nécessaires au sens de ces dispositions. Dans cette hypothèse, il convient de regarder si les autres conditions pour le recours à un avenant étaient remplies. Il peut être considéré à cet égard qu'une nouvelle procédure de concours de maîtrise d'œuvre aurait été longue (deux phases de sélection) et généré un coût spécifique (les trois prestataires sélectionnés pour la seconde phase avaient reçu une prime de concours de 40 K€ chacun, soit au total de 120 K€). La rupture d'un contrat de maitrise d'œuvre passé pouvait par ailleurs se révéler coûteuse. Le retard qu'une nouvelle mise en concurrence aurait entrainé pour le projet et le risque financier ont pu conduire la SOLEAM à écarter cette solution pour des raisons pratiques et économiques mais encore aurait-il fallu qu'elle en fasse la démonstration à l'occasion des avenants successifs. Cela n'a pas été le cas[82].

En outre pour prendre le cas du dispositif de rétention d'eaux pluviales, une meilleure connaissance du site, passant par une meilleure information de la SOLEAM par la métropole de son réseau sous-terrain aurait permis de limiter le surcoût de 94 K€ pour le projet et le retard dans l'avancée des travaux.

L'avancement du budget travaux était au 31 décembre 2018 de 13 %. 60 % du budget pour honoraires techniques et divers et imprévus (référés préalables notamment d'urbanisme) étaient consommés mais seulement 25 % du budget pour travaux préparatoire et 6 % pour travaux d'aménagement d'espaces publics extérieurs.

[82] Selon la fiche « Les modalités de modification des contrats en cours d'exécution », direction des affaires juridique, Ministère de l'économie et des finances. « *Lorsque l'acheteur démontre que le changement de contractant est impossible pour des raisons économiques, il convient donc de démontrer, au surplus, que ce changement entraînerait une augmentation substantielle des coûts. Un simple surenchérissement ne suffit pas. Lorsque l'acheteur démontre que le changement de contractant est impossible pour des raisons techniques, il lui faut démontrer, en outre, que les autres solutions entraîneraient un inconvénient majeur* ».

4.2.5.7.3 Des financements publics multiples

La participation prévue de la métropole est passée de 14 M€ HT à 18 M€ HT au 31 décembre 2018.

Des subventions extérieures sont en outre prévues par l'intermédiaire d'un contrat régional d'équilibre territorial conclu entre la métropole et la région prévoyant une subvention pour la place Jean Jaurès de 3 827 000 €. Une demande de subvention a également été formulée auprès de l'agence de l'eau à hauteur de 303 310 € qui ne figurait pas encore au 31 décembre 2018 sur les comptes de la SOLEAM. Cette dernière a toutefois indiqué en réponse aux observations provisoires que finalement « *la subvention formulée auprès de l'Agence de l'Eau a été perçue directement par la métropole. Il était prévu initialement que cette subvention soit versée au bilan de la concession OGCV* ».

4.2.5.7.4 Une opération intervenant dans un contexte de tension

La requalification de la Plaine est un sujet très sensible ayant donné lieu à des tensions importantes.

Tout d'abord, lors de la procédure de passation du marché de maîtrise d'œuvre, la SOLEAM a constaté le vol de certaines pièces dans ses locaux. Elle a déposé plainte pour vol le 19 juillet 2016 et a fait signer un engagement de confidentialité à toutes les personnes travaillant en lien avec cette procédure.

Ensuite, alors que l'ordre de service de lancement de la phase préparatoire du chantier avait été envoyé le 3**0** juillet 2018 à l'ensemble des prestataires, l'ordre de service de lancement des travaux n'a été envoyé que le 5 novembre 2018, soit quatre mois plus tard, en raison des difficultés posées par la relocalisation de la trentaine de forains établis sur la place Jean Jaurès vers des aménagements réalisés par la SOLEAM sur le square Yves Montand. En réponse aux observations provisoires, la SOLEAM a précisé que « *l'ordre de service de démarrage des travaux n'a pu être lancé à la fin de cette période et a été reporté à deux reprises sur ordre du concédant, compte tenu du contexte de forte tension (ayant entraîné le blocus routier sur plusieurs axes dans toute la Ville), en particulier de la pression exercée par les forains qui refusaient les relocalisations proposées par le Service des Emplacements. Plusieurs hypothèses ont été proposées, à la Ville de Marseille, concernant le maintien d'une partie des forains durant le chantier en fonction des différents phasages. Les forains ont finalement refusé toutes les hypothèses car ils voulaient rester ensemble, jusqu'à leur acceptation d'une relocalisation sur deux sites : le marché du Prado et le marché de la Place de la Joliette*. », confirmant les fortes tensions préexistantes sur cette opération.

De plus, l'exécution du balisage de chantier prévue dans le cadre du marché de travaux préparatoires de voierie (n° 18.48) a été retardé à cause d'un groupe de manifestants opposés au début des travaux. Le dispositif de barriérage initialement prévu s'est avéré insuffisant pour sécuriser le chantier au regard des lourdes dégradations et nombreuses tentatives de détérioration entreprises pour accéder sur le site et empêcher le bon déroulement des travaux. La préfecture de police a alors demandé à la SOLEAM de trouver une solution technique suffisamment résistance pour permettre la sécurisation des ouvriers dans l'emprise du chantier tout en assurant la sûreté publique.

Le choix de la mise en œuvre d'un mur béton de 2,5 m de hauteur a alors été retenu et le dispositif de gardiennage a également été élargi tant en nombre de vigiles qu'en plages horaires.

Ces mesures supplémentaires ont été intégrées par un premier avenant aux travaux compris dans le lot n° 1 de l'accord cadre relatif aux travaux préparatoires de voierie pour un montant de 420 050 €, faisant passer ce marché de 5 456 235 € à 5 866 285 € HT.

Les nouvelles références introduites au bordereau de prix unitaire à cette occasion (gardiennage, fourniture et pose d'un portail d'accès, déplacement de mûr de clôture) apparaissent éloignées du type de prestation prévues initialement (localisation des réseaux, protection d'arbres). La SOLEAM estime, dans ses réponses aux observations provisoires, qu'il ne lui était pas possible de confier les prestations de gardiennage et de sécurisation du chantier à une entreprise tierce mandatée par elle au risque d'engager « *sa responsabilité en cas d'intrusions, de dégradations, de vols voire d'accidents, par le fait qu'elle se serait substituée à l'entreprise titulaire* » du lot n°1. Néanmoins, ces prestations qui ont d'ailleurs été exécutées par un sous-traitant, et non par le titulaire du lot, met en évidence la sous-évaluation des besoins en la matière. En outre, l'ordre de service n° 3 du 22 octobre 2018 demandant la fourniture et la pose des murs en béton au prestataire a été notifié à l'entreprise alors que l'avenant n'était pas encore signé.

Ces tensions ne semblaient pourtant pas totalement imprévisibles. Dès 2015, la SOLEAM avait en effet engagé des frais de communication (passés de 40 K€ prévus en 2015 à 190 K€ en 2018) pour organiser des réunions avec les forains, réaliser des expositions publiques, des dépliants et divers panneaux d'information.

Elle était donc consciente des vives résistances exprimées à l'encontre de ce projet, même si elle n'imaginait sans doute pas l'ampleur des tensions qui ont suivies. Elle a d'ailleurs eu recours à une mission d'interface et de médiation afin de tenter de faciliter la réalisation du chantier avec le maintien des fonctions urbaines (pour 13 k€).

L'attribution du marché relatif aux travaux préparatoires / voiries / réseaux / génie civil / fontainerie prévoyait en outre un sous-critère technique concernant les « mesures destinées à la sécurité ». Le rapport d'analyse des offres relève d'ailleurs plusieurs lacunes du prestataire retenu[83]. En réponse aux observations provisoires, la SOLEAM note que ce sous critère représentait « *un très faible pourcentage de la valeur technique* ». Considérant les circonstances, une bonne évaluation des besoins aurait dû conduire à une plus grande valorisation de ce sous-critère.

[83] Le rapport d'analyse des offres fait les constats suivants :
- « *Fiche type sécurité évoquée non présentée* » ;
- *« Gardiennage, balisage, éclairage de sécurité et vidéosurveillance décrits succinctement mais conforme aux prescriptions du CCTP* » ;
- « *Chapitre reprenant bien les prescriptions concernant la sécurisation vis-à-vis du vandalisme, même si le contexte n'est pas analysé* » ;
- « *Les mesures de sécurité ne sont pas présentées de façon exhaustive (EPI…), même si les risques liés à la galerie du canal sont bien identifiés* ».

4.2.5.8 Le pôle Korsec-Velten : un programme révisé au détriment des logements

Ce pôle est situé dans le quartier Belsunce et à proximité de celui de la gare Saint-Charles. L'intervention de la SOLEAM avait pour objectif la requalification globale de ce secteur au moyen de :

- la production de logements rue Korsec, dans le cadre de la convention ANRU de la ZUS Centre Nord ;
- la création d'équipements sportifs « de proximité » au 5 rue Maurice Korsec ;
- la requalification de l'espace public (Place Fare / Petites Maries, parvis de la Maison de la Solidarité) ;
- l'intervention sur la desserte piétonne et l'accès aux équipements publics (équipements Velten, Maison de la Musique, Maison de la Solidarité) ;
- et la mise en œuvre d'une OPAH RU à volet copropriétés dégradées.

Il s'agit de l'un des pôles de l'OGCV pour lesquels les opérations ont été lancées dès le début de la concession. Comme indiqué précédemment (cf. *supra*, point 4.2.1), la convention initiale prévoyait que les travaux devaient être livrés dès 2013.

Ainsi, le CRACL 2011 prévoyait des crédits pour lancer la phase opérationnelle des travaux afin de produire 70 à 80 logements, 80 places de stationnement résidentiel et 760 m² de locaux d'activité, requalifier 1 650 m² d'espaces publics et inciter à la réhabilitation de 80 logements existants.

Toutefois, selon le CRACL 2018, les réalisations avaient consisté en un curetage de l'îlot Korsec par démolition de bâtiments, l'aménagement d'un city stade, d'une zone d'agrès, d'un boulodrome et d'un terrain multisports provisoire, et la requalification de la place Fare / Petites Maries. En revanche, aucune des cessions prévues concernant des surfaces à réhabiliter pour du social, des logements restructurés ou des charges foncières pour des logements n'était intervenue, les cessions étant globalement effectuées à hauteur de 2 % des prévisions.

Tableau n° 31 : Prévisions et état d'avancement de l'opération par pôles au 31 décembre 2018

En € TTC	Pôle Korsec	5 rue Maurice Korsec	Parvis 3 rue Maurice Korsec	City Stade	Aménag. Place Fare	Total	Exécuté fin 2018	Part exécutée
Études	346 916	103 639	12 000	19 027	38 548	520 130	311 207	60 %
Foncier et relogement	14 540 108	0	0	0	0	14 540 108	4 934 268	34 %
Travaux d'aménagement	5 700 459	2 777 598	323 528	588 654	1 480 282	10 870 521	3 731 374	34 %
Dépenses annexes	140 365	10 668	0	3 430	17 947	172 410	119 621	69 %
Frais financiers	19 615	0	0	0	0	19 615	19 615	100 %
Rémunération SOLEAM	4 170 467	214 076	22 898	49 273	214 613	4 671 327	2 789 735	60 %
TOTAL DÉPENSES	**24 917 930**	**3 105 981**	**358 426**	**660 384**	**1 751 390**	**30 794 111**	**11 905 820**	**39 %**
Cessions	11 083 634	0	0	0	0	11 083 634	230 000	2 %
Participations à l'équilibre	10 181 043	0	0	0	0	10 181 043	6 641 620	65 %
Participations en nature	2 030 000	0	0	0	0	2 030 000	2 030 000	100 %
Participations aux équipements publics VDM	0	3 150 344	363 005	670 766	0	4 184 115	846 597	20 %
Participations aux équipements publics CUMPM/AMP	0	0	0	0	1 229 231	1 229 231	1 437 520	117 %
Subventions ANRU et CG 13	1 700 871	0	0	0	469 260	2 170 131	490 211	23 %
Produits de gestion	165 511	0	0	0	560	166 071	116 183	70 %
TOTAL RECETTES	**25 161 059**	**3 150 344**	**363 005**	**670 766**	**1 699 051**	**31 044 225**	**11 792 131**	**38 %**

Source : CRC à partir du CRAC 2018.

Le bilan de l'opération fin 2018 montre donc que, parmi les objectifs initiaux, seules la requalification d'espaces publics et la réalisation d'équipements publics auront donc été partiellement réalisées. Les places de stationnement à réaliser ne figurent plus au bilan. Aucun des logements prévus initialement n'a été livré, ni aucun logement réhabilité vendu, les premières cessions étant prévues « à partir de 2019 ».

Il est noté que cette opération avait au 31 décembre 2018 conduit à la conclusion de 17 marchés pour un montant total de 2 833 477 € HT, dont seulement 644 539 € ont été consacrés à la reconstruction d'un immeuble de logements.

En revanche, des équipements publics non prévus au départ ont été ajoutés, générant des dépenses sans recette associée, ce qui a pour conséquence une plus forte participation des concédants successifs à l'équilibre de l'opération.

Tableau n° 32 : Évolution de la participation des concédant entre 2011 et 2018

En € TTC	CRAC 2011	CRAC 2018	Évolution
Participation à l'équilibre	2 666 921	10 181 043[84]	+ 282 %
Participation en nature	1 300 000	2 030 000	+ 56 %
Participation aux équipements publics	1 680 000	5 413 346[85]	+ 222 %
TOTAL	5 646 921	17 624 389	+ 210 %

Source : CRAC 2011 et 2018.

4.2.5.9 Une opération d'amélioration de l'habitat privé qui peine à se concrétiser

Parallèlement à l'intervention publique directe sur les espaces publics et sur le bâti, une étude a été réalisée en 2013 pour définir un périmètre d'intervention et les objectifs d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) visant à apporter les aides et l'ingénierie nécessaires pour déclencher et obtenir l'amélioration pérenne des immeubles privés.

Pour cela une convention était signée le 25 janvier 2016, pour une durée de cinq ans, entre cinq financeurs. L'OPAH-RU a défini un périmètre d'action, constitué de cinq pôles de l'hyper-centre : Opéra, Mazagran, Korsec-Velten, Coûtellerie et Fonderie Vieille.

Dans sa réponse aux observations de la chambre la SOLEAM a indiqué que, par ailleurs, la métropole a mis en place des opérateurs spécifiquement en charge du traitement de l'habitat indigne à savoir deux équipes d'Opérations d'Amélioration de l'Habitat Dégradé (OAHD) « *pour diagnostiquer les immeubles repérés, proposer des plans de redressement et accompagner les propriétaires/ copropriétaires dans une démarche de réhabilitation privée complète et pérenne du patrimoine dégradé* » et deux concessionnaires en charge de l'éradication de l'Habitat Indigne (EHI), Marseille-Habitat et Urbanis Aménagement), « *pour mener à bien la maîtrise foncière amiable ou contrainte lorsque l'état du bâti ou la lourdeur des procédures à résoudre impose l'intervention des pouvoirs publics* ». Cette réponse amène la chambre à constater une nouvelle fois l'empilement des structures en charge de traiter partiellement des opérations sur un même périmètre.

Sur ces pôles les objectifs qualitatifs consistaient notamment dans la réhabilitation des parties communes et la lutte contre l'insalubrité en permettant à la SOLEAM, en tant que concessionnaire, de maîtriser les lots et/ou les immeubles des propriétaires privés défaillants, dans l'objectif d'aboutir à l'amélioration durable de ces biens.

Une étude de repérage réalisée fin 2016 a permis d'identifier, sur le périmètre retenu, les immeubles relevant du volet « Renouvellement Urbain » et pouvant donc faire l'objet de procédures de restauration immobilière.

[84] Dont 6 350 699 € pour la ville de Marseille et 3 830 344 € pour la métropole.
[85] Dont 4 184 115 € pour la ville de Marseille et 1 229 231 € pour la métropole.

Sur cinq ans, les objectifs quantitatifs étaient de deux ordres :

- d'une part, les travaux sur les parties communes avec 83 immeubles à traiter dont 20 copropriétés dégradées ;
- d'autre part, la réhabilitation de 132 logements, dont 27 occupés par leurs propriétaires et 105 logements locatifs.

Pour cela, une enveloppe de 6 M€ (3 M€ pour l'ANAH, 2 M€ pour la ville de Marseille, 1 M€ pour la métropole, le département et la région) a été budgétée.

4.2.5.9.1 Un volet incitatif qui concernait encore très peu de dossiers fin 2018

L'action de la SOLEAM a tout d'abord consisté en une démarche de communication pour identifier les interlocuteurs décisionnaires (propriétaires, syndics, gestionnaires). Fin 2018, Elle était ainsi rentrée en contact avec 86 % des syndics d'immeubles et 60 % des propriétaires uniques. Des actions de communication sur les subventions mobilisables et sur la procédure de l'OPAH ont également été mises en œuvre.

L'accompagnement des porteurs de projets a ensuite pris la forme de visites d'immeubles avec les propriétaires ou gestionnaires pour identifier les besoins de travaux et la capacité à engager les travaux (88 visites à fin 2018) et de visites techniques d'immeubles dégradés pour des diagnostics et des évaluations énergétiques sur les parties communes (28 visites fin 2018). Des visites de logements ont également eu lieu pour établir des *scenarii* de travaux et réaliser des plans de financement (75 visites à fin 2018). Des audits juridiques et financiers (six à fin 2018) plus poussés ont également pu être conduits (analyses financières, états des lieux des difficultés de la copropriété pour réaliser les travaux, appui et conseil aux syndics).

Fin 2018, seuls sept dossiers de demandes de subvention pour des travaux réalisés sur des parties communes avaient été déposés (principalement pour des réfections de toiture et des poses d'ascenseur) représentant un montant total de travaux de 0,55 M€ HT, générant 0,13 M€ de subventions. Trois dossiers de rénovations de logements représentant 93 500 € HT de travaux, subventionnés à hauteur de 82 500 € (soit 88 %) avaient également été déposés.

S'agissant par exemple de la mise en œuvre de l'OPAH RU sur le pôle Korsec-Velten étudié ci-avant, sur les 57 immeubles du pôle ayant été retenus, à la fin 2018 aucun dossier n'avait fait l'objet de travaux subventionnés au titre du volet incitatif. Onze dossiers étaient toutefois en cours dans le cadre de deux déclarations d'utilité publique au titre du volet coercitif.

La SOLEAM explique ce faible nombre de dossiers par une tendance générale des propriétaires à repousser les travaux, compte tenu de l'existence de l'opération jusqu'en 2021. Il peut également arriver que les mêmes immeubles soient soumis à des injonctions de ravalement de façades, qui sont alors traitées en priorité par rapport aux travaux sur les parties communes.

En outre, la SOLEAM indique être en difficulté pour faire réaliser les audits juridiques et financiers dès lors que les syndics ne lui transmettent pas l'ensemble des pièces nécessaires, l'étude des documents comptables pouvant être perçue par le gestionnaire comme une remise en cause de sa gestion.

D'une manière générale, la SOLEAM a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les opérations incitatives qui se sont succédées depuis vingt-cinq ans ont déjà permis de mobiliser les propriétaires volontaires soucieux de l'entretien de leur patrimoine, mais sont restées sans effet sur les situations les plus difficiles à traiter. Le seul effet incitatif des subventions proposées par cette nouvelle OPAH avait ainsi peu de chance de déclencher des décisions de travaux sans un volet coercitif associé.

Tableau n° 33 : Dossiers subventionnés à fin 2018

Volet Incitatif	Opéra	Mazagran	Korsec-Velten	Coutellerie	Fonderie vieille	Total
Immeubles concernés	86	59	57	15	8	224
Dossiers subventionnés - Parties communes	5	2				7
Dossiers subventionnés - Logements	2	1				3

Source : CRAC 2018.

4.2.5.9.2 Un volet coercitif lancé pour 28 immeubles fin 2018 et accéléré début 2019 suite à l'effondrement de la rue d'Aubagne

Pour certains des immeubles les plus dégradés, le dispositif incitatif seul ne permet pas d'aboutir à la réalisation d'un programme de travaux. Une action coercitive peut alors être engagée, qui se traduit par la définition des programmes de travaux déclarés d'utilité publique dans le cadre d'Opérations de Restauration Immobilière (ORI), définies à l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme[86]. Une fois déclarés « d'utilité publique », ces travaux sont à réaliser dans un délai fixé sous peine d'expropriation des propriétaires défaillants. La procédure est cependant longue et les résultats ne sont pas visibles avant plusieurs années.

Plusieurs dossiers de déclarations d'utilité publique (DUP) ont été élaborés successivement pour intégrer l'ensemble des immeubles devant faire l'objet de procédures coercitives.

Au cours l'année 2018 deux dossiers de DUP ORI ont ainsi été rédigés par la SOLEAM et fait l'objet de délibérations métropolitaines :

- « ORI 1 » : dossier de DUP concernant 15 immeubles approuvé par le conseil métropolitain du 28 juin 2018 avec un arrêté de DUP prononcé le 4 juillet 2019 après la tenue d'une enquête publique ;
- « ORI 2 » : dossier de DUP concernant 13 immeubles approuvé par le conseil métropolitain du 18 octobre 2018 avec un arrêté de DUP prononcé le 6janvier 2020.

[86] « *Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition, d'accès aux services de secours ou d'évacuation des personnes au regard du risque incendie, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale, (…)* ».

En 2019, à la suite de l'effondrement de la rue d'Aubagne et de la délibération du 13 décembre 2018 de la métropole approuvant une « *stratégie territoriale durable et intégrée de Lutte contre l'Habitat Indigne et Dégradé* », une « ORI 3 », dossier de DUP concernant 47 nouveaux immeubles, a été approuvée par le conseil métropolitain du 28 février 2019, et a donné lieu à un arrêté de DUP le 31 janvier 2020.

4.3 Les autres concessions présentent également des retards de réalisation

Bien que son ressort d'intervention soit désormais métropolitain, les interventions de la SOLEAM sont principalement restées cantonnées au territoire de la ville de Marseille.

L'analyse des concessions confiées à la SOLEAM réalisée ci-après montre qu'outre les prolongations importantes sus-évoquées, elles ont pour caractéristiques générales :

- des bouleversements importants des périmètres des concessions et des projets (à la hausse comme à la baisse) ;
- la difficulté d'obtenir des arbitrages du concédant principal.

Même la concession confiée par la ville de Cassis, qui a pourtant été terminée dans les délais impartis et à un budget moindre que prévu, a été profondément modifiée et n'avait plus grand-chose à voir avec le projet initial confié à la SOLEAM.

D'une manière générale, le fait de confier les concessions à une SPL semble déresponsabiliser le concédant, notamment lors de l'élaboration du programme. Une fois l'opération lancée, le projet est ainsi constamment modifié, à moindre coût, puisque la SPL n'est qu'un prolongement du donneur d'ordre. Si les concessions étaient confiées à des aménageurs privés, les changements de projet fréquents des concédants auraient vraisemblablement des conséquences financières importantes en terme d'indemnisation.

Globalement les concessions confiées directement à la SOLEAM depuis sa création (hors celle reprise de la SEMA) n'en ont souvent que le nom et les missions qui lui sont confiées pourraient l'être au travers de mandats. Il est d'ailleurs arrivé à plusieurs reprises que des projets initialement prévus dans le cadre de concessions soient ensuite réalisés sous cette forme: Mardirossian **ou** la rénovation des façades du centre-ville de Marseille**.**

La SOLEAM n'a ainsi que peu de latitude sur les projets. Elle se voit généralement imposer les acquisitions, à l'instar de l'achat d'immeubles rue Curiol dans l'opération grand centre-ville (cf. *supra*). Pour les concessions en secteur PRU, elle ne maîtrise pas le processus de cessions, *de facto* réalisé par un autre organisme (le GIP Marseille rénovation urbaine). Le mandat impliquerait cependant des choix clairs et intangibles du mandant, tandis que la concession permet au contraire de repousser les choix et arbitrages dans le temps.

4.3.1 L'opération Cassis « Brégadan » : un budget respecté mais un programme modifié sans avenant

Par une convention signée le 8 octobre 2010, la ville de Cassis a confié à la SOLEAM la viabilisation de terrains sur deux secteurs de Bregadan, en vue d'y réaliser (secteur n° 1) une gare routière sur une emprise de 5 000 m^2 (gabarit de 30 bus), de créer des voies nouvelles et réseaux, un giratoire pour accéder à ce secteur, et d'aménager des surfaces sur le secteur n° 1 et le secteur n° 2 avec l'objectif de revendre les terrains aménagés (21 000 m^2). L'opération d'un budget de 3,8 M€ HT devait être menée à bien en six ans (le 8 octobre 2016).

La convention n'a fait l'objet que d'un avenant en mars 2016 a qui a eu pour unique objet de proroger la durée de la convention d'une année, soit jusqu'au 8 octobre 2017. En décembre 2017, l'opération a été clôturée.

Si l'opération réalisée a bien respecté le volume budgétaire et a même permis de dégager un boni de 0,4 M€ HT, son contenu s'est, au fil des ans, sensiblement éloigné du programme initial confié à la SOLEAM, sans que les co-contractants aient estimé nécessaire de formaliser ces changements dans des avenants.

La ville de Cassis a ainsi pris la décision de ne plus réaliser la gare routière dans le secteur Brégadan, mais dans le secteur des « Gorguettes » plus proche du centre-ville. Elle a alors demandé à la SOLEAM d'acquérir la totalité de l'assiette foncière indispensable à la réalisation d'un EHPAD et de l'éventuel pôle d'activité sur les secteurs n° 1 et 2 de la concession. Le budget foncier est ainsi passé de 0,6 M€ à 1,7 M€. Parallèlement le poste « travaux » diminuait de près de 0,4 M€ du fait de cette évolution du programme. Compte tenu de ce changement de destination du terrain, les recettes de cessions devaient s'accroître fortement et être portées de 4,4 à 6,7 M€.

En 2013, la ville de Cassis a finalement décidé qu'elle ne maintenait finalement pas le secteur n° 2 dans les emprises à commercialiser pour permettre l'extension de l'entreprise voisine Baudouin - WEICHAI et a demandé à la SOLEAM de modifier en conséquence le bilan de l'opération. Le budget acquisition passait alors de 1,7 à 1,3 M€. Finalement le terrain a été cédé en 2018 à une entreprise mitoyenne, en dehors du cadre de la concession.

Selon l'unique avenant, adopté en fin de concession, « *ces différentes évolutions de programme, sans impact financier sur l'équilibre du bilan de l'opération, ont été intégrées dans les précédents comptes rendus annuels à la collectivité locale présentés chaque année à l'approbation du conseil municipal de la ville de Cassis* ».

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Cassis et la SOLEAM estiment qu'il ne s'agit là que de modifications mineures du programme, qui a évolué en fonction des études de faisabilité et de l'intérêt local. La SOLEAM estime que ces adaptations ne nécessitaient pas d'avenants, compte tenu de leur faible importance.

La chambre ne peut cependant que constater que sur les deux zones initiales de la concession, l'une a finalement été retirée de la concession confiée à la SOLEAM et la destination de la seconde a été pour moitié totalement revue, sans que cela ne soit formalisé. La simple lecture de l'évolution des postes du budget (cf. *infra*) montre pourtant bien les changements ayant affecté la concession. De telles évolutions aurait dû être retracées selon la chambre dans un avenant, ainsi que le prévoyait l'article 23 de la concession.

Enfin, si la SOLEAM estime dans sa réponse que le budget a été plus que respecté puisque la concession a dégagé un bonus de 0,4 M€, ce qui est, selon elle, très rare pour une opération d'aménagement public, la chambre considère que dès lors que les ouvrages publics de gare routière et du parking n'étaient plus réalisés, il est logique que les coûts soient moindres que ceux estimés en début de concession.

La commune, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, estime que le conseil municipal a été clairement informé des évolutions du programme. Elle indique notamment que la délibération du 24 septembre 2012, approuvant le protocole foncier, ne concernait que le secteur n°1, ce qui montrait bien que le secteur n°2 était retiré à la SOLEAM. Le protocole précisait en outre que, pour le secteur n°1, les terrains étaient destinés à la réalisation d'un Ehpad et de locaux d'activité et actait, de ce fait, l'abandon du projet de gare routière.

La chambre ne peut cependant que maintenir son observation, dès lors que cette délibération ne visait pas à recueillir l'accord préalable du conseil municipal sur un changement de projet, mais lui demandait d'entériner un changement de programme déjà acté.

De même, un CRACL, qui n'est qu'un compte rendu d'exécution, n'a pas vocation à se substituer au contrat que constitue la concession et ne peut être considéré comme un avenant à ce contrat. Il rend en effet compte, de par sa nature, de changements déjà intervenus. Ce faisant, d'une part, le programme a évolué sans que le conseil municipal de Cassis ait formellement approuvé préalablement le changement de programme et sans que les CRAC exposent précisément les nouveaux tenants et aboutissants du projet ainsi bouleversé.

Tableau n° 34 : Budget prévisionnel en 2010 (en € HT)

Dépenses		Recettes	
Études	118 329	Cessions	2 232 442
Foncier	550 385	Participation	1 546 920
Travaux d'aménagement	2 581 438	Produits financiers	
Dépenses annexes	384 431	Divers	
Frais financiers	144 778		
Total	**3 779 361**	**Total**	**3 779 362**

Source : Convention de concession d'aménagement.

Tableau n° 35 : Bilan de pré clôture en 2017 (en € HT)

Dépenses		Recettes	
Études	83 475	Cessions	2 117 348
Foncier	1 357 890	Participation	1 330 000
Travaux d'aménagement	1 219 551	Produits financiers	1 053
Dépenses annexes	310 649	Divers	12
Frais financiers	68 104		
Total	**3 039 669**	**Total**	**3 448 413**
		Boni	**408 744**

Source : Bilan de l'opération.

4.3.2 La concession « Mardirossian » : un programme bouleversé, sans recettes privées, qui a peu avancé

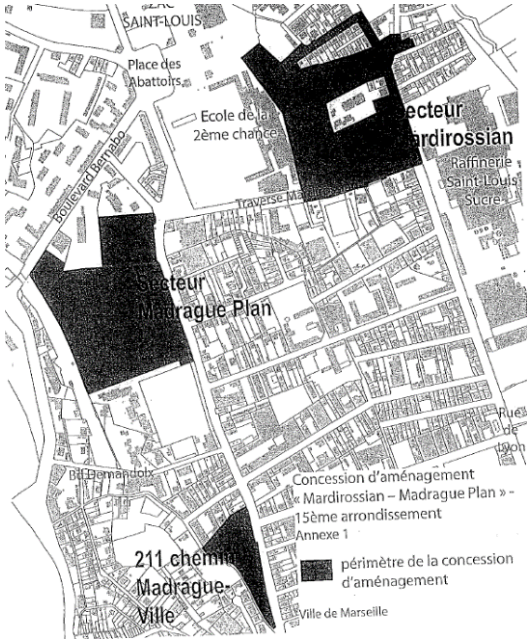
La concession d'aménagement confiée à la SOLEAM dans la zone de « Mardirossian - Madrague Plan » situé au nord de Marseille, se révèle être globalement un échec. Le programme a été progressivement amputé, les logements et commerces prévus abandonnés et les travaux ont peu avancé dans le seul secteur restant de la concession.

4.3.2.1 Un programme amputé au fil du temps

Il s'agit de l'un des premiers programmes confiés à la SOLEAM par la ville de Marseille, en janvier 2011, pour une durée de sept ans, soit jusqu'en janvier 2018.

L'opération devait se dérouler sur trois secteurs et permettre de réaliser sur ceux-ci un programme comprenant des logements, des bureaux, des activités et services, représentant environ 80 000 m² de planchers.

Carte n° 3 : Secteurs d'intervention de la concession Mardirossian



Source : convention initiale.

L'aménagement comprenait également l'ensemble des travaux de voirie, réseaux, espaces libres et installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des usagers.

Tableau n° 36 : Programme prévisionnel initial de la concession « Mardirossian »

Secteur	Programme	Surface
Mardirossian	Logements Commerces et services	45 419 m² shon 1 850 m² shon
Madrague Plan	Logements Bureaux activités	10 500 m² shon 17 510 m² shon
211, chemin de la Madrague-ville	Bureaux, activités	4 500 m² shon

Source : convention initiale.

L'opération, qui représentait un budget estimé de 23,6 M€ HT devait alors être financée très majoritairement par les cessions de charges foncières[87] (logement, bureau, activité) et pour moins de 30 % par des apports (en nature et financiers) de la ville.

Tableau n° 37 : Équilibre financier initial de la concession » Mardirossian » (en M€)

Budget dépenses		Budget recettes	
Études	0,5	Cessions de charges foncières	16,8
Acquisitions foncières	10,2	Participation ville en nature	1,2
Travaux	9,4	Participation ville	5,6
Dépenses annexes (dont rémunération Soleam)	2,2		
Frais financiers	1,3		
Total	**23,6**		**23,6**

Source : convention initiale.

En octobre 2012, un premier avenant est venu modifier le projet et amputer une partie du programme de la concession.

Le terrain du 211 chemin de la Madrague ville, initialement destiné à être aménagé par la SOLEAM dans le cadre de la concession, a finalement été acquis par la SOLEAM auprès de l'EPF PACA, pour ensuite être cédé à titre gratuit à la communauté urbaine, qui devait procéder à son aménagement, dans le cadre d'un plan local de redynamisation conclu avec l'État. C'est finalement la SOLEAM qui y a réalisé, par l'intermédiaire d'un mandat confié par la CUM, un pôle d'activité.

L'opération « Mardirossian », transférée par la ville de Marseille à la métropole Aix-Marseille-Provence, à compter du 31 décembre 2015, a par la suite, été de nouveau profondément remaniée.

[87] La cession avec charges est un type particulier de contrat de vente d'immeuble par lequel une collectivité, propriétaire d'un terrain d'assiette d'une opération d'aménagement, le cède à un opérateur contre paiement du prix du terrain et à la condition que celui-ci réalise les aménagements et équipements même privés imposés par la collectivité au moyen de clauses résolutoires et de conditions suspensives.

Par une délibération du 17 octobre 2016, la métropole a soustrait au programme, l'intervention sur le secteur « madrague plan », après que la décision de préemption par la ville du principal terrain nécessaire à l'opération a été annulée par le tribunal administratif de Marseille le 22 mars 2012, la cour administrative d'appel de Marseille le 5 décembre 2012[88] et le Conseil d'État le 27 août 2014[89], et que la commune a été condamnée à rétrocéder le bien à l'acquéreur évincé.

Par cette même délibération, a été pris en compte la décision de la ville de Marseille de, finalement, conserver certaines parcelles lui appartenant dans le secteur « Mardirossian ».

Dès lors, l'intervention de la SOLEAM n'a donc plus porté que sur le secteur « Mardirossian », lui-même profondément revu, puisqu'aux logements, commerces et services, initialement prévus, devait se substituer une occupation « municipale » et éventuellement le déplacement d'une station-service.

4.3.2.2 Des recettes foncières privées inexistantes et un financement devenu quasi exclusivement public

L'équilibre initial de la concession reposait initialement très majoritairement sur les recettes issues des cessions de charges foncières aux promoteurs pour construire des logements et zones d'activité.

Ainsi les 10,3 M€ de cessions de charge foncières générées devaient permettre selon le budget prévisionnel de la convention initiale, de couvrir en quasi-totalité les acquisitions foncières publiques et privées nécessaires (5 M€) et le coût des travaux (5,7 M€). Cette zone nécessitait donc une participation publique d'équilibre qui ne couvrait que *grosso modo* la rémunération de la SOLEAM et des frais annexes.

Le changement de programme a conduit à substituer à cet équilibre un financement presque exclusivement public.

La ville de Marseille a abandonné tout d'abord l'idée de construire du logement dans cette zone en estimant que « *l'ensemble du programme de logements prévus sur le site (…) pose des questions en raison du marché de l'immobilier pour l'accession qui aujourd'hui n'est pas favorable dans cette zone et des dispositions gouvernementales qui ne favorisent pas le logement social dans les nouveaux quartiers prioritaires dont fait partie le périmètre de l'opération*[90] ».

Une étude sur un « repositionnement économique » devait alors être lancée par les services compétents de la Communauté urbaine en lien avec la ville de Marseille. En 2016, la métropole indiquait que « *le positionnement en secteur d'activité a été conforté par une étude menée en 2015*[91] » et que « *la modification du PLU en cours allait proposer un zonage réglementaire adapté permettant une insertion de qualité d'un programme d'activités dans un tissu urbain mixte* ».

[88] CAA, 5 décembre 2012, n° 12MA02061.
[89] CE, 27 août 2014, n° 375265.
[90] Délibération de la ville de Marseille n° 15/122/UAGP du 16 décembre 2015.
[91] Délibération métropole n° URB/024-1104/16/CM du 17 octobre 2016.

Un avenant n° 5 du même jour a prévu toutefois de « prendre en compte la décision de la ville de Marseille de conserver certaines parcelles lui appartenant afin d'y installer certains de ses services techniques et de modifier le programme de construction du secteur pour permettre d'y implanter les locaux de la SERAMM (service d'assainissement Marseille métropole) » de laquelle serait alors venu l'unique recette de cession foncière (0,4 M€).

En 2017 toutefois, il était acté que les négociations menées avec la SERAMM n'avaient pas abouti et que la ville de Marseille souhaitait lancer une étude pour un regroupement des locaux municipaux sur ce site[92].

Le recentrage du projet sur « l'activité économique » a fait toutefois long feu et dans le dernier état du projet, les cessions se limitent à 1,3 M€ HT, dont un million d'euros à la ville de Marseille pour y installer ses services et éventuellement 0,3 M€ HT à groupe pétrolier en cas d'implantation d'une station-service, étant précisé que « *dans la cas où la société Total ne confirmerait pas son implantation sur le site, la totalité de l'îlot pourrait être proposée à la ville de Marseille* » (p.8)[93] ou que «*dans le cas où le compromis avec le groupe total ne serait pas confirmé, la ville devra s'engager sur le prix total soit 1,3 M€ HT* » (p.14).

Finalement, l'implantation de la station-service a échoué et fin 2019, et l'occupation devait être réalisée par des services, non plus de la ville, mais désormais de la métropole.

4.3.2.3 Un programme peu avancé huit ans après son démarrage

Les terrains n'ont été achetés qu'en novembre 2016 auprès de l'EPF PACA, qui avait été chargé antérieurement par la ville[94] de leur acquisition.

Fin 2018, soit huit ans après le début de la concession, les travaux prévus sur l'unique secteur restant dans la concession n'avaient pas encore commencé et la plupart des marchés n'avaient pas encore été attribués[95].

Selon l'échéancier prévisionnel de trésorerie du CRACL 2018, adopté en juillet 2019 par la métropole, les travaux de démolition devraient être payés en 2019, les travaux de dépollution en 2020 et les travaux de voiries et réseaux entre 2020 et 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre la SOLEAM a indiqué ne pas voir en quoi cette concession, en cours de clôture, pouvait être considéré comme un échec.

[92] Délibération métropole n° URB 004-2762/CM du 19 octobre 2017.
[93] CRAC 2018.
[94] Délibération du 25 mai 2009 confiant à l'EPF PACA une mission de veille et de maîtrise foncière sur le site de Mardirossian. Elle permettait par le biais d'une convention d'assurer sur ce site l'exercice du droit de préemption et la recherche d'acquisitions amiables.
[95] Un marché de démolition et d'évacuation des déchets a été confié à la société EUROVIA le 7 décembre 2018 pour un montant de 59 379 € HT.

4.3.3 L'opération d'aménagement de la « Savine : un périmètre largement revu, un budget doublé et une réalisation en retard

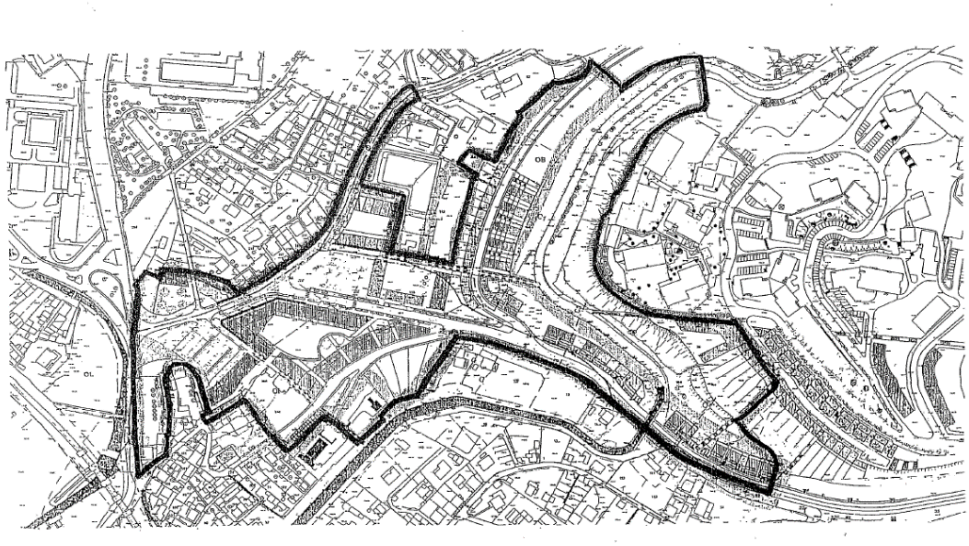
Le quartier de La Savine situé dans le 15ème arrondissement de Marseille comprend deux sites : le site « haut » en cul-de-sac, où est implantée la cité de La Savine et le site « bas » au pied de La Savine, à l'entrée du Vallon des Tuves, où se trouvent un petit pôle commercial et un carrefour important.

Le 30 mars 2009, une convention de rénovation urbaine a été signée entre la ville de Marseille et l'ANRU[96]. Selon cette convention, une première étude confiée en 2001 à un cabinet d'architecte avait défini les grands axes d'une démarche de requalification. Le projet avait été mis au point fin 2004 et avait été présenté au comité d'engagement de l'ANRU le 28 juin 2007.

4.3.3.1 Un programme totalement bouleversé

La ville de Marseille[97], par délibération du 17 octobre 2011, soit environ trois ans et demi après la signature de convention de rénovation urbaine, a confié à la SOLEAM une concession d'aménagement[98] d'une durée de sept ans (échéance au 15 décembre 2018) pour procéder au renouvellement urbain du « site bas ».

Graphique n° 10 : Périmètre de la concession à la signature de la convention en 2011



Source : convention initiale.

[96] Ainsi que le département, la communauté urbaine, la région, l'association foncière logement, la SA d'HLM Logirem, la caisse des dépôts et consignations, la GIP-GPV « Marseille Septème » (devenu Marseille rénovation urbaine) et l'État.

[97] En 2016, un avenant n° 3 (le 28 avril) pour substitue la métropole d'Aix Marseille à la ville de Marseille en qualité de concédante.

[98] La concession d'aménagement a été signée le 7 décembre 2011.

Le projet, d'un montant de 13,6 M€ HT, visait, d'une part, à créer un « pôle de centralité » sur le versant Est du vallon des Aygalades avec des commerces et des services et, d'autre part, à rapprocher la cité du tissu urbain environnant par de nouvelles constructions pour plus 15 000 m^2.

Tableau n° 38 : Programme initial de construction

	m^2 de SHON	Nombre de logements
Logements en accession libre	1 440	environ 18 logements
Logements en accession sociale	2 400	environ 30 logements
Logements locatifs libres	1 900	environ 24 logements
Logements locatifs sociaux	2 640	environ 33 logements
Activité	1 000	
Commerces	1 475	
Logements destinés à la Foncière Logement (groupe action logement)	4 320	
TOTAL	**15 175**	

Source : Convention initiale.

Le budget de l'opération comprenait majoritairement des acquisitions foncières auprès de la ville de Marseille et de l'EPF PACA, et marginalement auprès de personnes privées, puis des travaux d'aménagement, en vue de la cession des terrains à bâtir. L'équilibre financier était assuré principalement par des participations et des subventions publiques.

Tableau n° 39 : Budget initial de l'opération (en € HT)

Dépenses		Recettes	
Études	280 100	Cessions	2 535 000
Foncier	9 231 776	Participation en nature (protocoles fonciers ville)	5 868 300
Travaux d'aménagement	2 485 698	Participations à l'équilibre du bilan	1 482 439
Dépenses annexes	1 334 440	Subventions	3 678 034
Frais financiers	244 703	Produits financiers	12 945
Total	**13 576 718**	**Total**	**13 576 718**

Source : Convention initiale.

Alors qu'en 2009 avait été engagé un projet de réhabilitation du parc de logements de la cité (site « haut »), les diagnostics préalables aux chantiers révélèrent en 2010 la présence d'amiante dans les logements. Les acteurs du PRU ont alors redéfini leur stratégie d'intervention et ont envisagé une démolition massive du site haut de la Savine.

Ce changement d'orientation du PRU a conduit à mener une nouvelle étude urbaine en 2012 et à étudier les conditions financières de mise en œuvre d'un nouveau projet découpé en deux phases :

- une première phase à échéance 2018, destinée à permettre le relogement des habitants et l'amorce de la transformation urbaine du territoire en créant une centralité au bas du vallon des Tuves ;
- une seconde phase, dont l'objectif était un renforcement et une diversification de l'offre en logements sur un périmètre élargi au plateau de la Savine et le long du boulevard du Bosphore.

Le 13 avril 2015, le conseil municipal a approuvé la modification du PRU. Par un avenant n° 2[99] signé le 9 juillet 2015, le périmètre de la concession a été alors profondément modifié et les opérations de la première phase du PRU étaient confiées à la SOLEAM. Le bilan financier a évolué en conséquence et la durée de la concession été prolongée de deux années, soit jusqu'au 15 décembre 2020.

Le périmètre de la concession a ensuite été étendu une seconde fois quelques mois plus tard, le 14 décembre 2016, par un avenant n° 4[100] puis une troisième fois en 2017 par un sixième avenant.

Les partenaires du « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU) ont souhaité en effet poursuivre la requalification du quartier sur le site de la Savine Haute appartenant à la LOGIREM.

Un protocole d'accord foncier était alors à l'étude pour définir les modalités de cession des terrains appartenant à la LOGIREM.

La durée de la concession confiée à la SOLEAM a alors à nouveau été prolongée de deux ans (jusqu'au 15 décembre 2022) pour acquérir les terrains appartenant à la LOGIREM.

Fin 2018, le budget de l'opération se montait finalement à plus du double de celui défini en 2011 pour un périmètre de concession totalement révisé.

Tableau n° 40 : Budget de l'opération au 31/12/2018 (en € HT)

Dépenses		Recettes	
Études	613 761	Cessions	4 538 795
Foncier	6 859 723	Participations	12 309 998
Travaux d'aménagement	20 324 513	Subventions	13 181 836
Dépenses annexes	2 230 415	Produits divers	136 121
Frais financiers	138 038		
Total	**30 166 750**	**Total**	**30 166 750**

Source : CRAC 2018.

[99] L'avenant prenait en compte l'élargissement du périmètre d'intervention (avec passage de 8 ha à 14 ha pour intégrer le plateau haut de La Savine), une réduction du programme de constructions (passage de 15 175 m² à 11 390 m² après ajustement de la densité de construction) et un accroissement des équipements publics (élargissement et requalification de l'ensemble des voiries et des cheminements piétonniers et aménagement du parc du canal).

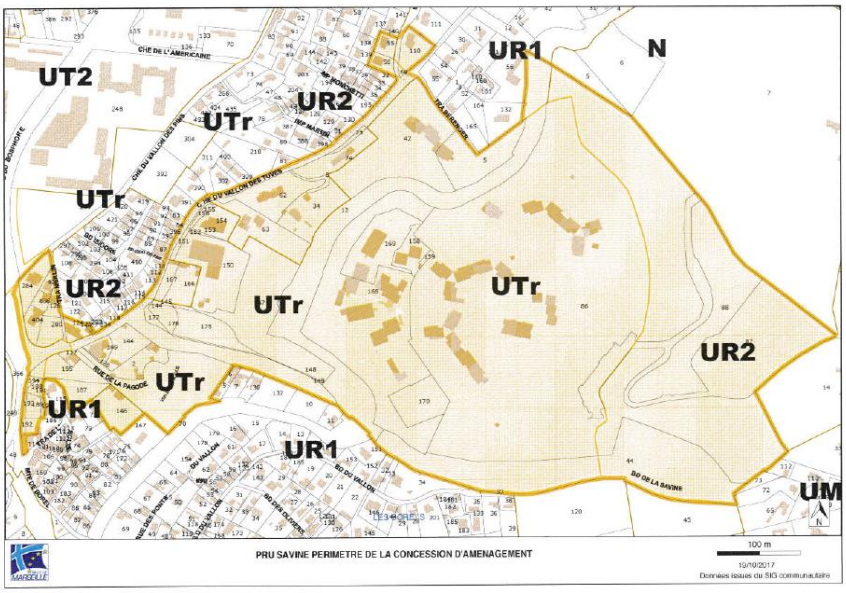
[100] Élargissement à plusieurs parcelles, situées à l'angle du boulevard de Bosphore et du chemin du Vallon des Pins et chemin Vallon des Tuves.

Tableau n° 41 : Synthèse des évolutions de la concession

	2011	2018
Périmètre d'intervention	8 hectares	14 hectares
Programme de construction	15 175 m²	11 390 m²
Durée de la concession	7 ans (fin 12/2018)	11 ans (fin 12/2022)
Coût de l'opération	13,6 M€	27,7 M€

Source : Convention de concession et avenants.

Carte n° 4 : Périmètre de la concession issu de l'avenant n° 6 (2017)



Source : convention.

4.3.3.2 Une réalisation qui connait d'importants retards

⇨ Les acquisitions foncières ont été décalées du fait des changements de programme

Fin 2018, à quatre ans de l'échéance de la concession, les réalisations n'avaient que peu avancé et les acquisitions foncières constituaient la quasi-totalité des dépenses.

La redéfinition du projet dès le début de la convention a, en effet, quasiment neutralisé les premières années de mise en œuvre. La lecture des CRACL 2013 à 2014 montre que les opérations ont été stoppées dans l'attente des redéfinitions successives du projet de rénovation urbaine.

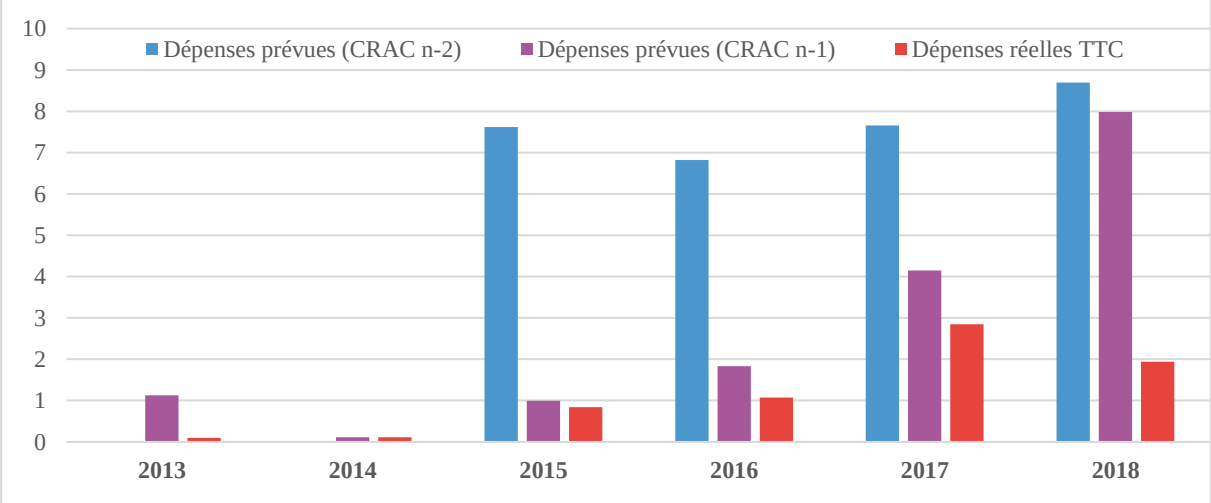
À ce frein majeur s'est ajoutée la méconnaissance de l'existant. Un poste *« fonds de commerce ville »* a ainsi été intégré au bilan cette année-là puisque « *le bâtiment appartenant à la ville et devant être acquis par SOLEAM, [était] occupé »*. Ce nouveau poste de dépenses devait alors permettre d'indemniser les occupants (une épicerie et un coiffeur) avant démolition.

Ce n'est qu'en 2015 que les études et la commercialisation de surfaces pour la réalisation de logements locatifs sociaux et de commerces ont été lancées.

Fin 2018, soit au deux tiers de la concession, le CRACL mentionnait que seuls 19 % du montant total des dépenses prévisionnelles avaient été réalisés. Le détail des réalisations par postes de dépense et de recette montrait un état d'avancement limité aux acquisitions foncières.

D'une manière générale, les prévisions de dépenses inscrites dans les CRACL ont été systématiquement et largement surestimées, preuve de l'absence de visibilité sur ce programme.

Graphique n° 11 : Prévisions de dépenses et exécution (en M€)



Source : CRAC.

⇨ Des cessions foncières en conséquence marginales

En recettes, fin 2016, du fait du « *retard pris sur cette opération en raison des délais nécessités pour la définition des aménagements en phase projet* », la SOLEAM ne pouvait plus respecter le calendrier pour la demande de premier acompte à l'ANRU. Une demande de prorogation de ce délai a alors été demandée jusqu'au 30 juin 2018. En 2018, c'est une demande de report de solde qui était envisagée du fait du démarrage retardé sur des chantiers qui devait conduire à un début d'aménagement en 2021, c'est-à-dire en dehors des calendriers ANRU.

Si deux compromis de vente ont été signés en 2016 avec un bailleur social, les délais de signature de l'acte authentique ont cependant été repoussés du fait de l'indisponibilité du foncier. Celui-ci faisait, en effet, l'objet d'un contentieux entre le locataire et la ville de Marseille, mais en outre était grevé d'une pollution découverte sur le terrain.

Le budget prévisionnel actualisé apparaît en conséquent optimiste puisque l'opération devrait être quasiment terminée fin 2021, dès lors que la dernière année de la concession (2022) ne prévoit qu'un budget résiduel en termes d'opérations (gestion des biens de retour, remboursement d'emprunt).

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SOLEAM n'a pas contesté l'analyse de la chambre, se limitant à constater que les changements de programme provenaient du concédant et qu'aucun grief ne pouvait être retenu à l'encontre de la SPL associée depuis 2011 à ce programme lancé en 2001.

Tableau n° 42 : État d'avancement du budget à fin 2018 (en €TTC)

	Budget	Réalisé	%
Études	736 506	299 202	41 %
Acquisitions foncières	7 157 842	3 548 810	50 %
Acquisitions privées biens de retour	*318 120*	*246 000*	*77 %*
Acquisitions privées	*983 889*	*737 011*	*75 %*
Acquisitions partenaires institutionnels	*1 319 965*	*686 514*	*52 %*
Acquisitions partenaires institutionnels - biens de retour	*2 948 071*	*1 538 888*	*52 %*
Protocole foncier concédant	*664 911*	*337 572*	*51 %*
Fonds de commerce	*922 886*	*2 825*	*0 %*
Honoraires techniques	1 965 774	708 719	36 %
Démolition	471 468	50 868	11 %
Dépollution	732 000	-	0 %
Travaux	21 219 682	1 030 292	5 %
Dépenses annexes	363 305	88 471	24 %
Rémunération	1 899 390	962 911	51 %
Frais financiers	138 338	2 067	1 %
Total dépenses	**34 684 305**	**6 691 340**	**19 %**
Cessions	4 824 499	41 348	1 %
Cessions "accession libre"	*777 000*	-	0 %
Cessions "accession sociale"	*446 842*	-	0 %
Cessions "locatif social"	*783 813*	*37 148*	5 %
Cessions "biens de retour"	*2 600 844*	-	0 %
Cessions "commerces"	*216 000*	*4 200*	2 %
Participations	13 819 349	5 430 000	39 %
Subventions	13 838 911	2 606 169	19 %
Divers	142 618	75 147	53 %
Trésorerie transitoire (TVA)	2 058 928	- 254 463	- 12 %
Total recettes	**34 684 305**	**7 898 201**	**23 %**
Trésorerie brute		*1 206 861*	

Source : CRAC 2018.

4.3.4 Le « Vallon de Malpassé » : une « concession » peu avancée six ans après son lancement

Le Vallon de Malpassé, situé dans le 13ème arrondissement de Marseille, regroupe quatre ensembles d'habitat collectif, barres et tours (les Cèdres Nord et Sud, les Cyprès, les Lauriers et les Genêts). Ce quartier est éloigné des équipements structurants (pôles d'enseignement, de recherche et d'activité) et plus de 45 000 m² appartenant à la ville de Marseille y sont peu valorisés. Un projet de renouvellement urbain (PRU) a été acté en février 2010 par le conseil municipal et signé en juin 2010, après avoir été proposé par la ville au comité nationale d'engagement de l'ANRU en mai 2009. L'ensemble du PRU a été conduit, jusqu'au 1er janvier 2020, par le GIP Marseille rénovation urbaine.

Trois ans plus tard, le 30 janvier 2013, la ville de Marseille a confié à la SOLEAM une concession d'aménagement portant sur le site des « Cèdres Nord », pour la mise en œuvre opérationnelle du PRU du vallon de Malpassé.

La SOLEAM n'y remplit que très partiellement les missions normalement dévolues à un concessionnaire et les quelques missions qu'elle réalise dans le périmètre aurait dû faire l'objet d'un mandat et non d'une concession.

4.3.4.1 Une convention sur le site des « Cèdres Nord » rapidement élargie aux « Cèdres Sud » pour un budget quasiment triplé et une durée multipliée par 2,5

Des opérations étaient décomposées en « lots » portant les numéros n° 1, 2, 3, 4 et 6.

Les acquisitions foncières devaient être réalisées auprès d'Habitat Marseille Provence (HMP), propriétaire de la *quasi*-totalité du foncier, et de la ville de Marseille. Les lots devaient ensuite être revendus à HMP et à des promoteurs privés en vue de la construction de logements et de commerces.

L'opération, d'une durée de quatre ans et d'un budget de 4,5 M€ HT, consistait à démolir des bâtiments existants pour permettre de reconstruire environ 18 000 m² de logements neufs dans toute la gamme résidentielle, et à réaliser des aménagements publics.

Le projet intégrait pour cela l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs usagers des constructions. Au total le budget de l'opération était de l'ordre de 4,5 M€ HT, couvert à parts égales entre les cessions foncières et les subventions publiques.

Tableau n° 43 : Budget prévisionnel en 2013 (en € HT)

Dépenses		Recettes	
Études	75 251	Cessions	2 067 650
Foncier	1 021 647	Participation en nature (protocoles fonciers ville)	103 500
Travaux d'aménagement	2 417 500	Participations à l'équilibre du bilan	172 989
Dépenses annexes	831 294	Subventions	2 117 500
Frais financiers	118 587	Produits financiers	2 638
Total	**4 464 277**	**Total**	**4 464 277**

Source : Convention de concession d'aménagement.

Sur la première année de la concession, seules 70 000 € TTC de dépenses avaient été réalisées, les opérations ayant pris du retard du fait de « *l'articulation complexe avec les* opérations *du PRU Malpassé* ».

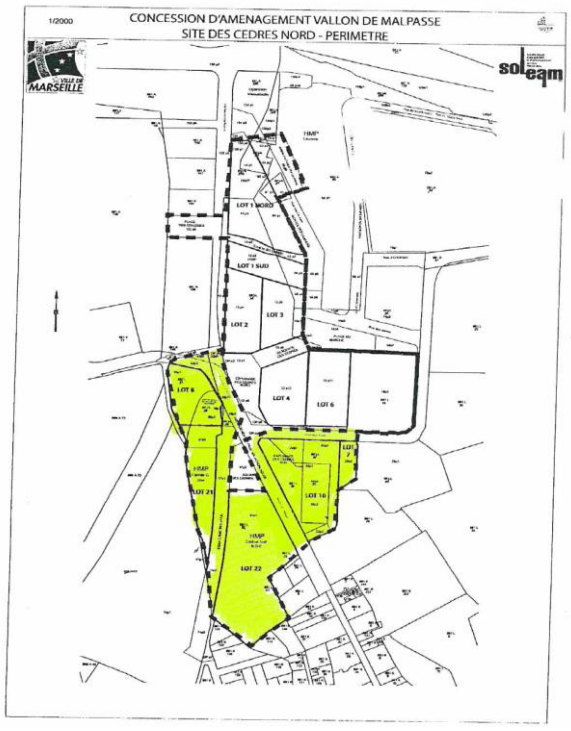
Le 29 janvier 2014, lors de la revue de projet du PRU, le Préfet des Bouches-du-Rhône et les partenaires de la convention convenaient d'une évolution substantielle du projet en y intégrant le centre commercial des Cèdres « *en grande difficulté* » et en prenant en compte la découverte d'amiante dans les logements des groupes d'habitat social « Les Cèdres Sud » et les « Genêts ».

Alors même que rien n'avait été fait au cours de cette première des quatre années de l'opération concédée, le 5 août 2014, soit 18 mois après la signature de la convention, un avenant a été signé qui a élargi substantiellement le périmètre de la concession pour y intégrer des « *opportunités d'acquisitions permettant par la suite de compléter l'intervention de la collectivité sur ce territoire* ». Il était assez curieusement précisé dans la délibération du conseil municipal approuvant cet avenant que ces acquisitions ne devaient pas déséquilibrer le bilan global de l'opération et que, dans le cas contraire, une approbation spécifique du conseil municipal devrait être sollicitée. Il est toutefois difficile de comprendre comment ces acquisitions supplémentaires auraient pu ne pas influer sur le bilan de l'opération, sauf à se substituer à des acquisitions prévues sur le périmètre initial, ce qui n'était pas le cas.

Le calendrier de réalisation n'était également pas revu. Ce n'est en effet que trois mois plus tard, que la durée de la concession a été prorogée de deux années, jusqu'au 31 janvier 2019, par un avenant n° 2.

Graphique n° 12 : Nouveau périmètre de la concession d'aménagement

(En jaune : l'extension de périmètre issue de l'avenant n° 1)



Source : Avenant n° 1.

En 2015, à la suite de la réunion partenariale sur le projet, le programme PRU Malpassé a de nouveau été revu de même que la concession d'aménagement. Ont alors été confiés à la SOLEAM, le recyclage du centre commercial des Cèdres (lot n° 10), la préparation de la construction de 100 logements privés aux Cèdres Sud (lot n° 22) et l'aménagement de la traverse des Cyprès, nouvelle voie à créer.

L'avenant n° 3 du 18 mai 2015, qui a entériné ces changements, a alors multiplié par plus de 2,5 le budget initial (12 M€ de dépenses TTC) et la surface de plancher des logements et commerces à commercialiser qui est passée de 18 606 à 25 000 m^2. Là encore, l'allongement de la durée de la convention n'a pas été prévu dans l'avenant mais moins de deux mois plus tard, le 9 juillet 2015, l'avenant n° 4 a prolongé la durée de la concession de deux années, portant désormais son échéance au 31 janvier 2021[101].

Ce deuxième accroissement de périmètre est intervenu alors que le bilan annuel 2014, présenté en juin 2015, constatait à nouveau une très faible avancée du projet. Le montant de dépenses de l'exercice écoulé ne représentait alors que 100 739 € TTC. Quant aux recettes, elles ne s'élevaient qu'à 1 070 € TTC.

À fin 2015, 5,2 % du budget prévisionnel avait été réalisé en dépenses (0,66 M€ TTC, dont seulement 0,4 M€ de budget foncier et 0,2 M€ de rémunération SOLEAM) et 6 % en recettes (0,7 M€ dont seulement 0,2 M€ de cessions de charges foncières). Il restait alors sept ans pour réaliser 95 % du projet.

Le 21 décembre 2018, un 8ème avenant a été signé[102] modifiant l'échéancier de versement de la participation de la métropole et les conditions de rémunérations. La durée de la convention a de nouveau été prolongée de deux années de plus, soit jusqu'au 31 janvier 2023.

Globalement, hormis la localisation, le projet confié à la SOLEAM n'est désormais plus comparable avec celui lancé en 2013. Programme, durée, coûts, tout a évolué à la hausse[103].

Le budget a non seulement triplé mais sa structuration s'est modifiée pour majorer très fortement le montant des participations, au détriment des cessions de charges foncières.

[101] Il modifiait également le montant de la participation en nature et l'échéancier de versement de la participation financière de la ville au coût de l'opération ainsi que les modalités de rémunération de l'aménageur avec le passage d'une rémunération forfaitaire à une rémunération opérationnelle (basée sur les dépenses et les recettes, cf. *supra*).
[102] Le 28 avril 2016, l'avenant n° 5 substituait la métropole d'Aix Marseille à la ville de Marseille en qualité d'autorité concédante. L'avenant n° 6 du 1er décembre 2016 modifie le montant de la participation en nature et l'échéancier de versement de la participation financière de la ville. Fin 2017, l'avenant n° 7 modifie l'échéancier de versement de la participation de la métropole et prend en compte la participation de la métropole aux équipements.
[103] Aussi importante qu'elle soit, la superficie traitée, soit 3 ha, ne représente que 0,1 % de la superficie du 13ème arrondissement de Marseille (2 808 ha).

Tableau n° 44 : Évolution du budget de la concession (TTC)

En TTC	Convention intiale	CRAC 2013	CRAC 2014	CRAC 2015	CRAC 2016	CRAC 2017	CRAC 2018
Budget études	**90 000**	**90 301**	**106 507**	**118 546**	**145 807**	**177 398**	**185 850**
Budget foncier	**1 027 479**	**1 287 698**	**4 738 419**	**4 950 559**	**5 116 543**	**4 992 828**	**4 975 961**
Protocole foncier ville	*103 500*	*313 831*	*210 332*	*215 685*	*215 684*	*215 685*	*215 684*
Fonds de commerce terrains privés			*1 000 000*	*948 588*	*948 588*	*948 588*	*948 588*
Acquisitions terrains privés	*888 390*	*923 940*	*3 357 951*	*3 616 867*	*3 777 843*	*3 659 041*	*3 643 702*
Frais sur acquisitions	*35 589*	*49 927*	*170 136*	*169 419*	*174 428*	*169 514*	*167 987*
Budget partenaires institutionnels biens de retour							
Budget Travaux d'aménagement	**2 891 330**	**2 965 859**	**6 457 801**	**6 457 801**	**6 909 003**	**7 501 569**	**7 610 379**
Démolition	-		480 000	480 000	480 000	480 000	480 000
Dépollutions	358 800	360 000	396 000	396 000	396 000	396 000	396 000
Honoraires techniques	230 230	251 946	587 073	587 073	682 385	680 511	777 240
Travaux VRD et espaces publics	2 302 300	2 353 913	4 994 728	4 994 728	5 350 618	5 945 058	5 957 139
Budget dépenses annexes	**656 147**	**661 500**	**554 850**	**853 601**	**1 453 157**	**1 393 481**	**1 331 351**
Charges de gestion	175 000	175 580	505 883	128 085	142 495	219 383	244 060
frais de commercialisation				4 100	11 314	11 298	11 298
Rémunération	**444 351**	**593 241**	**818 731**	**800 538**	**821 682**	**1 162 800**	**1 075 993**
dont rémunération forfaitaire	280 000	414 167	414 167	-			300 000
dont réméunération sur dépenses			105 472	514 965	510 445	875 474	569 950
dont rémunération sur recettes	144 736	159 459	279 477	265 958	291 622	246 517	163 932
dont rémunération de liquidation	19 615	19 615	19 615	19 615	19 615	40 809	42 111
sous total TVA	36 796	- 107 321	- 769 764	- 79 122	477 666	-	
Budget Frais financiers	**118 587**	**56 450**	**132 795**	**33 182**	**37 876**	**909**	**909**
Budget total	**4 783 543**	**5 061 808**	**11 990 372**	**12 413 689**	**13 662 386**	**14 066 185**	**14 104 450**
Cessions de charges foncières	2 386 914	2 453 649	4 328 514	4 161 062	4 529 053	4 195 585	2 701 825
Participations	**276 489**	**486 820**	**4 458 216**	**4 078 556**	**4 338 211**	**5 412 455**	**7 753 492**
Participation en nature (protocoles fonciers Ville)	103 500	313 831	210 332	210 332	210 332	210 332	210 332
Participations à l'équilibre du bilan	172 989	172 989	4 247 884	3 868 224	4 127 879	5 202 123	7 543 160
Participation aux équipements AMP							
Subventions	**2 117 500**	**2 117 500**	**3 197 439**	**4 162 273**	**4 162 273**	**4 162 273**	**3 089 280**
Subventions ANRU	578 287	578 287	2 073 153	2 073 153	2 073 153	2 073 153	1 000 160
Subventions CUMPM (PRU)	213 427	213 427	392 147	392 147	392 147	392 147	392 147
Subvention Région (PRU)	330 507	330 507	732 139	732 139	732 139	732 139	732 139
Subvention Ville (PRU)	995 279	995 279	-	964 834	964 834	964 834	964 834
Produits financiers	**2 638**	**3 837**	**6 203**	**11 740**	**3 261**	**3 261**	**3 261**
Divers				61	61	62	62
Trésorerie Transitoire					**629 527**	**292 550**	**556 531**
Chiffre d'affaires Total	**4 783 541**	**5 061 806**	**11 990 372**	**12 413 692**	**13 662 386**	**14 066 186**	**14 104 451**
sous total cessions de charges foncières	*2 386 914*	*2 453 649*	*4 328 514*	*4 161 062*	*4 529 053*	*4 195 585*	*2 701 825*
soit	49,9%	48,5%	36,1%	33,5%	33,1%	29,8%	19,2%
Participation (nature et financier)	276 489	486 820	4 458 216	4 078 556	4 338 211	5 412 455	7 753 492
soit	5,8%	9,6%	37,2%	32,9%	31,8%	38,5%	55,0%
Subvention	2 117 500	2 117 500	3 197 439	4 162 273	4 162 273	4 162 273	3 089 280
soit	44%	42%	27%	34%	30%	30%	22%

Source : CRAC et convention initiale.

Tableau n° 45 : Évolutions de la convention de concession d'aménagement (2013-2018)

	Convention de concession d'aménagement - 2013	Convention modifiée par avenants - 2018
Programme de construction (surface de plancher	18 606 m² (2,7 ha)	25 000 m² (3 ha)
Durée de la concession	4 ans	10 ans
Coût de l'opération en € HT	4,5 M€	12,9 M€
Part des cessions de charges foncières	46,3 % du chiffre d'affaires	18 %
Part des participations	6,2 % du chiffre d'affaires	63 %

Source : Convention et CRAC.

4.3.4.2 Une réalisation peu avancée et une concession qui n'en est pas réellement une

4.3.4.2.1 Un retard d'avancement se traduisant dans la faiblesse des cessions foncières

Sur le volet réalisation, des retards important sont toujours constatés. Fin 2017, le CRACL faisait ainsi état de nombreux problèmes liés aux acquisitions à réaliser, aux incertitudes de programmation, au retard de certaines démolitions à la charge d'autres acteurs… et en 2018, le CRACL mentionnait des difficultés sur plusieurs lots.

Un protocole d'échange entre la SOLEAM et HMP a été signé le 31 décembre 2014 pour les terrains à céder par SOLEAM pour le lot n° 1 (136 logements) et ceux à céder par HMP pour le foncier destiné à recevoir des équipements publics[104] et le foncier destiné à être bâti (lots n° 3, 4 et 6).

Les terrains du lot n° 1, acquis auprès de la ville de Marseille, ont ensuite été cédés à HMP en décembre 2015 et ont depuis été construits[105].

Il s'agit de la seule cession finalisée sur le périmètre initial.

Concernant le lot n° 3, ce dernier devait initialement accueillir des logements avant d'accueillir la crèche. Une société pressentie à cet effet a renoncé à son projet de crèche. Le lot fait depuis lors l'objet de la recherche d'un troisième investisseur[106].

Concernant les lots n° 4 et 6, le projet d'installation d'une résidence sénior, bien que déjà fortement redimensionné, n'a pas encore abouti.

De même l'acquisition du lot n° 2 par la SOLEAM auprès de HMP ne s'est pas concrétisée en raison de problèmes géotechniques.

Ainsi, l'aménagement de ce périmètre qui aurait dû être achevé en 2017 au regard de la convention initiale était loin de l'être fin 2018 et surtout, son achèvement échappe totalement au concessionnaire.

Sur le périmètre élargi de la concession, les réalisations nouvelles n'ont pas réellement commencé.

Sur le lot n° 10 (centre commercial), les acquisitions à l'amiable ayant été réalisées, il restait à recourir à une procédure de déclaration d'utilité publique en vue d'une expropriation sur certains lots. Aux délais de la procédure d'expropriation se sont ajoutées des hésitations sur la programmation qui ont retardé le dépôt du dossier en préfecture. Le décalage de la prise de possession des locaux après l'ordonnance d'expropriation était alors estimé à deux ans avec un risque de perte de subvention[107] de l'ANRU de l'ordre d'un million d'euros, acté dans le CRACL 2018.

---

[104] Il s'agit notamment des jardins partagés, de la traverse des collèges, de la traverse des cèdres, de l'esplanade des cèdres, et du square des cèdres.
[105] SOLEAM a réalisé dans ce périmètre une traverse, un square et des jardins partagés pour environ 1,2 M€ TTC.
[106] CRAC 2015.
[107] Dans le cadre de cette opération, une subvention ANRU est escomptée de 10 K€ / logement vendu. Cette subvention vient notamment appuyer la production des logements sur les lots n° 10 et 4/6, or le calendrier ne permet pas de réaliser ces constructions en temps et en heure avec un risque fort de perte de subvention.

Par ailleurs, le relogement des activités évincées du centre commercial implique d'avoir préalablement construit les bâtiments susceptibles de les accueillir, or les lots n° 4 et 6, mais également le lot n° 2, ne seront pas non plus aménagés et construits dans les délais prévus.

Sur le lot n° 22 destiné à créer une centaine de logements, le site était encore occupé, fin 2018, par des bâtiments qui devaient être détruits par HMP rendant toute étude préalable impossible.

Les recettes foncières attendues ne sont donc pas sécurisées et ont fortement évolué à la baisse depuis le début de la concession.

Tableau n° 46 : Évolution des cessions foncières envisagées.

ttc	Convention initiale	crac 2013	crac 2014	crac 2015	crac 2016	crac 2017	crac 2018	Réalisé fin 2018
Lot 1 HMP		210 330	209 880	209 880	221 423	221 423	221 423	209 880
Lot 2 AFL		-			1	1	1	
Lot 3 Alterna Creche	723 680	671 492	671 492	156 000	156 000	156 000		
Lot 4 et 6 résidence Séniors Ametis	1 663 234	1 571 827	1 572 778	1 243 485	1 379 568	1 046 100	632 400	
Lot 10 Accession prix maitrisés + commerces			672 000	986 100	986 100	986 100	678 000	
Lot 22 prix maitrisés			1 202 364	1 565 597	1 785 960	1 785 960	1 170 000	
	2 386 914	***2 453 649***	***4 328 514***	***4 161 062***	***4 529 052***	***4 195 584***	***2 701 824***	***209 880***

Source : CRAC et convention initiale.

En définitive, sur le périmètre de la convention initiale, seuls 0,8 M€ de cessions sur les 2,4 M€ envisagés sont désormais attendus.

Sur le périmètre élargi de la convention, les recettes attendues à hauteur de 2,8 M€ en 2017 (lots n° 10 et 22) ont été réduites d'environ un million d'euros en 2018 et encore, leur cession n'est-elle envisagée qu'en 2023, ce qui accroit encore les incertitudes sur le niveau de ces recettes.

En outre, la perte de la subvention de l'ANRU à hauteur de près d'un million d'euros sera *de facto* supportée par la métropole.

Fin 2018, l'écart était notable entre les objectifs de la convention et les réalisations. Au vu du réalisé sur les six premières années : 22 % réalisés en dépenses et encore près de 3,7 M€ d'acquisitions foncières privées à réaliser et 30 % en recettes dont seulement 209 880 € TTC et des procédures mises en œuvre (DUP) il paraît difficile de concevoir qu'en l'espace des quatre années restantes, la SOLEAM aura pu mener à bien ce projet difficile.

Tableau n° 47 : Exécution de la concession fin 2018

En TTC	CRAC 2018	Exécuté fin 2018
Études	185 850	116 624
Acquisitions foncières	4 975 961	1 155 299
Travaux d'aménagement	7 610 379	1 381 476
Dépenses annexes et rémunération SOLEAM	1 331 351	679 933
Frais financiers	909	909
Budget dépenses total	**14 104 450**	**3 334 241**
Cessions de charges foncières	2 701 825	209 880
Participations	7 753 492	2 327 915
Subventions	3 089 280	1 515 791
Produits financiers	3 261	3 260
Divers	62	62
Trésorerie Transitoire	556 531	438 948
Chiffre d'affaires Total	**14 104 451**	**4 495 856**

Source : CRAC 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM n'a pas contesté l'analyse de la chambre, se limitant à constater que les changements de programme provenaient du concédant et qu'aucun grief direct ne pouvait être retenu à l'encontre de la SOLEAM.

4.3.4.2.2 La commercialisation des lots échappe à la SOLEAM

La SOLEAM n'est pas forcément responsable du retard de cette opération puisque, bien que concessionnaire, la cession des lots lui échappe totalement.

Les acquéreurs sont en effet démarchés par le GIP Marseille rénovation urbaine, coordonnateur de l'opération, qui négocie avec eux les projets et les prix de cessions.

La concession prévoit que « l'ensemble du projet de rénovation urbaine du Vallon de Malpassé est conduit par le GIP-MRU dont les attributions sont les suivantes :

- management général du projet assuré par les chefs de projet du GIP-MRU ;
- gestion des flux financiers partenaires locaux ;
- maîtrise d'ouvrage des actions de concertation et de communication liées au projet ;
- maîtrise d'ouvrage de la charte gestion urbaine de proximité ;
- respect de l'article 5 de la convention relative aux clauses d'insertion ;
- maîtrise d'ouvrage de l'étude urbaine ;
- liaison avec les partenaires du PRU »[108].

[108] Page 3 du préambule.

Le contrat ne prévoit ainsi pas l'immixtion de cet intervenant extérieur dans le programme de cessions, qui relève de la SOLEAM. Celle-ci doit normalement, d'après la concession, « *céder les biens immobiliers (…) mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute structure d'accueil et de conseil des acquéreurs potentiels* »[109].

La politique de cession échappe pourtant à la SOLEAM qui ne sert que de « passe-plats » et de signataire entre HMP, propriétaire des terrains, et les futurs acquéreurs.

Il convient encore de relever que la SOLEAM qui devait être en charge de la cession des terrains du lot n° 22 à un promoteur a été « déchargée » en 2019 de cette mission qui pourtant relève du concessionnaire. HMP vendra directement les terrains au futur propriétaire, ce qui réduira encore les recettes prévues au CRACL 2018.

Son rôle principal dans la concession se limite donc à la réalisation d'équipements publics, principalement de quelques voiries, puis à attendre qu'une entité extérieure trouve des preneurs pour l'utilisation des lots.

C'est son rôle de signataire des actes de cessions qui lui permet d'inscrite au bilan de l'opération les cessions et de justifier juridiquement la qualification de son contrat en concession. Sans ces recettes sur lesquelles elle n'a pas de prise, elle ne serait que mandataire de la ville.

Le fait de rémunérer la SOLEAM à hauteur de 7 % des cessions pour cette mission, qu'elle ne réalise *de facto* pas, parait dès lors abusif.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SOLEAM conteste n'être qu'un simple signataire puisqu'elle mène les actions nécessaires à la cession de charges foncières : bornage géomètre, diagnostics techniques, servitudes, saisine de notaire, rédactions de compromis de vente et d'actes authentiques, gestion administrative et technique, qui justifie cette rémunération. La chambre ne conteste pas que la SOLEAM réalise ces missions, mais constate qu'elles consistent en des taches techniques et administratives, très éloignées de la lecture du contrat et de ce que l'on attend en théorie du concessionnaire, chargé de commercialiser les lots.

Au regard des missions réellement exercées par la SOLEAM cette dernière aurait donc dû se voir attribuer un mandat et non une concession d'aménagement.

Tant la SOLEAM que la métropole estiment, dans leur réponse à la chambre, que dès lors que la SOLEAM perçoit des recettes de commercialisation, alors il ne pouvait lui être confié qu'une concession et non un mandat. Ce faisant elles renversent les causes et les conséquences. La chambre estime en effet que c'est bien uniquement en lui faisant percevoir des recettes de commercialisation injustifiées qu'une concession a pu être établie.

[109] Article 2 - e « mission du concessionnaire ».

5 UNE ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE PERFECTIBLE

Entre 2010 et le 1er avril 2016, la SOLEAM était régie par les règles de l'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. L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics lui sont applicables à compter de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

La SOLEAM est en outre soumise aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée pour ses fonctions de mandataire.

Ainsi sur la période, la SOLEAM se devait de procéder à une mise en concurrence pour toute dépense supérieure à 25 K€ et de recourir à un marché à procédure adaptée avec publication pour les montants excédants 90 K€. La procédure d'appel d'offre s'impose pour des montants supérieurs à 5 M€ pour les travaux et 0,2 M€ pour les services et fournitures. Le respect de ces seuils s'observe au regard de la computation des dépenses par opération en matière de travaux et par famille homogène d'achat pour les achats de la structure.

5.1 La volumétrie et la typologie des marchés publics

La SOLEAM a conclu près de 400 marchés publics depuis sa création jusqu'à fin 2018, également répartis (en nombre) entre les prestations de services pour plus d'une vingtaine de millions d'euros (maîtrise d'œuvre, assistances diverses, conduite d'opérations…) et les travaux (démolition, désamiantage, construction, aménagement…) qui représentent près de 120 M€ de contrats.

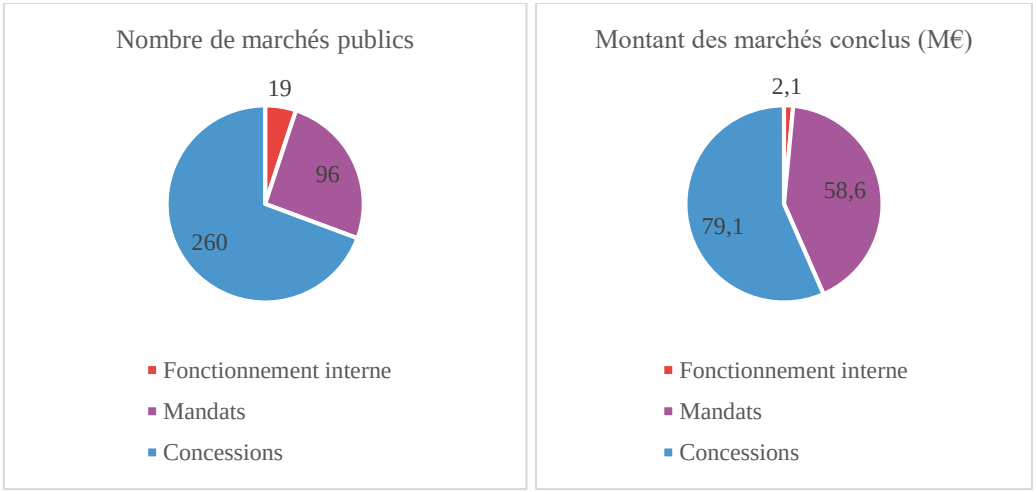
Tableau n° 48 : Marchés (ou lots) conclus par la SOLEAM (nombre et montant initial)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Fournitures et services (nb)	8	21	16	39	28	27	27	20	186
Travaux (nb)	-	-	9	29	35	59	23	34	189
Total (nombre)	**8**	**21**	**25**	**68**	**65**	**86**	**50**	**54**	**377**
Fournitures et services (M€)	0,5	2,4	1,1	5,7	2,1	4,4	3,1	2,8	22,2
Travaux (M€)	-	-	10,8	23,0	23,5	24,6	9,9	25,7	117,5
Total (M€)	**0,5**	**2,4**	**11,9**	**28,8**	**25,6**	**29,1**	**13,1**	**28,5**	**139,7**

Source : CRC, d'après les listes annuelles des marchés conclus.

Les concessions confiées à la SOLEAM ont généré près de 70 % des marchés signés sur la période, le solde étant principalement imputable aux missions de mandataire conclues avec les collectivités actionnaires[110]. En volume toutefois, les deux types de contrats représentent des montants plus équilibrés.

Graphique n° 13 : Répartition des marchés conclus entre les mandats et les concessions



Source : CRC, d'après les listes annuelles des marchés conclus.

Les marchés concernent une cinquantaine d'opérations (mandats ou concessions), dont plus d'un tiers sont très peu actives (un ou deux marchés de petits montants sur la période) et représentent, en cumulé, moins de 2,5 M€ HT de commandes.

Au contraire, les dix opérations les plus actives (les concessions du grand centre-ville, de Savine, Sainte-Marthe, La Valentine et La Capelette et les mandats de la bibliothèque interuniversitaire, du MIN des Arnavaux, de la Busserine et du théâtre de la chaudronnerie à La Ciotat) représentent plus de la moitié des marchés et plus de 100 M€ de contrats.

[110] La SOLEAM conclut également des marchés pour son fonctionnement interne (tenue de la comptabilité, informatique, communication, sécurité et gardiennage …).

Tableau n° 49 : Principales opérations ayant donné lieu à la conclusion de marchés publics entre 2011 et 2018

Opération	Type	Nombre de marchés	Montant initiaux HT des marchés
Place Jean Jaurès (OGCV)	Concession	15	15 969 351
Bibliothèque inter universitaire	Mandat	12	13 957 429
MIN Arnavaux	Mandat	16	13 483 267
Savine	Concession	19	11 138 032
Groupe scolaire et stade Busserine	Mandat	12	9 524 850
ZAC Sainte-Marthe	Concession	24	9 082 226
Chaudronnerie (La Ciotat)	Mandat	17	7 594 634
OGCV (générale hors opération identifiée)	Concession	40	6 907 763
ZAC Valentine	Concession	11	5 669 786
ZAC Capelette	Concession	23	5 659 339

Source : CRC, d'après les listes annuelles des marchés conclus.

5.2 L'organisation de la commande publique

5.2.1 Un dispositif de contrôle interne effectif mais perfectible sur les achats de la structure et l'exécution des marchés

Le contrôle interne est l'ensemble des actions mises en œuvre pour vérifier que les risques liés à l'exploitation d'un organisme sont évalués de manière suffisante. Ce contrôle doit être exercé de manière continue et repose sur des procédures ainsi que sur des normes. Il consiste à faire respecter les procédures par tous les intervenants de la chaîne de décision et d'exécution, en assurant la séparation effective des tâches de décision et d'exécution et en prévoyant des étapes de contrôle et de supervision.

5.2.1.1 Un contrôle effectif lors de la passation des marchés mais perfectible pour le suivi de leur exécution

Dans ce cadre, la SOLEAM a élaboré un guide de la commande publique à disposition de tout le personnel sur son intranet, le processus de passation des marchés est bien encadré au niveau de la direction des affaires juridiques, marchés, assurances, foncier et actions sociales (ci-après direction des affaires juridiques) et un contrôle effectif est mis en place au niveau des services opérationnels, notamment par l'intermédiaire du progiciel *Marco.* Quelques irrégularités ont néanmoins pu être relevées par la chambre dans la passation de contrats.

Toutefois, le contrôle de l'exécution des marchés est réalisé par le service « exécution » gestion administrative et financière des marchés et repose principalement sur un seul agent. Le contrôle mené est globalement efficace mais il s'avère après examen des marchés que certains dysfonctionnements auraient pu être évités si des contrôles en interne avaient été mis en place au sein des directions opérationnelles pour les actes qui ne sont pas systématiquement soumis à la direction juridique. La SOLEAM, en réponse aux observations provisoires, partage le constat de la chambre sur la nécessité de renforcer l'encadrement des opérationnels.

5.2.2 Une meilleure implication de la commission d'appel d'offres est souhaitable et pourrait permettre d'éviter des irrégularités

Les contrats conclus dans le cadre d'un mandat sont soumis au code des marchés publics[111]. Ils sont attribués par la commission d'appel d'offres du mandant. Pour les marchés dont le montant ne nécessite pas la réunion de la CAO, il a été observé, par exemple pour le marché de MOE pour la création d'une aire d'accueil à La Ciotat, que la SOLEAM ne demandait pas systématiquement l'accord de l'autorité mandante pour attribuer une prestation. Pour ledit marché, la SOLEAM a transmis le rapport d'analyse des offres mais a indiqué n'avoir aucune décision formelle de la commune pour valider le choix du prestataire. Il s'avère nécessaire pour la SOLEAM de s'assurer, de manière systématique, de la validation formelle du mandant préalablement à la conclusion des marchés conclus dans le cadre des mandats qui lui sont confiés.

Pour les marchés conclus dans le cadre d'une concession, c'est la commission d'appel d'offre (CAO) ou les autorités compétentes de la SOLEAM qui déterminent l'attributaire. La SPL a abaissé les montants pour lesquels elle réunit sa commission d'appel d'offre pour les marchés de travaux à 600 K€ (contre 5,225 M€). Dans les faits, cependant, elle la réunit pratiquement pour chaque marché.

Les CAO ont, pour chaque marché de l'échantillon contrôlé (cf. 6.3.), suivi les classements établis par le rapport d'analyse des offres. Cependant, leurs avis sont souvent succincts n'inscrivant que la mention « *avis favorable* » ce qui pose un problème de motivation. En particulier, dans le cadre du marché de concours à maîtrise d'œuvre pour l'opération de mandat du MIN des Arnavaux, le RAO a attribué à 15 offres, sur les 45 reçues, la meilleure note. La commission de la CUMPM, siégeant dans une formation élargie de jury, a sélectionné alors quatre candidatures pour procéder à la deuxième phase du concours. Toutefois l'explication donnée à ce choix est trop lacunaire (« *références particulièrement adaptées* ») pour pouvoir justifier les choix de ces quatre candidats. Il n'est ainsi pas possible d'estimer si la CAO a retenu les offres les plus pertinentes.

La chambre a relevé des cas où la signature de l'acte d'engagement, datée par le seul cocontractant, était antérieure à la réunion de la CAO à l'instar du troisième avenant au marché de maîtrise d'œuvre concernant la place Jean Jaurès dont la seule date apparaissant est celle du 15 mars alors que la CAO s'est réunie le 20 mars 2016.

La SOLEAM a indiqué qu'elle pouvait rencontrer des difficultés à mobiliser les membres de sa CAO. De fait, la CAO ne comporte que quatre membres ce qui rend, le quorum compliqué à atteindre à la moindre absence. Un élargissement de cette commission ou une participation plus active de ses membres serait nécessaire.

[111] Conseil d'État du 5 mars 2003, Union nationale des services publics industriels et commerciaux (n° 233372).

5.2.3 Un déficit de suivi des achats de la structure

De manière générale, les documents liés à la passation des marchés ont été fournis sous format dématérialisé et ceux relatifs à l'exécution l'ont été sous format papier. La disponibilité et l'accessibilité des informations montrent un classement méthodique et bien organisé entre les services. En revanche, la société attribue systématiquement un numéro de marché à chaque lot ce qu'il lui permet un suivi de la vie propre de chaque lot mais par contre ne permet pas facilement d'identifier la procédure de mise en concurrence en lien avec ledit lot. Un classement présentant une racine propre à chaque procédure de passation permettrait d'améliorer la lisibilité du dispositif en place.

S'agissant de la passation des marchés, la société ne tient pas de nomenclature de ses achats et ne vérifie pas le respect de la computation des seuils pour tous ses achats passés en dehors d'opération expliquant que certaines procédures aient contourné les règles de la commande publique. La direction des affaires juridiques n'est pas informée des achats effectués pour le compte de la structure. Il serait de bonne gestion de mettre en place un contrôle effectif de la computation des seuils afin de procéder aux mises en concurrence nécessaires.

Les contrats d'assurance

La chambre a ainsi relevé l'absence de mise en concurrence pour les prestations d'assurance.

Tableau n° 50 : Évolution des dépenses d'assurance

Compte		2013	2014	2015	2016	2017	2018
616100	Primes d'assurances – Multirisques	81 209	27 166	28 054	28 486	28 547	29 774
616300	Primes d'assurances –Transport	30 826	1 469	1 581	1 621	1 668	1 707
616800	Primes d'assurances – Autres	2 637	28 630	31 444	46 214	43 869	31 872
	Total	114 671	57 266	61 079	76 321	74 084	63 353

Source : SOLEAM Balance totale.

Ces prestations constituant un groupe de prestations homogènes au sens de l'article 21 du décret du 25 mars 2016[112], au vu des montants payés, la SOLEAM aurait dû réaliser une mise en concurrence pour sectionner le prestataire. Il est rappelé à la SPL que l'intermédiaire de la SCET ne l'exonère pas des procédures de mise en concurrence si elle était amenée à dépasser les seuils.

Le contrôle de la chambre a permis à la SPL d'identifier cette zone de risque. Elle a, en conséquence, lancé un audit de ses contrats et prévoit une procédure de mise en concurrence à cet effet qui entrerait en vigueur au 1er janvier 2021.

[112] 2° de l'article 21 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics : « *En ce qui concerne les marchés publics de fournitures ou de services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

Le contrat de commissariat aux comptes

En 2009, lors de la création de la société, la ville de Marseille a réalisé une mise en concurrence pour le compte de la SOLEAM afin de choisir un commissaire aux comptes pour les exercices 2010-2015. La société KPMG a été retenue.

Depuis 2016, la SOLEAM a reconduit ce prestataire sans remise en concurrence.

Tableau n° 51 : Montant des prestations de commissariat aux comptes

	2016	2017	2 018
Total factures CAC	62 220	64 584	64 638

Sources : factures 2016-2018.

Or, au vu de leur montant, ces prestations auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence sous la forme d'un marché à procédure adaptée.

LA SOLEAM est donc instamment invitée à mettre en place et à contrôler les procédures de commande publique liées à la structure, à l'instar de ce qu'elle fait pour les marchés liés aux opérations qu'elle mène.

En réponse aux observations provisoires, la SOLEAM a dit prendre acte des observations de la chambre et vouloir améliorer le suivi des achats de la structure en procédant notamment aux mises en concurrence nécessaires.

5.3 Les observations transversales sur l'échantillon des marchés analysés

Précision méthodique liminaire relative à l'échantillon de marchés retenu :

Pour son analyse, la chambre a sélectionné un échantillon composé de tous les marchés passés d'un montant supérieur à 1 M€. Par ailleurs, elle a ciblé certaines opérations dont elle a examiné l'intégralité des marchés : « Place Jean Jaurès » (16 M€), « Bibliothèque interuniversitaire » (14 M€) et « Flammarion » (151 K€). L'examen de cet échantillon a été complété au fil de l'instruction par celui d'autres marchés connexes afin d'appréhender au mieux les enjeux liés aux opérations en cause.

Au final la chambre a analysé 88 marchés portant sur 18 opérations. Ces marchés représentaient 92,5 M€. Parmi eux 29 marchés figurent à un montant supérieur à 1 M€. 20 étaient des marchés de prestation de service et 68 des marchés de travaux.

5.3.1 Des défauts d'anticipation fréquents

5.3.1.1 Des modifications du contenu des opérations

Les différentes opérations conduites par la SOLEAM (cf. quatrième et cinquième parties) ont généralement fait l'objet d'importantes évolutions des projets décidées par les autorités concédantes. Les marchés publics conclus dans le cadre de ces opérations ont subi les conséquences de ces modifications importantes.

Sans être exhaustifs, au-delà du cas de la place Jean Jaurès ou de la bibliothèque interuniversitaire évoqués ci-avant, il peut être relevé le cas de la Savine Bas.

La SOLEAM a passé un marché de terrassement, VRD, éclairage dans le cadre de l'aménagement du mail et du boulevard de la Savine. Afin de rester dans le cadre fixé par l'ANRU, il a été demandé à la SOLEAM d'engager rapidement les dépenses. Cette précipitation a conduit à une mauvaise anticipation des réseaux nécessitant de faire évoluer le projet déjà engagé. C'est ainsi qu'un deuxième avenant au marché précité a été notifié le 2 août 2018 pour modifier le périmètre physique d'intervention de la tranche ferme et modifier le montant des travaux par une moins-value de 680 201,06 € HT (soit - 31,34 % du prix initial). D'une part, cette évolution est de nature à bouleverser l'économie générale du contrat. Un nouveau contrat aurait dès lors dû être conclu.

5.3.1.2 Une mauvaise prévision des délais d'exécution

Les défauts d'anticipation s'illustrent également par la prolongation de délais d'exécution sur des opérations de court terme. Les développements suivants ne sont qu'une illustration des nombreux cas rencontrés.

- ZAC de La Valentine

Pour le marché concernant les travaux de réalisation du contournement de l'établissement pour mineurs et de l'accès au château Saint-Antoine, le délai d'exécution était fixé à 6 mois dont 5 mois de travaux. L'ordre de service n° 1 ayant été reçu le 13 janvier 2016, les travaux auraient dû débuter le 13 février 2016 et le marché aurait dû dès lors s'achever le 13 juillet 2016. Or, les travaux n'ont débuté que le 21 mars 2016 et la fin des travaux a été reportée, par les ordres de services successifs, au 9 décembre 2016, ce qui a donc pratiquement doublé la durée du marché.

- ZAC Saint-Louis

Le marché pour travaux de viabilisation de l'îlot 13 a connu une interruption des travaux de plus de 10 mois, c'est-à-dire égale à la durée maximum des travaux de la tranche ferme, en raison de l'exécution concomitante sur le site d'un programme de la SOGIMA. Compte tenu de ces retards, l'ordre de service n° 4 a prolongé la durée d'exécution jusqu'au 13 novembre 2015, soit 9 mois après la fin prévue initialement.

- Aménagement Cassis Brégadan

Le marché prévu pour une durée initiale de 7 mois a été prolongé de plus de 6 mois, doublant l'estimation faite dans la procédure de passation en raison des modifications souhaitées par l'autorité départementale.

- MIN des Arnavaux

S'agissant de l'opération relative au MIN des Arnavaux, le marché de désamiantage, déconstruction et démolition devait durer 12 mois y compris la phase d'installation du chantier. Deux ordres de service de prolongement et une suspension de l'exécution de 12 mois sont intervenus en cours d'exécution. Le délai total d'exécution de la tranche ferme de ce marché a été augmenté de 50 % (6 mois).

Tableau n° 52 : Récapitulatif des plus importants dépassements de délais

Opération	Durée initialement prévue (en mois)	Durée effective (en mois)	Variation
ZAC de La Valentine (M15.119)	6	11	83 %
ZAC Saint-Louis (M14.11)	10	19	90 %
Cassis Brégadan (M15.55)	7	13	86 %
MIN des Arnavaux (M15.41)	12	18	50 %

Source : CRC.

En réponse aux observations provisoires, la SOLEAM affirme que ces *délais ont été nécessaires pour faire face aux contingences du site, éviter les co-activités, et prendre en comptes les aux besoins nés en cours d'exécution du fait des tiers*. La SPL maintient par ailleurs que la prolongation des délais n'a engendré aucun frais financier. La chambre note en effet que les « *chantiers doivent se heurter à la réalité de certaines complexités même si l'objectif est toujours de diminuer les incertitudes* ». La réitération des délais non tenus tendrait cependant à démontrer qu'ils sont généralement sous-estimés lors de la passation des marchés. La SOLEAM gagnerait à mieux calibrer la durée des travaux qu'elle prévoit, la sous-estimation des délais d'exécution pouvant avoir un effet sur la procédure de mise en concurrence. Si les délais étaient mieux définis à ce stade, cela pourrait éventuellement permettre à d'autres entreprises de postuler en toute connaissance de cause.

5.3.1.3 Des avenants et ordres de service à répétition sur des périodes courtes

- ZAC Vallon Régny

Le marché concernant les travaux de VRD de la ZAC du Vallon Régny a connu deux avenants en moins de 20 jours. Il s'agit de :

- l'avenant n° 1 signé le 22 octobre 2015 qui prend en compte des travaux non prévus pour un montant de 132 594 € HT ainsi que des modifications des quantités prévues initialement pour un montant de - 79 378 € HT. Au final, cela fait passer le montant du marché à 1 161 654 € HT ;
- l'avenant n° 2, signé le 10 novembre 2015, seulement 19 jours après le 1er avenant, a eu pour objet d'inclure des travaux non prévus pour un montant de 11 920 € HT et modifier des quantités prévues initialement pour un montant de - 9 971 € HT (portant le montant du marché à 1 163 603 € HT).

Si la SPL a eu raison d'adopter des avenants afin de suivre l'évolution de l'opération, une meilleure anticipation aurait dû conduire à ne passer qu'un avenant.

- La Savine Bas

Le marché subséquent pour des missions complémentaires traités à prix unitaires pris en application de l'accord cadre de maîtrise d'œuvre dans le cadre de l'opération de la Savine montre une numérotation des bons de commandes avec un bon de commande 6 « bis » et l'envoi des bons de commande 6 et 7 le même jour. L'état de situation sur les bons de commandes montre des lacunes dans le contrôle de leur émission.

Un contrôle interne au niveau des services techniques permettrait de mieux piloter les demandes et d'être au fait de la situation réelle de l'exécution des marchés.

5.3.2 Le contrôle insuffisant des sous-traitants

Les actes relatifs à la sous-traitance recèlent un nombre significatif d'anomalies au regard de l'échantillon retenu.

5.3.2.1 Les actes de sous-traitance ne sont pas toujours signés par des personnes habilitées

La note de service 2013/10 en vigueur au sein de la SOLEAM prévoit que seuls le directeur technique et les directeurs de département disposent d'une délégation du directeur général pour signer les agréments des sous-traitants. Depuis la fusion des départements aménagement et construction en 2017, cette délégation s'applique toujours aux mêmes personnes, désormais appelées directeurs opérationnels. Or, il s'avère que, dans plusieurs cas, les signataires des actes d'agrément de sous-traitance ne sont pas les personnes habilitées pour cela. Ces collaborateurs ont ainsi engagé juridiquement la société sans y avoir été autorisés.

C'est en particulier le cas de M. T. D., directeur de programmes, dans le cadre de plusieurs marchés.

Il en va ainsi pour le marché concernant les travaux de la bretelle d'accès au boulevard Fleming dans le cadre de la ZAC Saint-Just. M. T. D. a signé les actes de sous-traitance en 2015 pour les sociétés Clôture Saniez, Arcadis et Freyssinet et en 2016 pour les sociétés Maniebat et Comely. En revanche, le directeur général a bien signé les six autres actes de sous-traitance relatifs à ce marché.

C'est aussi le cas pour le marché de requalification et d'élargissement de deux voies de la ZAC de Sainte-Marthe, pour lequel M. T. D. a agréé en 2016 le sous-traitant EGE Noel Béranger et en 2017 les sous-traitants Jardin Service, Sol Essais, Mineral System et Rectiligne. De manière encore moins explicable, en 2018 pour le sous-traitant Jardin Service, c'est le responsable de programme, c'est-à-dire un collaborateur du directeur de programmes, qui a signé l'acte modificatif, et non le directeur opérationnel.

Enfin, il en va de même pour le marché relatif aux travaux de réalisation du contournement de l'établissement pour mineurs et de l'accès au château Saint-Antoine. M. T. D. a signé l'intégralité des huit actes de sous-traitance (dont un modificatif) en 2016.

Pour tous ces actes impliquant M. T. D., le défaut de signature par la directrice de département, aurait pu s'expliquer par son indisponibilité partielle d'octobre 2015 à juillet 2017[113]. Il appartenait néanmoins à la SOLEAM, soit de confier à M. T. D. une délégation, ce qu'elle n'a pas fait, soit de faire signer le directeur général, ce qu'elle n'a pas fait non plus, sauf pour le marché. Cette anomalie de gestion illustre la nécessité de mettre en place un contrôle interne au sein des services opérationnels, permettant de s'assurer du respect des délégations de signature et de formaliser l'organisation des intérims lorsqu'ils peuvent déboucher sur la signature d'actes engageant juridiquement ou financièrement la société.

5.3.2.2 Le contrôle de l'éligibilité au régime d'autoliquidation de la TVA a tardé à se mettre en place

Afin de faciliter l'accès des PME et TPE à la commande publique, une mesure de simplification a été créée par la loi de finances 2014[114] au profit des sous-traitants dans le secteur du bâtiment. Il est ainsi prévu à l'article 283-2 nonies du code général des impôts[115] un mécanisme d'autoliquidation de la TVA, qui consiste à faire payer cet impôt directement au titulaire du marché, lequel collecte la TVA en lieu et place de ses sous-traitants pour les travaux qu'ils effectuent, puis la reverse directement à l'État. Ce régime, qui s'applique aux contrats conclus depuis le 1er janvier 2014, a fait l'objet d'une application aux marchés de la SOLEAM à compter de cette date. L'examen de cette application révèle qu'elle n'a pas été bien effectuée jusqu'en 2016. En effet, jusque-là, la SOLEAM a appliqué l'autoliquidation à certains travaux relatifs à des espaces verts (réalisation d'espaces verts, abattage, arrosage, etc.) qui n'entrent pourtant pas dans le dispositif.

Ainsi, pour l'exécution du marché concernant des travaux de la bretelle d'accès au boulevard Fleming dans le cadre de la ZAC Saint-Just, il y a eu recours à un grand nombre de sous-traitants. Seul le sous-traitant dont l'intervention relevait des prestations intellectuelles s'est vu appliquer le régime normal de TVA, ce qui est conforme à la loi. La totalité de ceux intervenant pour des travaux se sont vus appliquer le régime de l'autoliquidation de la TVA. Or, parmi les bénéficiaires de l'autoliquidation, deux d'entre-deux ont effectué des travaux non pas sur des biens immeubles mais sur arbres et espaces verts. Conformément aux directives de la DGFiP, le régime d'autoliquidation ne leur était pas applicable : ils auraient donc dû facturer la TVA relative à leurs travaux.

De même, dans le cadre du marché relatif à la réalisation du contournement de l'établissement pour mineurs et de l'accès au château Saint-Antoine dans la ZAC de La Valentine, le titulaire a eu recours à sept sous-traitants (cf. *supra*). Comme cela s'est produit pour d'autres marchés, le contrôle des travaux ouvrant droit à l'autoliquidation de la TVA n'a pas été opéré, conduisant à ce qu'un sous-traitant qui ne pouvait pas en bénéficier se voit tout de même appliquer ce régime alors qu'il aurait dû facturer la TVA.

---

[113] L'intéressée a en effet suivi une formation en management durant cette période à raison d'1,5 jour par semaine.
[114] Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 25.
[115] Article 283 2 nonies du code général des impôts : « *Pour les travaux de construction, y compris ceux de réparation, de nettoyage, d'entretien, de transformation et de démolition effectués en relation avec un bien immobilier par une entreprise sous-traitante, au sens de l'article 1er de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, pour le compte d'un preneur assujetti, la taxe est acquittée par le preneur* ».

Le même constat peut être effectué pour le marché concernant des travaux de viabilisation de l'îlot 13 dans la ZAC Saint-Louis, le titulaire a fait appel à deux sous-traitants. Les activités de plantations et d'espaces verts sous-traitées à l'entreprise E. ont donné lieu à autoliquidation alors qu'elles n'y ouvraient pas droit.

Ces exemples illustrent un contrôle insuffisant au regard de la règlementation applicable. Néanmoins, il peut être constaté qu'à compter de 2016, une application plus rigoureuse de ce dispositif a été effectuée par la SOLEAM. À titre d'illustration, dans le marché relatif à la création d'une nouvelle voie dans la ZAC Sainte-Marthe, la prestation d'abattage et d'évacuation d'arbres effectuée par le sous-traitant P. s'est vue appliquer le régime normal de TVA.

6 LES FINANCES DE LA STRUCTURE SONT FRAGILES

6.1 Une fiabilité des comptes et une information financière à améliorer

6.1.1 Une information des actionnaires amoindrie

La chambre observe qu'à partir de l'exercice 2016, ne figure plus dans les comptes une présentation du bilan et du compte de résultat par activité. Pourtant, le logiciel NUEVO de l'expert-comptable SEMAPHORES est expressément prévu pour que la société dispose de cette donnée.

La société a fourni cette déclinaison de l'information comptable sur demande de la chambre. Il convient là encore de relever l'évolution des intitulés. La colonne « fonctionnement » ne correspond plus comme précédemment à 2016, aux finances de la structure mais est retraitée d'une colonne dédiée aux opérations propres. Ce changement de méthode, qui en modifie les périmètres, est de nature à créer des incompréhensions dans l'analyse de l'évolution financière de la société.

En réponse aux observations provisoires, la SOLEAM a déclaré vouloir remettre dans le rapport de gestion une présentation du bilan et du compte de résultat par activité pour « *ne pas amoindrir l'information des actionnaires.* »

6.1.2 Une absence de comptabilité analytique des coûts préjudiciable à la bonne information sur la situation financière de la société

La comptabilité analytique est un mode de traitement des données financières ayant pour objectif de donner une vision détaillée des résultats de chaque activité. Elle constitue un outil de pilotage important pour une entreprise.

Or, la SOLEAM ne dispose pas d'une comptabilité d'analyse des coûts de structure générés par les opérations qu'elle conduit. Elle a indiqué qu'il existait une telle comptabilité à la SEM Marseille Aménagement, mais que cet outil n'a pas été élargi à la SOLEAM en raison de sa complexité.

Dépourvu de cet outil, la SOLEAM n'est pas en mesure d'indiquer précisément les charges et les ressources propres à affecter à chaque opération et donc de déterminer l'impact en terme d'équilibre financier de chaque opération pour la structure. Il est ainsi impossible de démontrer que les tarifs pratiqués par la SOLEAM sont adaptés aux coûts induits par chacune des opérations.

En réponse aux observations provisoires, la ville de Marseille a indiqué que « *l'absence de présentation du bilan et du compte de résultat par activité dans le rapport de gestion, ainsi que le choix de ne pas recourir à une comptabilité analytique rendent difficile l'analyse (..) de la situation financière réelle*. »

À titre illustratif, depuis 2016, la SOLEAM a décidé de présenter une répartition de la rémunération forfaitaire par « pôle » d'intervention[116] dans le cadre de l'opération grand centre-ville. L'enveloppe annuelle forfaitaire que perçoit la SOLEAM (1,572 M€) est répartie entre les pôles en fonction des dépenses engagées sur chaque pôle et non des coûts de gestion réels de la société sur chaque pôle. Ce suivi ne permet pas de disposer d'une information fiable sur le coût engagé sur chaque pôle.

La méthode de répartition aggrave mécaniquement le poids de la rémunération du concessionnaire dans les dépenses de certains pôles, parmi ceux qui font l'objet d'un sous-bilan.

[116] Cf. évolution des CRAC 2013-2018.

Tableau n° 53 : Répartition des rémunérations de la SOLEAM par sous-bilan fin 2018 (en €)

	De base	Sur dépenses	Sur objectifs	Total
Korsec	2 430 423	107 025	10 980	2 548 428
5 Maurice Korsec	17 194	252		17 446
City Stade	9 813	38 244		48 057
Place Fare	83 450	92 354		175 804
Fonderie Vieille	96 619	36 545	14 610	147 774
Canebière / Feuillant	1 902 114	126 530	141 376	2 170 020
Mazagran	281 392	2 842	-	284 234
Nationale/providence	173 562	116	-	173 678
CMA Providence	198 621	1 375	-	199 996
Place providence	15 417	-	-	15 417
Pôle Flammarion	1 949 815	2 158	-	1 951 973
Espace public Flammarion	1 047 004	-	-	1 047 004
Folies bergères	366 656	29 484	-	396 140
Nadar/Pouillon	171 893	192	-	172 085
Abadie / Hôtel Dieu	393 439	4 255	13 591	411 285
Opéra	4 097	2 460	-	6 557
Pôle Noailles	1 493 361	757	-	1 494 118
Pôle Ventre Lieutaud	171 659	2 606	-	174 265
Arc palud	24 839	-	-	24 839
Jean Jaurès	195 524	109 822	-	305 346
OPAH-RU	510 006			510 006
Ravalement façades	107 939		360 000	467 939
Auphan	310 518	94		310 612
Buttes St Mauront	158 757			158 757
Coûtellerie	951			951
Nau	5 624			5 624
Trois rois	951			951
Olivieri	5 623			5 623
Bons enfants	9 661			9 661
Curiol	9 962			9 962
Fongate	246			246
Consolat libération	5 953			5 953
Chape	4 110			4 110
Total bilan	12 165 319	557 111	540 557	13 262 987

Source : CRAC 2018 et SOLEAM (en bleu, opération ne faisant pas l'objet d'un sous-bilan au CRAC).

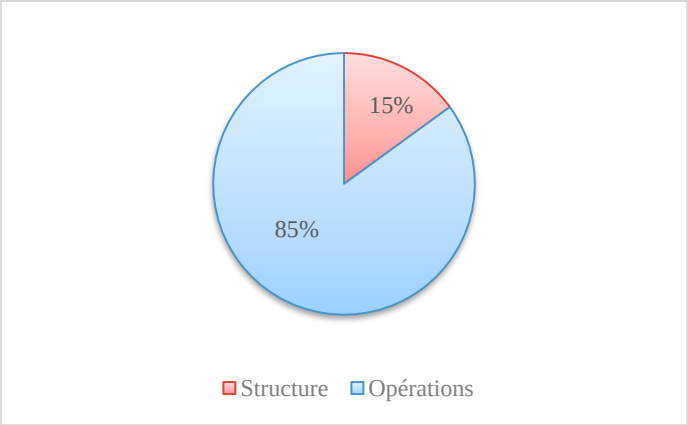
Recommandation n° 3 : Mettre en place une comptabilité analytique des coûts.

6.2 La situation financière n'est équilibrée que grâce à des activités en propre non autorisées aux SPL

Les finances de la SOLEAM recouvrent trois domaines d'activité : l'activité de mandat (cf. chap. 3), l'activité de concession (cf. chap.4)[117] et l'activité de la « structure » en elle-même, c'est à dire en dépense, les charges des fonctions supports (personnels, locaux, fonctionnement courant et les activités en propre), et en recettes, principalement les rémunérations reçues au titre des activités de mandats et de concession.

La structure de la SOLEAM ne représente, en moyenne entre 2013 et 2019, que 15 % des masses financières de la société, les 85 % restants relevant des opérations de concessions. C'est néanmoins cette dernière qui caractérise la rentabilité de l'entreprise et qui est analysée ici.

Tableau n° 54 : Décomposition du budget de la société



Source : CRC à partir des comptes de la SOLEAM.

Il a été décidé de ne réaliser l'analyse de la structure que pour la période 2014-2018 pour illustrer réellement les tendances observées, l'année 2013 faisant figure d'exception en particulier en raison de la fusion.

6.2.1 Une situation bilancielle de la structure qui ne pose pas de difficultés en apparence

6.2.1.1 Le fonds de roulement net global augmente sur la période

Le bilan de la SOLEAM met en exergue des ressources durables, principalement mises à sa disposition par ses actionnaires. Elles sont destinées à financer les investissements et les charges du cycle d'exploitation.

[117] Les mandats ont vocation à être équilibrés financièrement et que le résultat des concessions n'est dégagé qu'à leur achèvement et principalement à la charge du concédant.

Tableau n° 55 : Évolution du fond de roulement net global dans le bilan fonctionnel

En K€	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations incorporelles (valeur nette)	57	39	24	6	2
Immobilisations corporelles (valeur nette) dont:	1 610	1 183	1 064	1 003	994
-Terrain	266	266	266	266	266
-Constructions	1 336	908	791	732	724
-Autres	8	9	7	6	5
Immobilisations financières	204	205	214	216	238
Autres	89	115	183	234	236
TOTAL ACTIF STABLE	**1 960**	**1 542**	**1 485**	**1 458**	**1 470**
Capital social	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Réserves, primes d'émission		3	6	19	19
Report à nouveau	110	174	223	480	115
Résultat (déficitaire si négatif)	68	53	270	- 365	27
Emprunts et dettes financières	362	359	357	378	392
Provisions pour risques et charges	546	582	563	186	200
Autres					500
TOTAL PASSIF STABLE	**6 086**	**6 171**	**6 419**	**5 697**	**6 253**
FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL POSITIF	**4 126**	**4 629**	**4 934**	**4 239**	**4 783**

Source : bilan fonctionnel SOLEAM, mise en forme CRC.

La SOLEAM est une société de prestations intellectuelles et de services (études, conduites de projets, passations de marchés). Son bilan reflète son activité peu capitalistique.

La société, qui n'a pas vocation à accumuler du patrimoine propre, dispose d'un actif net peu important. Elle n'a pas acquis de nouveaux terrains (266 K€) ni procédé à de nouvelles constructions. Celles déjà en sa possession ont été en grande partie amorties (expliquant que les immobilisations corporelles passent de 1,610 M€ en 2014 à 724 K€ en 2018). La SOLEAM, locataire de locaux partagés avec l'AGAM, à qui elle refacture une partie du loyer, ne souhaite pas en devenir propriétaire.

Au passif, les capitaux propres sont stables et ne fluctuent qu'au rythme du résultat de l'exercice. Ils représentent en moyenne plus de 80 % des ressources stables sur la période.

La structure n'a pas de dette bancaire mais enregistre seulement des dépôts de garantie versés par les locataires des villages d'entreprises.

Le fonds de roulement net global de la société augmente entre 2014 et 2018, le passif stable augmentant plus vite que l'actif stable. À l'avenir, une fois les travaux pour le village d'entreprises à l'Anse du Pharo[118] réalisés (cf. 7.2.2.), la SOLEAM devra intégrer les 10 M€ d'actifs qu'ils représentent et les 4 M€ de passif issus des subventions reçues[119], ce qui devrait inverser la tendance constatée sur l'augmentation du fond de roulement net global.

[118] Il s'agit d'une concession de gestion de la métropole au profit de la SOLEAM. Les 10 M€ concernent des biens de retours.
[119] Les 6 M€ restant étant à la charge de l'exploitant qui envisage de les financer par emprunt.

6.2.1.2 La société n'a pas de difficultés de trésorerie

Tableau n° 56 : Évolution du besoin en fonds de roulement

En K€	2014	2015	2016	2017	2018
Avances et acomptes versés		6		0	0
Créances clients / comptes rattachés	431	363	811	948	685
Créances diverses d'exploitation	322	466	539	576	604
Charges constatées d'avance	109	120	100	256	265
Autres		353	279	291	248
Total actif circulant (A)	**862**	**1 308**	**1 729**	**2 071**	**1 802**
Avances reçues		6	4	4	
Fournisseurs d'exploitation	221	262	393	293	294
Dettes sociales et fiscales	981	917	1 095	1 117	1 059
Dettes diverses d'exploitation	297	299	130	290	172
Produits constatés d'avance		32			
Total passif circulant (B)	**1 499**	**1 516**	**1 622**	**1 703**	**1 525**
Besoin (+) ou excédent de fond de roulement (-) (B-A)	- 637	- 208	107	368	277

Source : SOLEAM, mise en forme CRC.

Le bas de bilan de la société est peu important. L'actif circulant, qui représente de l'ordre de deux millions d'euros, est principalement composé des créances clients et des créances diverses d'exploitation.

Les créances clients ont été multipliées par trois entre 2015 et 2017 en raison, selon la SOLEAM, d'une facturation plus importante de sa part en fin d'année.

Les créances d'exploitation quant à elles augmentent régulièrement sur toute la période jusqu'à doubler (322 K€ en 2014 à 604 K€ en 2018). Selon les réponses de la SOLEAM aux observations provisoires, ces créances seraient dues à l'augmentation du crédit de TVA ainsi qu'à l'attente de l'encaissement du crédit d'impôt compétitivité emploi et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

Les charges constatées d'avance ont connu une légère baisse jusqu'en 2016. Elles ont cependant été multipliées par 2,5 entre 2016 et 2017. Selon les réponses formulées par la SOLEAM, elles seraient dues *« à l'augmentation des factures faites par les prestataires en avance sur l'exercice »*.

Le passif circulant est relativement stable depuis 2014.

Alors que l'excédent en fonds de roulement (excédent des dettes sur les créances à court terme) était de l'ordre 0,6 M€ après la fusion avec la SEMA, il s'est réduit jusqu'à devenir un besoin en fonds de roulement à compter de 2016. Cette évolution résulte majoritairement de la forte augmentation des créances clients.

Tableau n° 57 : Évolution et composition de la trésorerie

En K€	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018
Fonds de roulement net global (A)	4 126	4 629	4 934	4 239	4 783
Besoin (+) ou excédent (-) en fonds de roulement (B)	- 637	- 208	107	368	277
Trésorerie (A-B)	**4 763**	**4 837**	**4 827**	**3 871**	**4 506**
Dont valeurs mobilières de placement	*3 784*	*2 983*	*2 683*	*2 783*	*1 383*
Dont disponibilités	*979*	*1 854*	*2 144*	*1 100*	*3 122*
Dont financement de court terme				*12*	

Source : CRC à partir du bilan fonctionnel.

Conséquence d'un fonds de roulement important et d'un besoin en fonds de roulement négatif ou faible, la trésorerie constatée en fin d'exercice a été importante entre 2014 et 2018 en s'établissant en moyenne à 4,6 M€[120].

Cette trésorerie était pour plus de deux tiers composée de valeurs mobilières de placement jusqu'en 2018, qui ont rapporté 30 K€ de produits financiers cette année-là.

La société se trouve dans une situation bilancielle saine.

6.2.2 Des résultats dégagés toutefois faibles

6.2.2.1 Les charges de la structure mettent en avant la progression des achats et charges externes

Tableau n° 58 : Évolution des charges de la structure

En K€	2014	2015	2016	2017	2018	Var. an. Moy.
Autres achats et charges externes	1 771	1 770	2 189	2 188	2 128	5 %
Impôts, taxes et versements assimilés	454	484	469	559	492	2 %
Salaires et traitements	2 448	2 381	2 464	2 591	2 554	1 %
Charges sociales	1 375	1 263	1 479	1 347	1 334	- 1 %
Dotations aux amortissements sur immobilisations	471	473	184	151	133	- 27 %
Dotation aux provisions sur actif circulant	52	10	24	65	17	- 25 %
Dotation aux provisions pour risques et charges	143	129	401	2	20	- 39 %
Autres charges	2	30	92	70	4	- 15 %
Total charges d'exploitation (II)	**6 716**	**6 539**	**7 303**	**6 974**	**6 682**	**0 %**
Total charges financières (VI)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**NS**
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	499	61		1		- 100 %
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	4	12	3	3	11	32 %
Charges exceptionnelles	**502**	**73**	**3**	**3**	**11**	**- 62 %**
TOTAL des charges	**7 218**	**6 613**	**7 306**	**6 977**	**6 693**	**- 2 %**

Source : comptes annuels SOLEAM, mise en forme CRC.

[120] À l'échelle consolidée de la SOLEAM, cette trésorerie est encore plus importante en raison des avances reçues sur les mandats notamment (cf. 4.2.).

Entre 2014 et 2018, les charges de la société s'élevaient en moyenne à 7 M€, dont près de la moitié était des charges de personnels. La masse salariale demeure stable entre 2014 et 2018 puisqu'elle n'évolue que de 2 %. Elle représente en moyenne 56 % des charges d'exploitation de la structure et constitue ainsi un enjeu financier important pour la société.

Tableau n° 59 : Évolution de la masse salariale

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Salaires et traitements	2 447 771 €	2 381 121 €	2 464 268 €	2 590 906 €	2 554 264 €	4 %
Charges sociales	1 375 496 €	1 262 920 €	1 479 198 €	1 347 407 €	1 334 168 €	- 3 %
Masse salariale	3 825 281 €	3 646 056 €	3 945 482 €	3 940 330 €	3 890 450 €	2 %
Charges d'exploitation	6 716 137 €	6 539 067 €	7 303 056 €	6 973 854 €	6 682 422 €	- 0,50 %
MS / charges	57 %	56 %	54 %	57 %	58 %	

Source : SEMAPHORES comptes annuels et CRC.

Pour le reste, les charges sont composées pour un tiers des achats et charges externes, dont les principaux postes de dépenses sont (valeurs 2018) les loyers et charges immobilières pour 0,65 M€, les rémunérations de gestion au profit de la SCET et de SEMAPHORES (0,18 M€) et l'entretien et la réparation de matériel de bureau (0,15 M€). Ces charges ont augmenté de plus de 20 % entre 2014 et 2018 passant de 1,8 M€ à 2,1 M€ principalement en raison de la hausse du poste loyer et charges immobilières (+ 0,2 M€).

6.2.2.2 Les produits de la structure suivent une tendance baissière

Tableau n° 60 : Évolution des produits de la structure (k€)

En K€	2014	2015	2016	2017	2018	Var. an. Moy.
Production vendue (biens)	1 665	1 677	1 604	0		- 100 %
Production vendue (services)	648	772	1 111	2 492	2 237	36 %
Chiffres d'affaires net	**2 313**	**2 449**	**2 714**	**2 492**	**2 237**	**- 1 %**
Reprise sur provisions (et amortissement), transferts de charges	4 511	3 998	4 795	4 083	4 423	0 %
Autres produits	2	1	0	0	0	- 57 %
Total produits d'exploitation	**6 826**	**6 448**	**7 510**	**6 575**	**6 660**	- 1 %
Autres intérêts et produits assimilés	13	7	5	3	12	- 2 %
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement	61	45	39	30	20	- 24 %
Total produits financiers	**74**	**52**	**45**	**33**	**32**	- 19 %
Produits exceptionnels sur opération de gestion		152				NS
Produits exceptionnels sur opérations en capital	4	12	3	3	29	69 %
Reprises sur dépréciations et provisions, transferts de charges	383		18			- 100 %
Produits exceptionnels	**387**	**164**	**20**	**3**	**29**	- 48 %
TOTAL des produits	**7 286**	**6 665**	**7 575**	**6 611**	**6 720**	- 2 %

Source : CRC à partir des comptes.

Les produits de la structure ont diminué de près de 8 % entre 2014 et 2018, passant de 7,3 M€ à 6,7 M€. Cette réduction résulte en grande partie de la baisse des produits d'exploitation.

Parmi ces produits on observe que le chiffre d'affaires de la société, après avoir augmenté entre 2014 et 2016 de 400 K€ s'est réduit en 2017 et 2018 retrouvant un niveau en deçà de celui de 2014. Sur ces derniers exercices, l'activité n'est plus portée que par la « production de services » qui correspond aux rémunérations des mandats (0,5 M€ en 2018), aux prestations de service (AMO) (0,1 M€) et aux produits divers et accessoires (0,5 M€), principalement constitué de la sous-location de ses locaux, et des produits d'exploitation des villages d'entreprises (1,2 M€).

Plus de la moitié des produits d'exploitation résulte des reprises sur provisions et transferts de charges effectués, stables sur la période. Ce chapitre correspond principalement aux rémunérations de la SOLEAM sur les concessions (4,1 M€ en 2018) et des reprises sur provisions et transferts des villages d'entreprises (0,1 M€).

Tableau n° 61 : Composition des principaux produits en fonction des activités

En K€		2014	2015	2016	2017	2018
Mandat		**651**	**694**	**929**	**636**	**528**
Concession	Sur rémunération forfaitaire	1 951	1 792	2 004	1 890	2 130
	Sur dépenses	1 278	1 086	1 072	1 012	1 054
	Sur recettes	950	692	890	394	867
	Sur liquidation	0	23	0	20	0
	Total	**4 180**	**3 593**	**3 966**	**3 316**	**4 050**
AMO		- 4	70	182	284	134
Produits divers et accessoires (AGAM)		402	418	388	432	457
Villages d'entreprises[121]		1 380	1 523	1 436	1 522	1 346

Source : CRC à partir des rapports de gestion.

D'après la réponse de la SOLEAM aux observations provisoires de la chambre, « en 2019, le total des produits de la structure est de 7,7 M€, soit + 15 % de plus qu'en 2018 et même 5,5 % par rapport à 2014 » sans qu'aucun document n'ait été transmis pour attester de ces chiffres, ni expliquer les raisons de cette brusque croissance.

6.2.2.3 Un résultat qui n'est positif que grâce à la gestion de village d'entreprises

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est un indicateur permettant d'estimer les ressources générées par le cycle d'exploitation courant de l'entreprise afin de lui permettre de faire face aux charges financières et exceptionnelles éventuelles et autofinancer ses investissements. En l'occurrence devant la faiblesse des produits et charges financiers et exceptionnels, l'EBE est sensiblement égal à la capacité d'autofinancement sur presque toute la période.

[121] Tous produits confondus (exploitation, reprises sur provision, exceptionnels).

Tableau n° 62 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation

En K€	2014	2015	2016	2017	2018
Production exercice (+)	2 313	2 449	2 714	2 492	2 237
Consommation exercice (-)	1 771	1 770	2 189	2 188	2 128
Autres charges (-)	2	30	92	70	4
=Valeur ajoutée	**540**	**650**	**433**	**233**	**105**
Impôts et taxes (-)	454	484	469	559	492
Salaires et traitements (-)	2 448	2 381	2 464	2 591	2 554
Charges sociales (-)	1 375	1 263	1 479	1 347	1 334
=Excédent brut d'exploitation	**- 3 738**	**- 3 479**	**- 3 979**	**- 4 264**	**- 4 276**
+ Transfert de charges	**4 180**	**3 593**	**3 966**	**3 316**	**4 050**
= EBE avec rémunérations sur concessions	**442**	**114**	**- 13**	**- 948**	**- 226**

Source : Comptes annuels par activité.

Tableau n° 63 : Résultat de la structure après prise en compte des opérations d'ordre

En K€	2014	2015	2016	2017	2018
Total des produits	7 286	6 665	7 575	6 611	6 720
Total des charges	7 218	6 612	7 306	6 977	6 693
Bénéfices ou perte/ résultat net	**68**	**53**	**269**	**- 366**	**27**

Source : CRC à partir des comptes.

L'EBE est en l'espèce négatif ou faible sur toute la période ce qui signifie que l'entreprise ne génère pas suffisamment de richesse pour couvrir son cycle d'exploitation. L'évolution des charges et des produits telle que constatée (cf. tableaux n° 75 et 76) ne donnent que peu de marges de manœuvre à la société pour espérer redresser cette situation.

Dans ces conditions, la société gagnerait à effectuer une revue de ses dépenses de gestion pour se redonner des marges de manœuvre.

Cela est d'autant plus nécessaire que le résultat de la structure est certes en quasi-équilibre sur presque toute la période mais cela n'a été possible qu'en raison de l'activité des villages d'entreprises.

La SOLEAM gère en effet deux villages d'entreprises en propre, hérités de la SEMA, et a débuté en 2018 une opération sur l'Anse du Pharo afin de disposer d'un troisième village d'entreprises dans le cadre d'une concession d'exploitation.

Les trois villages d'entreprises de la SOLEAM

Le village d'entreprises de Mourepiane est issu d'une convention d'occupation du domaine public maritime détenue par le Grand port maritime au bénéfice de la SOMICA jusqu'au 30 avril 2016, puis de la SOLEAM par convention signée du 28 avril 2016 pour une durée de 15 ans. Cela concerne un terre-plein de 25 207 m^2 sur lequel la SOLEAM a édifié un ensemble immobilier et pour lequel elle paie une redevance annuelle de 315 087,50 € HT. Ce village lui rapporte annuellement en moyenne 0,9 M€.

Le village d'entreprises de Saint-Henri dans le 16ème arrondissement de Marseille relève de la pleine propriété de la SOLEAM. Il lui rapporte annuellement en moyenne 0,6 M€ tandis que les frais de gestion s'établissent à 0,4 M€ par an.

Enfin, en ce qui concerne l'Anse du Pharo, la métropole a transféré l'autorisation d'occupation du domaine public dont elle bénéficiait auprès du Port autonome de Marseille à la SOLEAM par une concession de travaux et d'exploitation signée le 4 mai 2018. L'investissement pour la création du village destiné à accueillir 30 entreprises est à 10 M€ HT, la métropole en finançant 4 M€[122], le reste étant à la charge de l'exploitant. *In fine*, la SOLEAM intègrera dans son bilan les 10 M€ de travaux réalisés en tant que biens de retour et aura la charge du nouveau village d'entreprises selon les conditions de la concession de gestion.

L'article L. 1531-1 du CGCT ne permet pas à la SOLEAM en tant SPL, contrairement à la SEMA, de mener des actions pour son compte propre à travers les villages d'entreprises qu'elle détient. Elle peut tout à fait gérer le village de l'Anse du Pharo pour le compte de la métropole dans le cadre d'une concession de gestion, mais n'est pas compétente pour gérer un village d'entreprise de son propre chef, d'autant plus dans le cadre d'un bien qui ne figure pas à son patrimoine à l'instar du village de Mourepiane, régi par une convention d'occupation du domaine public.

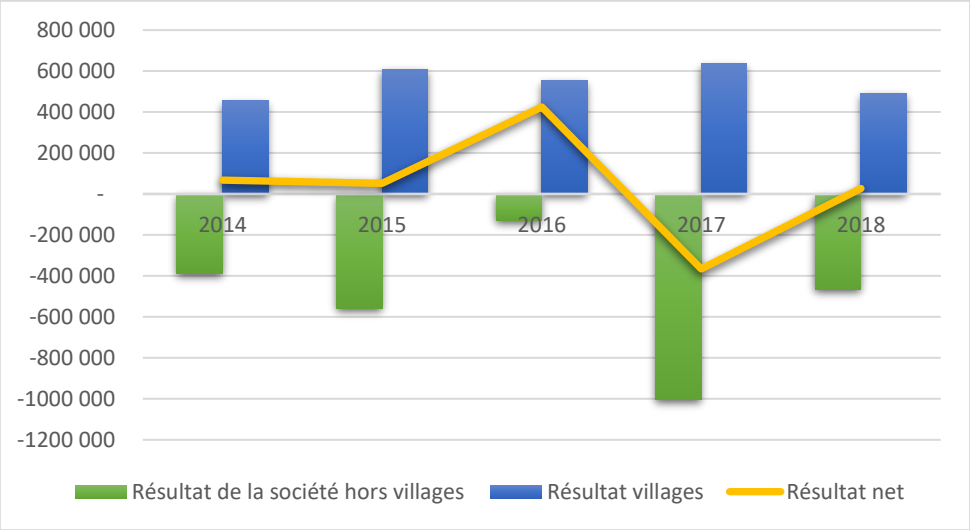
Recommandation n° 4 : Mettre fin à la gestion en propre du village d'entreprises de Mourepiane.

Dans le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 13 juin 2018, le directeur général explique néanmoins que « *sans le résultat des villages d'entreprises qui permet d'amoindrir les pertes, autour de 500 K€ par an, la société et, avant la SOLEAM, Marseille Aménagement, présente un déficit structurel entre les charges et les produits* ».

De fait, l'équilibre financier de la société est entièrement tributaire de ces villages. Le résultat net de la société sans les produits issus de ces villages et retraité du coût de ces villages, porté par la structure, est en effet fortement déficitaire sur toute la période.

[122] Délibération de la métropole AMP du 19 octobre 2017.

Graphique n° 14 : Décomposition du résultat de la société et des villages (en €)



Source : CRC à partir des données issues des rapports de gestion.

6.2.2.4 Une situation financière non soutenable

Le résultat négatif de la société hors villages d'entreprises montre que, dans son activité quotidienne, les charges qu'elle supporte en tant qu'aménageur ne sont pas couvertes par ses recettes d'aménageur.

L'absence de tenue d'une comptabilité analytique (cf. 6.1.2) ne permet pas de connaître les charges générées et le résultat dégagé au titre de chacune des activités et opérations menées. Les modifications incessantes des rémunérations sur les opérations ne résultent jamais d'une analyse des coûts supportés par la structure au titre de l'opération, mais d'un pilotage « à vue » de l'équilibre de la structure.

Il est cependant impossible de déterminer, en l'état des informations fournies, si les tarifs demandés sont insuffisants pour couvrir les charges ou au contraire si celles-ci sont structurellement trop élevées.

Les opérations n'avançant que très lentement, la société vit sur les avances de trésorerie versées par les collectivités et grâce à la rémunération forfaitaire de l'opération grand centre-ville.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la SOLEAM conteste le fait que la rémunération de l'OGCV contribue largement à l'équilibre de la société dès lors qu'elle sert à rémunérer les quatorze chargés de missions qui travaillent sur le projet. Mais, ainsi que l'a déjà noté la chambre *supra*, si la rémunération de l'OGCV ne bénéficie qu'à cette opération alors, la répartition de la rémunération de cette opération par pôle est particulièrement importante au regard des réalisation (cf. par exemple pole fonderie vieille *supra*), ce que la SOLEAM conteste également.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des concessions en cours au 31 décembre 2018 143
Annexe n° 2. Liste des cessions (hors opérations grand centre-ville) 144

Annexe n° 1. Évolution des concessions en cours au 31 décembre 2018

Tableau n° 64 : Évolution de certaines opérations ayant des conséquences sur la santé financière de l'entreprise

Concessions	ZAC Saint-Louis (183)*	ZAC de la Jarre (717)*	ZAC Valentine (741)**	Technopole de Château-Gombert (120)	Aménagement Saint-Just (125)*	ZAC de la Capelette (177)	Vallon Régny (191)	ZAC du Rouet (186)*	Sainte-Marthe (192)	RHI Saint-Mauront Gaillard (194)	Mardirossian (601)	Savine Bas (604)*	Malpassé (605)	Parc de La Barasse (743)	Saumaty Séon (754)	Bras d'Or (606)	PRI La Ciotat (174)
Nombre d'avenants	21	21	18	22	23	17	11	19	11	13	7	7	7	14	20		17
Budget d'origine (M€)	5,3	13,2	NS	68,8	18,2	68,8	40,1	40,6	116,4	6,9	26,3	13,9	4,8	4,8		30,8	17,1
Budget définitif prévu au 31/12/18 (M€)	9,7	26,5	50,4	93,5	24,4	93,5	58	74,1	156	13,2	9,3	31,8	13,5	6	41,3	32	17,9
Participation d'origine (M€)	1,8	0,6	NS	3,5	4,8	3,5	0	14,03	1,37	1,8	6,9	2,8	0,2	1,7	10,7	13	7,8
Participation totale prévue au 31/12/18 (M€)	3,3	7,2	7,5	12,8	6,1	12,8	22,1	22,6	45,8	7,5	7,7	10,5	7,5	1,7	14,2	13	11,2
Trésorerie au 31/12/18 (M€)	- 0,6	0,5	1,4	0,4	- 0,2	0,4	- 0,5	0,1	- 1,5	0,2	- 0,2	0,8	1,2	0	0,3	- 1,3	- 0,3

*Source : CRAC 2018, *Seuls CRAC 2017 disponibles, **Aucune information sur les montants initiaux.*

Annexe n° 2. Liste des cessions (hors opérations grand centre-ville)

Numéro pr	projet	Raison sociale Acquéreur	Date recette	Recette TTC	Observations
120	Château Gombert	TECHFI INDUSTRIES	11/02/2014	302 415	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
120	Château Gombert	SAFING	14/02/2014	3 255 235	Commercialisation Marseille Aménagement
120	Château Gombert	FCG	14/05/2014	1 232 359	Commercialisation Marseille Aménagement
191	Vallon Regny	STE FONCIERE ECLAS	22/05/2014	4 128 505	Commercialisation Marseille Aménagement
125	Saint-Just	FINAREAL	01/07/2014	3 230 643	Commercialisation Marseille Aménagement
120	Château Gombert	KETIBAT SCI	16/07/2014	76 758	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
174	La Ciotat	M FATA	23/07/2014	87 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
192	Sainte Marthe	LOGIREM	06/08/2014	666 507	Bailleur social (reconstitution offre ANRU)
192	Sainte Marthe	LOGIREM	06/08/2014	102 855	Bailleur social (reconstitution offre ANRU)
120	Château Gombert	INDEX EDUCATION	18/08/2014	376 810	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
191	Vallon Regny	APHM	21/08/2014	33 750	Délaissé terrain mitoyen
743	La Barasse	RFF	18/12/2014	369 050	Délaissé terrain mitoyen
120	Château Gombert	PIERRE ERIC	30/01/2015	260 459	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
754	Saumaty Seon	LENA	20/02/2015	180 654	Commercialisation Marseille Aménagement
754	Saumaty Seon	CARRETTA THIERRY ET RISOUL PHILIPPE	22/05/2015	237 661	Commercialisation Marseille Aménagement
120	Château Gombert	SFHE (ARCADE)	03/07/2015	1 760 057	Commercialisation Marseille Aménagement
120	Château Gombert	SFHE (ARCADE)	03/07/2015	287 838	Commercialisation Marseille Aménagement
174	La Ciotat	M LOCKWOOD	27/08/2015	128 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
754	Saumaty Seon	VILLA FLOR IV	30/10/2015	282 528	Commercialisation Marseille Aménagement
754	Saumaty Seon	HABITAT MARSEILLE PROVENCE	27/11/2015	0	Régularisation foncière Bailleur social
120	Château Gombert	BNP PARIBAS	22/12/2015	1 683 518	Commercialisation Marseille Aménagement
605	Malpassé	HABITAT MARSEILLE PROVENCE	22/12/2015	209 880	Bailleur social
741	La Valentine	REDMAN MEDITERRANEE	23/12/2015	599 797	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
174	La Ciotat	M BOUZEBOUDJA	11/01/2016	63 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
174	La Ciotat	M DUC	11/01/2016	50 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
741	La Valentine	REDMAN MEDITERRANEE	07/04/2016	381 014	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
174	La Ciotat	SCI RUE DES FLEURS	18/04/2016	105 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
174	La Ciotat	M POTEAU	14/06/2016	90 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
120	Château Gombert	BNP PARIBAS	21/07/2016	550 108	Commercialisation Marseille Aménagement
120	Château Gombert	BNP PARIBAS	21/07/2016	37 320	Commercialisation Marseille Aménagement
174	La Ciotat	SCI TIMAX	14/09/2016	130 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
741	La Valentine	GRANDE LOGE DE FRANCE	04/11/2016	1 008 000	Echange foncier relocalisation Capelette
174	La Ciotat	MME BAILLIET	09/11/2016	100 000	Panneau sur immeuble et publicité sur support spécialisé
125	Saint-Just	AMETIS SA	30/11/2016	4 724 891	Commercialisation Marseille Aménagement
125	Saint-Just	AMETIS SA	30/11/2016	1 822 640	Commercialisation Marseille Aménagement
192	Sainte Marthe	ART PROMOTION	05/12/2016	1 373 226	Commercialisation Marseille Aménagement
192	Sainte Marthe	ART PROMOTION	05/12/2016	144 761	Commercialisation Marseille Aménagement
177	Capelette	BOUYGUES IMMOBILIER	15/12/2016	1 279 005	Extension existant commercialisé par MA
177	Capelette	SOGIMA	24/12/2016	1 443 092	Appel à projet
195	Tarascon	EPF PACA	03/01/2017	2 000 000	Pas de prospect, cession pour portage foncier en fin de concession
120	Château Gombert	SAUVEGARDE 13 (CRECHE)	26/04/2017	164 239	Appel à projet
183	Saint-Louis	COMITE CATHOLIQUE	07/07/2017	119 543	Extension existant
120	Château Gombert	HELIOPOLIS/LAZARD GROUPE	10/07/2017	787 643	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
741	La Valentine	REDMAN MEDITERRANEE	18/07/2017	416 705	Commercialisation Direction Attractivité (Ville de Marseille)
183	Saint-Louis	ENEDIS ERDF	21/11/2018	815 732	Terrain pour transformateur quartier
192	Sainte Marthe	QUARTUS RESIDENTIEL	07/12/2018	1 767 281	Reprise suite abandon promoteur précédent
186	Rouet	SCI CV LE REGENT	12/12/2018	3 615 253	Finalisation d'une commercialisation MA
120	Château Gombert	SOGIMA	17/12/2018	1 177 731	Bailleur social

Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Marseille, le 25 MARS 2021

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
T 04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° 409.

Contrôle n° 2019-0030

Objet : observations définitives relatives à la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la société locale d'équipement et d'aménagement de l'aire métropolitaine Aix-Marseille-Provence (SOLEAM)

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 131 943 4177 4

à

Monsieur le maire
Commune de Marseille
Hôtel de Ville
Quai du Port
13002 MARSEILLE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société locale d'équipement et d'aménagement de l'aire métropolitaine Aix-Marseille-Provence (SOLEAM) pour les exercices 2010 à 2018 et les réponses qui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités qui lui ont apporté un concours financier ou qui détiennent une partie du capital ainsi qu'au représentant légal de l'organisme qui respectivement le présenteront à la prochaine réunion de leur assemblée délibérante et de leur organe collégial de décision.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Nacer MEDDAH