



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MARSEILLE – MARCHÉ DE PARTENARIAT DU STADE VÉLODROME

(Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 19 juin 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN STADE COMMUNAL QUI PRÉSENTE LES CARACTÉRISTIQUES D'UN ÉQUIPEMENT MÉTROPOLITAIN	7
1.1 Les évolutions successives du stade Vélodrome	7
1.2 Le contrat de partenariat de 2010 et ses modifications	8
1.3 Un stade dont le rayonnement dépasse la ville de Marseille.....	10
2 LA PHASE DE CONSTRUCTION : UN COUT LIÉ A LA CONSTRUCTION DE 457 MILLIONS D'EUROS	12
2.1 Une évolution contenue du coût de la construction	12
2.2 Le paiement de la construction par des redevances dont s'acquitte la commune depuis 2014.....	15
2.2.1 La rémunération des fonds propres ne prend pas en compte le transfert du risque commercial vers la société Mars 360	16
2.2.2 Les emprunts bancaires n'ont pas donné lieu à renégociation en période de baisse des taux d'intérêts	17
2.3 La ville rembourse également les emprunts adossés aux subventions versées lors de la phase de construction.	18
3 UNE SOCIÉTÉ FILIALE DE L'OM SASP, NOUVEL EXPLOITANT COMMERCIAL À COMPTER DE 2019.....	19
3.1 Une activité qui s'accroît depuis la fin de la pandémie.....	19
3.1.1 Le nombre d'événements organisés est important	19
3.1.2 La fréquentation est soutenue.....	20
3.2 Arema, exploitant commercial de 2014 à 2018.....	20
3.2.1 La redevance versée par la ville pour permettre la gestion du stade.....	21
3.2.2 Les recettes garanties à la ville par la société Arema.....	22
3.3 Un avenant a modifié les modalités d'exploitation commerciale du stade à compter de 2019	23
3.3.1 Une filiale d'OM SASP est devenue seule l'exploitante commerciale du stade	23
3.3.2 De nouvelles modalités d'exécution du contrat depuis janvier 2019.....	25
3.3.2.1 Le stade bénéficie toute l'année à OM SASP et OM Opérations	25
3.3.2.2 Des redevances pour charges d'exploitation commerciale toujours versées à Arema, qui reverse des recettes commerciales sans être exploitante.....	26

3.4 La ville rembourse un impôt sur les sociétés dont la société Arema ne s'acquitte pas	28
4 L'UTILISATION DU STADE PAR LE CLUB RÉSIDENT : LE LOYER VERSÉ PAR L'OLYMPIQUE DE MARSEILLE EST INSUFFISANT.....	30
4.1 Des conventions d'occupation du stade tardives et entachées d'irrégularités	30
4.1.1 Des conventions d'occupation passées tardivement et des occupations sans titre jusqu'à mi-2022	30
4.1.2 Un système d'autorisation temporaire depuis mi-2022 qui ne couvre pas l'ensemble des locaux mis à disposition	31
4.2 Le montant du loyer payé par la société OM SASP est toujours insuffisant	31
4.2.1 La part fixe du loyer dû par l'OM SASP a récemment augmenté	31
4.2.2 Le loyer reste insuffisant faute de part variable réelle	34
4.2.3 Les redevances des AOT temporaires sont importantes, mais jamais réclamées par la ville qui accorde ainsi des libéralités à la société OM SASP.....	35
5 LA MAINTENANCE ET LE GROS ENTRETIEN : DES PRESTATIONS DIFFICILES À APPRÉHENDER	37
5.1 L'entretien-maintenance : un poste de dépense significatif dont le suivi précis est impossible.....	37
5.1.1 L'entretien-maintenance représente près de 2 M€ par an	37
5.1.2 Des dépenses réelles d'entretien-maintenance non détaillées, correspondant aux montants forfaitaires versés au mainteneur	38
5.2 Le gros entretien et renouvellement : des modalités de gestion qui se sont écartées du modèle initial, des dépenses inférieures aux prévisions.....	39
5.2.1 Un compte GER fortement ponctionné pour les investissements souhaités par la société OM Opérations	39
5.2.2 Un écart défavorable à la ville, entre les montants versés au mainteneur et les dépenses réelles.....	41
5.2.3 Des plans quinquennaux illisibles et inexploitable.....	41
6 LE COÛT DU STADE N'A CESSÉ DE CROÎTRE.....	43
6.1 Un coût net annuel près de trois fois supérieur à celui estimé par la ville en 2013	43
6.1.1 Des dépenses croissantes qui avoisinent 30 M€ par an.....	44
6.1.2 La nécessité d'une importante subvention d'équilibre du budget principal.....	45
6.2 Des dépenses d'utilisation du stade qui ne sont pas retracées dans le budget annexe.....	46
7 LE CONTRÔLE DU CONTRAT PAR LA VILLE EST DÉFAILLANT	48
7.1 Un contrôle insuffisant des éléments mis à disposition et des rapports transmis	49

7.1.1 La date de production des rapports annuels n'est pas respectée depuis 2019	49
7.1.2 Des rapports annuels incomplets considérés comme complets par la ville.....	50
7.1.2.1 Les comptes-rendus techniques.....	50
7.1.2.2 Les comptes-rendus financiers	52
7.1.2.3 L'analyse de la qualité de l'exploitation.....	53
7.1.2.4 Le rapport de la ville présenté en conseil municipal fait, à tort, état de rapports annuels complets	53
7.2 Le comité de coordination et programmation ne traite pas des sujets prévus au contrat	54
7.3 Des contrôles par voie de commissaire de justice de portée limitée	55
7.3.1 Des contrôles moins fréquents depuis que le contrôle est organisé au sein du groupe de sociétés OM.....	55
7.3.2 Des contrôles partiellement suivis d'effet.....	55
7.3.3 Des refacturations des dégradations qui ont cessé en 2019	56
7.4 Des insuffisances majeures dans le contrôle de la performance	57
7.4.1 La performance en mode match : la ville est de moins en moins présente lors des contrôles.....	57
7.4.1.1 La grille de performance en mode match	57
7.4.1.2 Un dispositif de contrôle partiellement mis en œuvre, la ville de moins en moins présente.....	58
7.4.2 Une absence de contrôle de la performance en mode veille	59
7.5 Une organisation ne permettant pas à la commune de contrôler l'exécution du contrat.....	61
7.6 L'inapplication des pénalités prévues au contrat	62
7.6.1 Des pénalités de faible montant appliquées en neuf ans	62
7.6.2 Le non-respect des engagements contractuels n'est pas sanctionné	63
7.6.2.1 Un rapport annuel incomplet.....	63
7.6.2.2 La sous-exécution du plan de GER	64
7.6.2.3 La non-production du rapport sur le développement durable.....	64
7.6.2.4 La non-tenue de la réunion annuelle de concertation avec les associations de riverains 64	
7.6.2.5 La propreté	65
7.7 Un exemple d'irrégularités résultant de l'absence de suivi : une occupation du domaine public et l'encaissement de recettes sans autorisation valable.....	66

SYNTHÈSE

Le stade Vélodrome est un stade communal inauguré en 1937. Il a depuis lors fait l'objet de plusieurs opérations de travaux. En 2010, la commune de Marseille a signé avec la société Arema, un contrat de partenariat dit « public-privé » visant à accroître la capacité d'accueil du stade, le restructurer, puis l'exploiter et l'entretenir jusqu'au terme du contrat, en 2045. Les subventions, complétées par l'emprunt, ont financé plus de la moitié des travaux. La rénovation du stade et le coût de son financement représentent près de 350 M€ pour la commune.

Fin 2018, l'exploitation commerciale du stade a été confiée par avenant au contrat à la société OM Opérations, filiale de la société anonyme sportive professionnelle (OM SASP), elle-même gestionnaire du club résident, l'Olympique de Marseille. La société OM Opérations, dénommée à présent « Mars 360 », qui n'a ni candidaté lors de la mise en concurrence du contrat de partenariat, ni participé au financement du projet, exploite le stade et ses abords depuis cette date.

Les charges définies par le contrat sont supportées par la ville, y compris pour ce qui concerne les prévisions d'impôts de la société co-contractante. La ville doit en outre indemniser les sociétés OM Opérations et OM SASP lorsqu'elle organise de grands événements dans le stade (coupe du monde de rugby ou Jeux olympiques en 2024, par exemple).

Les flux financiers prévus par le contrat initial n'ont pas été modifiés par l'avenant précité. La commune continue de verser à la société Arema des redevances en contrepartie de l'exploitation commerciale de l'enceinte sportive, devenues *de facto* sans objet, et reçoit de la société des recettes d'exploitation qui sont le simple retour des redevances qu'elle a versées. La commune s'acquitte par ailleurs d'une somme destinée à rembourser l'impôt sur les sociétés de la société Arema, soit près de 10 M€ cumulés depuis 2014. Or, la société Arema, dont le résultat est déficitaire, a payé moins de 80 000 € d'impôt sur les sociétés depuis cette date.

Le seul lien contractuel existant entre la commune et la société OM SASP concerne l'occupation du stade pour les matches joués par le club professionnel. Le loyer dont s'acquitte la société à ce titre, bien qu'augmenté en 2023, reste insuffisant et ne comporte pas de réelle part variable. Les conventions annuelles sont signées tardivement et l'OM SASP s'est retrouvé à plusieurs reprises occupant sans titre du stade. Depuis 2022, des autorisations temporaires d'occupation par match ont été mises en place. Jusqu'alors, la ville n'a toutefois pas émis les titres de recettes à l'encontre de son débiteur.

La ville n'a pas connaissance des dépenses effectivement réalisées au titre de l'entretien et de la maintenance de l'équipement. La provision pour gros entretien et renouvellement a été détournée de son objet pour réaliser les investissements souhaités par l'OM SASP et sa filiale.

Chaque année, après la prise en compte du loyer reçu de l'OM SASP, le stade coûte plus de 10 M€ à la ville, soit un montant près de trois fois supérieur à celui estimé en 2013.

La commune ne s'est pas dotée d'une organisation lui permettant de suivre l'exécution du contrat et notamment de s'assurer de l'atteinte du niveau de performance défini en 2010. Les documents imposés par le contrat sont incomplets et ne sont pas produits dans les délais impartis, les réunions annuelles de concertation avec les riverains ne sont pas tenues ou ne traitent pas des sujets qu'elles devraient aborder, certaines réparations ne sont pas réalisées, sans que la ville se manifeste ni qu'elle applique les pénalités prévues au contrat.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule quatre recommandations.

Recommandation n° 1. : Appliquer les termes de l’instruction nationale relative aux modalités de fixation des redevances d’occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby publiée par la direction de l’immobilier de l’État du ministère des finances le 17 mai 2022 pour déterminer la redevance d’occupation demandée au club résident (OM SASP).

Recommandation n° 2. : Émettre les titres de recettes des autorisations d’occupation par match pour les saisons 2022-2023 et 2023-2024 et appliquer les pénalités prévues aux contrats.

Recommandation n° 3. : Mettre en place une organisation assurant le suivi de l’exécution du contrat de partenariat du stade Vélodrome et les relations avec le club résident conformément aux stipulations contractuelles et à l’article L. 2234-2 du code de la commande publique.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un archivage des documents relatifs au contrat de partenariat.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marseille pour ce qui concerne la gestion du stade Vélodrome porte sur les exercices 2013 et suivants. Il a été ouvert par lettres du 29 juin 2023 de la présidente de la chambre adressées au maire en fonction, Monsieur Benoît Payan, ainsi qu'à ses prédécesseurs, Madame Michelle Rubirola et Monsieur Jean-Claude Gaudin.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé au maire de Marseille qui en a accusé réception le 18 mars 2024. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire et entendu le maire de Marseille en fonction ainsi que le représentant légal de la société Arema, à leur demande, la chambre a arrêté le 19 juin 2024, les observations définitives ci-après qui portent principalement sur l'exécution du marché de partenariat liant la commune de Marseille à la société Arema et sur le contrôle exercé par la commune sur son co-contractant.

1 UN STADE COMMUNAL QUI PRÉSENTE LES CARACTÉRISTIQUES D'UN ÉQUIPEMENT MÉTROPOLITAIN

1.1 Les évolutions successives du stade Vélodrome

Le stade Vélodrome, pleinement intégré dans le tissu urbain, est situé dans le huitième arrondissement de Marseille. L'équipement doit sa dénomination à l'accueil de nombreuses compétitions cyclistes dans les années qui ont suivi son inauguration en juin 1937. Le club de football de l'Olympique de Marseille (OM), qui évoluait jusqu'alors dans un autre stade, a intégré le stade Vélodrome à cette date. Depuis sa construction, l'équipement sportif a fait l'objet de plusieurs rénovations. En 1985, il pouvait accueillir 48 000 spectateurs.

Dans la perspective de la coupe du monde de football en 1998, la structure du stade a été complètement revue. Seule la tribune Jean-Bouin (dont la façade du stade) donnant sur le boulevard Michelet et les gradins hauts de la tribune Ganay (donnant sur le boulevard Teisseire) ont été conservés. Le coût de la rénovation s'est élevé à 391,9 millions de francs, soit environ 60 millions d'euros (M€). La capacité d'accueil a alors été portée à 60 000 spectateurs. Le stade a cependant été critiqué pour son architecture sans toiture et ses défauts acoustiques.

1.2 Le contrat de partenariat de 2010 et ses modifications

En 2009, la France a annoncé sa candidature pour accueillir le championnat d'Europe de football en 2016. Le respect du cahier des charges de l'Union des associations européennes de football (UEFA) imposait des travaux de rénovation dans les stades qui accueilleraient la compétition, dont celui de Marseille.

L'objectif principal de la rénovation du stade Vélodrome était de créer un stade de football répondant aux exigences de l'UEFA pour un classement en stade de catégorie 4 (le plus haut niveau selon les critères de l'UEFA). L'élément central de la rénovation consistait dans la couverture du stade, représentant 5 500 tonnes de structure métallique. La jauge était portée à 67 394 places. Le classement en « catégorie 4 » obligeait également à augmenter le nombre de places à prestations (ou « espaces VIP¹ »), l'aménagement de salons et d'un « accueil VIP haut de gamme ».

Le 25 octobre 2010, la commune de Marseille a signé un contrat de partenariat courant jusqu'en 2045 avec la société Arema².

Les contrats de partenariat

Le contrat de partenariat signé en 2010 entre la commune de Marseille et la société Arema relevait des articles L. 1414-1 à L. 1414-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) alors en vigueur.

L'article L. 1414-1 du même code définissait le contrat de partenariat (désormais désigné sous les termes de « marché de partenariat ») comme un contrat administratif, relevant du droit des marchés publics, par lequel une collectivité territoriale confie à un tiers, pour une période déterminée, qui peut atteindre plusieurs décennies, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement. Le titulaire du contrat assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

La commune de Marseille (cocontractant public) a ainsi confié à la société Arema, dite société de projet (cocontractant privé, sous le statut de société par actions simplifiée) :

- la conception, le financement en tout ou partie, la reconfiguration, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade Vélodrome (hors rencontres sportives du club résident et manifestations organisées par la ville de Marseille). Les travaux avaient lieu en site occupé, les matches continuant de s'y dérouler. Le coût d'investissement devait s'élever à 234 M€ ;

¹ Sigle de l'anglais « *very important person* », qui peut se traduire par « personnalité de marque ».

² La société Arema avait alors pour associés les sociétés GFC construction (Bouygues) à hauteur de 14 %, Exprim (1 %), OFI Infravia (28,33 %), FIDEPPP (23,33 %), la Caisse des dépôts et consignations (28,33 %) et la Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse (5 %). Depuis 2017, le capital social est détenu par Bouygues Bâtiment sud-est (7 %), Bouygues Énergies et services (3 %), Caisse d'épargne (5 %), Caisse des Dépôts (30,83 %) et Mirova (Natixis, 54,17 %).

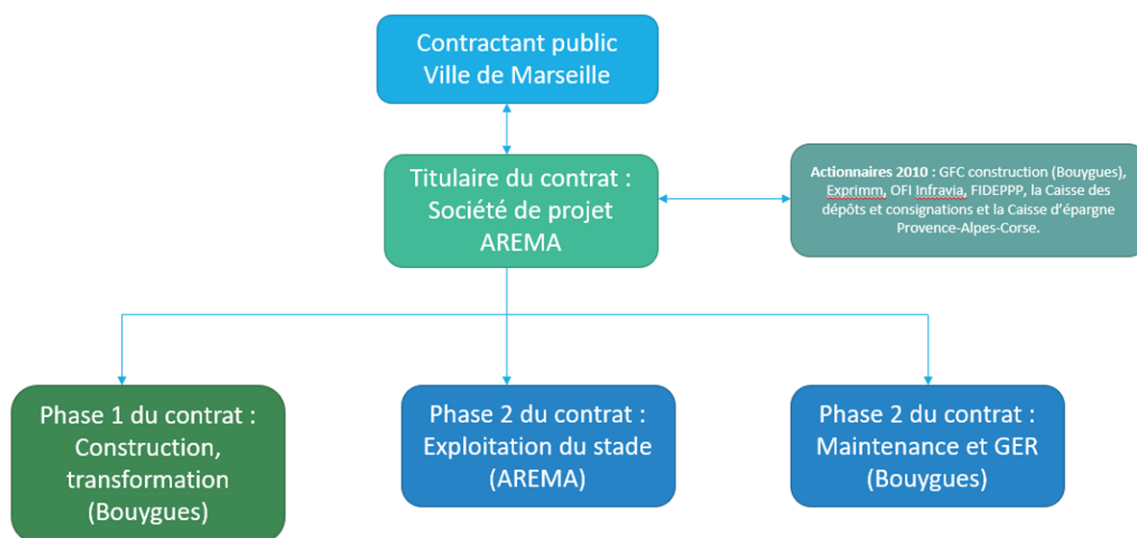
- la conception, le financement en tout ou partie, la restructuration et l'extension du stade Delort, ouvrage sportif géré ensuite par la commune de Marseille, situé à proximité du stade Vélodrome pouvant accueillir des rencontres de rugby, des épreuves d'athlétisme et des matchs de football américain. Le coût d'investissement devait s'élever à 18 M€.

La personne morale de droit public peut financer tout ou partie du programme de travaux. Les coûts de construction restant, le financement du projet, l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage font l'objet de rémunérations distinctes versées par la personne de droit public à la société de projet, tout au long de la phase d'exploitation du contrat. Ces différentes rémunérations, sont dénommées redevances.

Le contrat prévoyait également la valorisation d'un programme immobilier d'accompagnement (PIA) de 100 000 m² comprenant des logements, des bureaux, des résidences étudiantes et senior, un centre commercial et un pôle de santé, à construire autour du stade, par d'autres entreprises. La société Arema devait ainsi identifier des promoteurs immobiliers, leur céder des droits à bail pour alléger de 30 M€ le coût du contrat pour la commune.

Une partie de la rémunération de la société de projet est liée à des objectifs de performance prévus au contrat. Si ces objectifs ne sont pas atteints, la société de projet encourt des pénalités financières. Les deux phases du contrat présentées dans le schéma ci-après.

Schéma n° 1 : Présentation schématique du contrat de partenariat établi entre la ville de Marseille et la société de projet Arema



Source : CRC.

Les travaux se sont étendus de mars 2011 à l'été 2014 et le stade a été inauguré le 16 octobre 2014.

Fin 2023, le contrat avait été modifié à sept reprises pour intégrer le projet de restructuration du stade Delort (avenant n° 1), prendre en compte des adaptations concernant le stade Vélodrome, des évolutions de coût et de financement (avenant n° 2), préciser des modalités de facturation et d'exploitation commerciale (avenants n° 3 et n° 5), intégrer des dispositions spécifiques sur le plan financier et organisationnel dans le cadre de l'accueil de la coupe du monde de rugby en 2023 (avenants n° 6 et n° 7).

L'avenant n° 4 du 21 décembre 2018 a confié l'exploitation commerciale du stade à la société alors dénommée « OM Opérations » (devenue « Mars 360 »), société par actions simplifiée, filiale à 100 % de l'Olympique de Marseille SASP (société anonyme sportive professionnelle³), gestionnaire du club résident. Aux termes de l'avenant, la société Aréma, qui reste titulaire du contrat de partenariat, n'exploite plus le stade pour le volet commercial depuis début 2019.

1.3 Un stade dont le rayonnement dépasse la ville de Marseille

La phase d'investissement a été financée pour partie (90 M€) par des subventions extérieures à la commune, laquelle supporte les coûts de financement, de fonctionnement et d'entretien de l'équipement sportif.

La situation à Marseille est atypique. La plupart des grands stades français (hors Paris) sont gérés au niveau métropolitain. Tel est le cas à Lille, Bordeaux, Saint-Etienne, Strasbourg ou Nantes. Des exceptions existent toutefois, par exemple à Nice ou Toulouse, où le stade est resté dans le périmètre municipal. À Bordeaux, initialement communal, le stade a été déclaré équipement d'intérêt métropolitain lors du conseil de métropole du 16 décembre 2016.

La création de la métropole Aix-Marseille-Provence le 1^{er} janvier 2016 n'a pas modifié la situation.

L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les métropoles exercent de plein droit en lieu et place des communes membres la « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements (...) sportifs d'intérêt métropolitain.* ». Le stade Vélodrome correspond aux critères définis pour de tels équipements, à savoir notamment « *les équipements à fort potentiel de rayonnement et de développement qui contribuent à la stratégie d'attractivité de la Métropole, tant au niveau national qu'international.* ».

³ La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives oblige les associations sportives affiliées à une fédération, participant habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes procurant un certain volume de recettes et employant des sportifs contre rémunérations à constituer une société commerciale soumise au code de commerce pour la gestion de ces activités. La SASP est une société à but lucratif et le droit au bénéfice des actionnaires est reconnu par la loi, comme pour les autres sociétés anonymes.

La délibération du 14 décembre 2017 du conseil métropolitain s'est limitée à reconnaître d'intérêt métropolitain les équipements sportifs qui étaient d'intérêt communautaire avant le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le stade Parsemain (17 000 places, homologué pour les rencontres de ligue 1 et ligue 2) situé à Fos-sur-Mer où évoluent les équipes de football de Fos et d'Istres a été reconnu d'intérêt métropolitain, de même, que le domaine sportif de Fontainieu⁴, comprenant notamment un petit stade situé au nord de Marseille.

La délibération était cependant présentée comme étant « à caractère conservatoire » et il était convenu de poursuivre le travail engagé. La situation n'a cependant pas évolué par la suite.

L'article 181 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a prévu que « *le conseil métropolitain [de la métropole Aix-Marseille-Provence] se prononce obligatoirement, dans un délai d'un an à compter [du 21 février 2022], sur la révision du champ de l'intérêt métropolitain attaché à l'exercice de la compétence « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements (...) sportifs d'intérêt métropolitain.* ».

Le conseil métropolitain a délibéré le 19 janvier 2023 et « *réaffirmé la politique sportive métropolitaine qui pourra être le cas échéant développée* ». Les équipements d'intérêt métropolitain sont alors demeurés inchangés et les travaux ont été renvoyés à une commission.

La commune a indiqué que le transfert du stade à la métropole n'était pas envisagé. Il a également été précisé que la vente du stade, évoquée à différentes reprises et notamment lors de la séance du conseil municipal de la ville de Marseille du 27 juillet 2020, n'était pas d'actualité et qu'aucune étude juridique ou financière n'avait été réalisée en ce sens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le stade Vélodrome est un stade communal inauguré en 1937. Il a depuis lors fait l'objet de différentes opérations de travaux. Il est ainsi devenu un équipement au rayonnement étendu sans pour autant être géré au niveau métropolitain, à la différence d'autres stades de capacités inférieures. Du fait de son coût, la commune a évoqué le souhait de céder le stade, sans toutefois le concrétiser.

Depuis 2010, le stade Vélodrome a fait l'objet d'une profonde restructuration dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé. Ce contrat a été modifié à plusieurs reprises. L'avenant n° 4, signé fin 2018, a confié l'exploitation commerciale du stade à la société par actions simplifiée OM Opérations (devenue « Mars 360 »), elle-même filiale de la société OM SASP, gestionnaire du club de football résident, l'Olympique de Marseille.

⁴ Le domaine sportif de Fontainieu était un centre sportif départemental avant son transfert à la métropole Aix-Marseille-Provence.

2 LA PHASE DE CONSTRUCTION : UN COUT LIÉ A LA CONSTRUCTION DE 457 MILLIONS D'EUROS

La phase dite de construction (ou phase de travaux) du stade a représenté un coût total de 457 M€, incluant le coût du financement. L'apport du programme immobilier d'accompagnement est modeste (20 M€), ainsi le financement public couvre la quasi-totalité du coût d'ensemble. Une fois prises en compte les subventions d'un montant de 90 M€ versées par l'État et par des collectivités autre que la commune de Marseille, le coût de la construction représente plus de 346 M€ pour la ville.

Tableau n° 1 : Coûts totaux liés à la phase de construction*

<i>En M€ courants</i>	Coûts	Ressources
<i>Coûts de construction initial</i>	279,1	
<i>Investissements pour l'Euro 2016 (avenant n°2)</i>	3,1	
<i>Redevances de financement à verser à Arema par la commune jusqu'en 2045</i>	143,4	
<i>Intérêts de l'emprunt ville de 36,5 M€</i>	28,9	
<i>Intérêts de la quote-part de l'emprunt ville n°A2913146 (2015 à 2017)</i>	0,6	
<i>Intérêts de l'emprunt ville de 7,7 M€ n° A291730P (2018-2042)</i>	1,7	
Total des coûts liés à la phase de construction (a)	456,8	
<i>Subventions extérieures (État, Région, Département, Métropole)</i>		90,0
<i>Recettes du programme immobilier d'accompagnement</i>		20,6
Total des apports extérieurs à la commune pour la phase de construction (b)		110,6
Coût total net de la construction et de son financement pour la ville (a-b)	346,2	

* Coûts de construction et coûts rattachés au financement.

Source : CRC.

2.1 Une évolution contenue du coût de la construction

Le plan de financement prévisionnel de la construction des stades, à la date de signature du contrat, portait sur un montant de 267 M€ incluant le coût des investissements (252 M€ dont 234 M€ pour l'enceinte élargie⁵ du stade Vélodrome et 18 M€ pour le stade Delort). La phase de travaux et les charges financières (16 M€) devaient être couvertes par des fonds propres apportés par les actionnaires de la société de projet Arema (15 M€ de capital social et de dette subordonnée⁶), des subventions versées par la commune et d'autres personnes publiques (133 M€), les droits à baux du programme immobilier d'accompagnement (32 M€). Le solde devait faire l'objet d'un financement par crédits bancaires (87 M€).

⁵ Selon le contrat, l'enceinte élargie désigne l'enceinte ainsi que tous les terrains, espaces, volumes et équipements nécessaires à son fonctionnement et situés à l'extérieur de cette dernière (parvis, parkings du stade, centre de regroupement des moyens, notamment).

⁶ Les dettes subordonnées sont une catégorie des quasi-fonds propres de la société. Ces derniers, bien que remboursables, ne le sont pas à une date précise et comportent un élément de rémunération, le plus souvent indexé sur la rentabilité de l'entreprise (bénéfices).

Tableau n° 2 : Plan de financement prévisionnel initial de la construction (en M€)

<i>Emplois</i>		<i>Ressources</i>	
<i>Enceinte élargie (stade Vélodrome)</i>	233,8	Capital social	3,1
<i>Stade Delort</i>	17,9	Dettes subordonnées	12,3
<i>Charges financières en phase de construction (crédit construction, crédit TVA...) et autres</i>	15,5	Subventions	132,6
		Programme immobilier d'accompagnement (PIA)	32,3
		Crédits bancaires	86,9
		Intérêts trésorerie	0,1
Total	267,3		267,3

Source : contrat initial (annexe 17).

Les coûts initiaux des investissements se sont élevés à 279 M€, dont 233 M€ pour l'enceinte élargie, 20 M€ pour le stade Delort, 13 M€ pour les charges financières en phase de construction et 13 M€ d'indemnités au titre des jours d'intempéries. En intégrant ces indemnités, le coût de construction a été supérieur à celui prévu initialement (267 M€), en dépit de taux d'intérêts en phase de construction plus faibles que ceux envisagés initialement.

Tableau n° 3 : Plan de financement final de la construction (en M€)

<i>Emplois</i>		<i>Ressources</i>	
<i>Enceinte élargie</i>	233,4	Capital social	3,1
<i>Indemnisation de jours d'intempéries à la charge de la commune</i>	13,1	Dettes subordonnées	12,3
<i>Stade Delort</i>	20,1	Subventions	134,8
<i>Charges financières en phase de construction (crédit construction, crédit TVA...) et autres</i>	12,6	Recettes de PIA	20,6
		Crédits bancaires (y compris tirage stand-by PIA)	108,6
		Intérêts trésorerie	- 0,2
Total	279,1		279,1

Source : modèle financier V609 au 24 août 2014.

Par un avenant n° 1 du 21 décembre 2012, la commune a souhaité réorienter le projet de restructuration et d'extension du stade Delort notamment pour y intégrer des équipements d'athlétisme, distinguer les locaux scolaires et associatifs, des locaux dédiés au sport professionnel et reconstruire un logement pour le gardien. Le coût de ces ajouts et modification s'est élevé à 2,19 M€ HT, financé par une subvention complémentaire de la commune.

Par avenant n° 2 du 8 juillet 2014, la ville a fait réaliser, par anticipation, des aménagements en vue de l'Euro 2016 pour un montant de 3,1 M€ HT, consistant notamment en la création de 16 loges supplémentaires (1,9 M€) et une réfection de l'aire de jeu (0,4 M€).

Par ce même avenant, la ville et Arema ont constaté des indemnités dues par la ville. Le contrat prévoyait en effet que les intempéries, notamment la pluie (quantité supérieure à 15 mm entre 7 h et 16 h) et le vent (supérieur à 60 km/h entre 7 h et 16 h) constituaient des « causes légitimes » qui avaient notamment pour conséquence de suspendre l'exécution des travaux et de reporter les dates de mise à disposition des ouvrages. La ville devait en supporter les coûts supplémentaires directs, en particulier les coûts d'immobilisation, au-delà d'une franchise de 60 jours, prévue par le contrat.

En 2012, la société Arema a introduit une demande d'indemnisation à ce titre. Dans sa réponse du 26 juillet 2013, le maire considérait que 24 jours d'intempéries pouvaient être considérés comme des « causes légitimes » et que la franchise de 60 jours n'était pas atteinte. Le maire concluait son courrier en indiquant « *accueillir tout ou partie des demandes au moyen d'une interprétation juridique infondées des stipulations du contrat, présenterait un risque juridique sérieux* ».

En 2014, la ville est cependant revenue sur cette position et a validé 159 jours d'intempéries, soit 99 jours au-delà de la franchise de 60 jours, auxquels s'ajoutaient 40 jours de « *suspension complémentaire* », non prévus par le contrat, mais définis dans l'avenant n° 2 comme les jours découlant des jours d'intempéries⁷. Au total, la ville a indemnisé 139 jours de suspension de travaux et reporté la date de livraison du 30 juin 2014 au 30 août 2014.

La commune n'a pas été en mesure de produire à la chambre l'intégralité des éléments fondant la prise de décision en faveur de l'indemnisation. La chambre observe que la solution retenue a été favorable à la société Arema, ce qui conduit la collectivité à s'acquitter de 20 M€ sur une durée de 25 ans.

Les recettes externes ont assuré environ 55 % des coûts de construction, le solde a été couvert par des emprunts.

Lors de la phase de travaux entre 2011 et 2014, des subventions ont été versées à la société Arema pour un montant de 134,8 M€, soit près de la moitié du coût total de la construction. Elles ont été apportées par l'État (28 M€), la région (12 M€), le département des Bouches-du-Rhône (30 M€), la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (20 M€) et la ville de Marseille (44,8 M€). Ces subventions ont été qualifiées par la Commission européenne d'aides d'État, compatibles avec les dispositions du traité de fonctionnement de l'Union européenne.

Le programme immobilier d'accompagnement⁸ devait contribuer à hauteur de 30,33 M€ au financement du projet, dans le cadre de cinq droits à bail de 99 ans pour des constructions à réaliser aux alentours de l'enceinte.

⁷ Par exemple, si le jour d'intempérie était un jeudi alors qu'un match devait se dérouler le samedi, le chantier ne pouvait reprendre le vendredi car il s'agissait du jour de passage de la commission de sécurité.

⁸ Autorisé par l'article L. 1414-16 du code général des collectivités territoriales, alors en vigueur.

Si les autorisations définitives n'étaient pas obtenues en temps voulu, la société Arema pouvait recourir à des emprunts pour se substituer aux recettes de valorisation (crédit dit « stand-by »). Or, l'autorisation délivrée par la commission départementale d'aménagement commercial le 3 juillet 2012 pour la réalisation d'un centre commercial, dont il était attendu une recette de 10 M€, a été attaquée en justice. La recette a été exclue du contrat (mais encaissée par ailleurs par la commune) et compensée par un tirage de 10 M€ sur le crédit du programme immobilier d'accompagnement.

2.2 Le paiement de la construction par des redevances dont s'acquitte la commune depuis 2014

La construction des stades est payée en deux temps par la commune. D'une part, par les subventions versées à Arema lors de la phase de construction, entre 2011 et 2014. D'autre part, au travers de redevances, versées depuis le début de la phase d'exploitation en 2014. Ces redevances financières, qui seront versées jusqu'à la fin du contrat en 2045, couvrent le capital et les intérêts des dettes souscrites.

La construction de l'enceinte élargie donne ainsi lieu au paiement d'une redevance dite « RBA1 » décomposée en « RBA1 a » pour le capital et « RBA 1b » pour les intérêts. Ces deux redevances sont elles-mêmes scindées en redevances « cédées » lorsqu'elles ont donné lieu à une cession Dailly⁹ et en redevances « non cédées » lorsque la ville continue de s'acquitter de la redevance auprès de la société Arema. Au total, il existe donc quatre « sous-redevances » pour la redevance RBA1.

La construction du stade Delort donne lieu au paiement d'une redevance « RBB1 », décomposée en « RBB1a » pour le capital et « RBB1b » pour les intérêts. Ces deux sous-redevances ont fait l'objet d'une cession Dailly.

Les pénalités payées par la ville au titre des intempéries en phase de construction donnent lieu au paiement d'une redevance « RBDC », décomposée en « RBDCa » pour le capital et « RBDCb » pour les intérêts. Ces deux sous-redevances ont fait l'objet d'une cession Dailly.

Le crédit contracté par Arema dans le cadre du PIA donne lieu au paiement d'une redevance « RBA 1bis », décomposée en « RBA 1bis a » pour le capital et « RBA 1bis b » pour les intérêts. Ces deux sous-redevances ont fait l'objet d'une cession Dailly.

Ainsi, il existe donc quatre redevances décomposables en dix « sous-redevances » différentes liées à la construction et son financement.

⁹ La cession de créances Dailly, par référence au nom du sénateur auteur de la loi, est une convention, prévue aux articles L. 313-23 et suivants du code monétaire et financier, en vertu de laquelle un créancier (« le cédant ») transmet sa créance, qu'il tient sur l'un de ses débiteurs (« le débiteur cédé »), à des établissements de crédit (« cessionnaires »). Cette procédure facilite l'octroi de crédits aux entreprises par la cession de créances commerciales.

Tableau n° 4 : Redevances payées par la ville liées à la construction

<i>en M€</i>	Capital	Intérêts	Total	Taux d'intérêt	Intérêt/Capital
<i>RBA1 - Stade vélodrome</i>	84,8	123,7	208,5		146 %
<i>Dette bancaire (Daily)</i>	67,0	46,9	113,9	4,37 %	
<i>Dette subordonnée d'actionnaires (y compris intérêts capitalisés)</i>	14,7*	52,6	67,3	15,00 % #	
<i>Apport fonds propres</i>	3,1		3,1		
<i>Autres dont dividendes</i>		24,2	24,2		
<i>RBDC - Surcoût intempéries (dette bancaire)</i>	13,1	5,2	18,3	3,50 %	40 %
<i>RBA1bis - Compensation PIA (dette bancaire)</i>	10,0	4,5	14,5	2,99 %	45 %
<i>Sous-total stade Vélodrome (enceinte élargie)</i>	108	133	241		124 %
<i>RBB1 - Stade Delort (dette bancaire)</i>	18,5	10,0	28,5	3,50 %	54 %
Total	126,4	143,4	269,8		113 %
	47 %	53 %			

* Y compris 2,37 M€ d'intérêts en phase construction, ensuite capitalisés. Au total les intérêts de la dette subordonnés sont de 55 M€.

En incluant les fonds propres, le taux de rendement interne des actionnaires (TRI) est annoncé à 13,4 %.

Source : commune et CRC.

Au total, la ville doit rembourser 126,4 M€ de capital et s'acquitter de 143,4 M€ de frais financiers sur la durée du contrat, soit un montant total de 269,8 M€.

2.2.1 La rémunération des fonds propres ne prend pas en compte le transfert du risque commercial vers la société Mars 360

Les fonds propres apportés par les actionnaires sont composés du capital social et d'une créance détenue par les actionnaires sur la société, désignée « dette subordonnée ». Un risque de non remboursement de cette dette peut exister en cas de difficultés financières, ce qui justifie une rémunération plus élevée qu'un prêt bancaire classique. Ce risque peut se réaliser lors de la phase de construction ou de la phase d'exploitation.

Dans le cadre du contrat, la dette subordonnée est rémunérée à hauteur de 15 %. Ainsi, l'apport par les actionnaires de 12 M€ de dette subordonnée entraîne le paiement de 55 M€ d'intérêts sur la durée du contrat, soit bien davantage que la dette bancaire nécessaire au financement de l'enceinte élargie (47 M€ d'intérêts pour 67 M€ de capital).

Compte tenu de la situation financière d'Arema, les actionnaires ont décidé de ramener le taux de rémunération des fonds propres à 12 % à compter du 1^{er} janvier 2020. La chambre observe que la décision reste toutefois sans conséquence pour la commune qui continue de s'acquitter de redevances calculées sur une rémunération des fonds propres de 15 %.

Selon la commune, la rémunération contractuelle des fonds propres au taux de 13,4 % tient compte des risques, notamment en matière d'exploitation commerciale.

La chambre observe que la société Arema, tout en restant titulaire du contrat, a désormais externalisé l'exploitation commerciale et donc une partie du risque du contrat vers une autre société, la société OM Opérations. Ainsi, dans les conditions actuelles d'exploitation, la rémunération inchangée des fonds propres est pour partie dépourvue de justification.

La redevance couvre en outre les dividendes à verser aux actionnaires pour environ 24 M€.

2.2.2 Les emprunts bancaires n'ont pas donné lieu à renégociation en période de baisse des taux d'intérêts

La société Arema a souscrit différents emprunts auprès d'établissements financiers. Les taux obtenus pour l'enceinte élargie et le stade Delort ont été inférieurs à ceux anticipés lors de la négociation du contrat, minorant le coût des emprunts d'une vingtaine de millions d'euros.

Tableau n° 5 : Taux d'intérêts initialement prévus et définitifs

	Contrat initial	Après fixation des taux	Gains en M€
<i>Enceinte élargie</i>	5,16 %	4,37 %	12,3
<i>Stade Delort</i>	5,16 %	3,50 %	6,5

Source : modèle financier.

L'économie réalisée sur les intérêts a cependant été immédiatement contrebalancée par l'indemnité payée par la ville au titre des jours d'intempérie.

Le contrat prévoit que la société Arema s'engage à procéder tous les cinq ans à une recherche de gains de refinancement. La ville peut également demander chaque année cette recherche de gains. La société devait mettre en place une procédure de suivi semestriel de l'évolution des conditions de marché et produire, pour répondre à une demande de la ville, une note sommaire sur l'intérêt d'engager la recherche d'un refinancement au regard du gain espéré.

Une baisse générale des taux d'intérêt n'implique pas forcément la possibilité d'un refinancement avantageux dès lors que d'autres facteurs entrent en ligne de compte (marge bancaire, coût du refinancement).

En 2022, le rapport annuel de la société Arema indiquait ainsi qu’« *à la vue des taux de financement obtenus sur ce projet, et de ceux du marché financier actuel, la recherche de taux plus intéressants est inutile pour cette année* ». Les rapports précédents font mention d’une étude rendue en 2017, mais le rapport de cette même année ne contient aucune rubrique sur ce sujet. La ville a indiqué ne pas avoir eu connaissance d’une démarche de renégociation engagée par Arema et aucune étude écrite permettant d’étayer l’absence d’économie envisageable n’a été produite.

Pour sa part, la commune n’a jamais demandé de recherche de gains comme l’y autorisait pourtant le contrat. Or, les taux d’intérêts ont connu une phase de baisse importante entre 2015 et 2021.

Plusieurs contrats de partenariat public-privé ont ainsi pu être renégociés par des personnes publiques. En 2019, le ministère de la justice a renégocié trois contrats signés en 2012 (le tribunal de Paris et les centres pénitentiaires de Riom-Valence et Beauvais) pour une économie de 5 M€ annuels (116 M€ sur la durée du contrat), le ministère de la défense a également renégocié le financement bancaire souscrit en 2011 pour le bâtiment de Balard.

Même si les conditions de financement sont différentes, la ville s’est elle-même endettée à des taux inférieurs à 1,5 % entre 2016 et 2018, c’est-à-dire entre deux et trois fois moins que les taux des emprunts finançant l’enceinte élargie. En n’actionnant pas le mécanisme prévu au contrat, la commune s’est possiblement privée de réaliser des gains sur le coût de financement du contrat.

La chambre prend note de l’engagement de l’ordonnateur à veiller aux évolutions significatives des conditions de marché et à mettre en œuvre les stipulations du contrat afin que les justificatifs attendus de la société soient produits.

2.3 La ville rembourse également les emprunts adossés aux subventions versées lors de la phase de construction.

Pour pouvoir s’acquitter des subventions qu’elle a versées lors de la phase de construction, la ville a emprunté 45,3 M€. Le remboursement de ces emprunts est distinct du contrat signé avec la société Arema et constitue donc une dépense qui s’y ajoute.

La commune a ainsi souscrit, en septembre 2010, un emprunt de 36,5 M€, pour une durée de 31 ans, courant jusqu’en 2042, au taux de 4,15 %. La ville s’acquitte d’une annuité, incluant le capital et les intérêts, de 2,1 M€. Cet emprunt générera le paiement de 28,9 M€ d’intérêts au total.

Un autre emprunt a été souscrit fin 2013 d’un montant de 8,7 M€. En 2017, la commune a obtenu son refinancement au taux de 2,25 % jusqu’en 2035, pour un capital de 7,8 M€. La ville s’acquitte d’une annuité de 0,6 M€.

Au total, la commune supporte chaque année une annuité de 2,7 M€ au titre des emprunts contractés pour financer la phase de construction.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les subventions publiques ont financé plus de la moitié des travaux dits de construction, le solde a été couvert par des dettes. Parmi celles-ci, les fonds apportés par les actionnaires d'Arema, d'un montant minoritaire, génèrent le coût de financement le plus important.

La ville n'a pas entrepris la renégociation d'une partie de la dette pour bénéficier de la baisse des taux d'intérêts, comme cela a pu être le cas pour d'autres contrats similaires.

Au final, la construction du stade et son financement, hors son entretien et son exploitation, représentent 457 M€ pour les personnes publiques, dont près de 350 M€ pour la commune de Marseille.

3 UNE SOCIÉTÉ FILIALE DE L'OM SASP, NOUVEL EXPLOITANT COMMERCIAL À COMPTER DE 2019

Une fois la phase de construction achevée, en août 2014, la phase d'exploitation du stade a débuté. Elle consiste à réaliser dans le stade, au-delà des rencontres de football professionnel de l'Olympique de Marseille (OM SASP), différentes activités commerciales générant des recettes. Pour ce faire, le stade est en concurrence avec des acteurs locaux pour l'organisation de séminaires, par exemple, et nationaux ou internationaux (les autres stades) pour l'accueil de concerts. Obtenir la venue de stars internationales nécessite ainsi d'importants efforts commerciaux.

3.1 Une activité qui s'accroît depuis la fin de la pandémie

3.1.1 Le nombre d'événements organisés est important

Si le stade est, *a priori*, destiné à accueillir les matches de l'Olympique de Marseille, il génère une activité commerciale annexe courante et des événements sportifs (matches internationaux de football ou de rugby, matches délocalisés de rugby, et culturels (concerts) de grande ampleur.

Il est également le siège de grands tournois sportifs internationaux puisque, outre l'Euro 2016, le stade a accueilli six matches de la coupe du monde de rugby en 2023 et organisera dix matches de football dans le cadre des Jeux olympiques de 2024.

L'offre de la société Arema, reprise en partie dans le contrat, prévoyait chaque année, outre l'organisation de 25 matches pour le club résident, quatre manifestations organisées par la ville de Marseille, six événements grand public annuels dont deux concerts et 80 événements « corporate » (76 séminaires réunissant 5 à 800 personnes, trois tournois d'entreprises, un tournoi des partenaires du stade).

Depuis 2014, l'activité est supérieure à celle prévue au contrat en nombre de manifestations pour ce qui concerne les matches organisés par le club résident et le partenaire (Arema). Les manifestations organisées par la ville de Marseille sont inférieures aux quatre prévues à compter de 2018¹⁰.

Les concerts, inférieurs à l'objectif en 2015, 2016 et 2018 (un seul concert), sont en net développement depuis la fin de la pandémie. La jauge du stade permet de capter des événements de grande ampleur et plusieurs stars françaises ou internationales ont été accueillies depuis 2022. Le stade a également pu accueillir des événements moins prévisibles, telle que la vaccination à grande échelle contre la Covid 19 ou encore la messe papale de septembre 2023.

3.1.2 La fréquentation est soutenue

Les événements qui se déroulent au stade attirent un public nombreux.

La fréquentation des matches de l'Olympique de Marseille est importante. Après un passage à vide entre 2015 et 2017, commun à l'ensemble des clubs professionnels, la fréquentation s'est accrue à compter de 2017. Le stade Vélodrome est ainsi devenu l'enceinte la plus fréquentée de France depuis la saison 2018-2019.

Jusqu'à la saison 2021-2022, cette affluence importante ne représentait toutefois qu'environ les trois quarts de la jauge du stade. Les saisons 2022-2023 et 2023-2024 ont été marquées par une nouvelle accélération de la fréquentation et un taux de remplissage supérieur à 90 %.

Les concerts ont accueilli de 36 000 à plus de 58 000 spectateurs. Les principales manifestations organisées par la ville de Marseille ont concerné la fête des écoles (53 000 spectateurs en 2015, 15 900 en 2017, 15 000 en 2018), la Champion's cup¹¹ (8 000 spectateurs en 2015, 3 000 en 2017, 2 500 en 2018) et Handicap international¹² (800 spectateurs en 2015, 600 en 2017, 600 en 2018, 300 en 2019).

Hors événements, le stade génère également de l'affluence, du fait notamment de l'organisation de visites payantes, dont le succès apparaît croissant (35 000 en 2015, 64 000 en 2021-2022).

3.2 Arema, exploitant commercial de 2014 à 2018

Dans le *business model* du partenariat, la commune verse des redevances annuelles à Arema qui couvrent les charges liées à l'exploitation et à l'impôt sur les sociétés. Le partenaire doit également s'occuper du stade en mode « veille », c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas d'activité, moyennant une autre redevance versée par la ville.

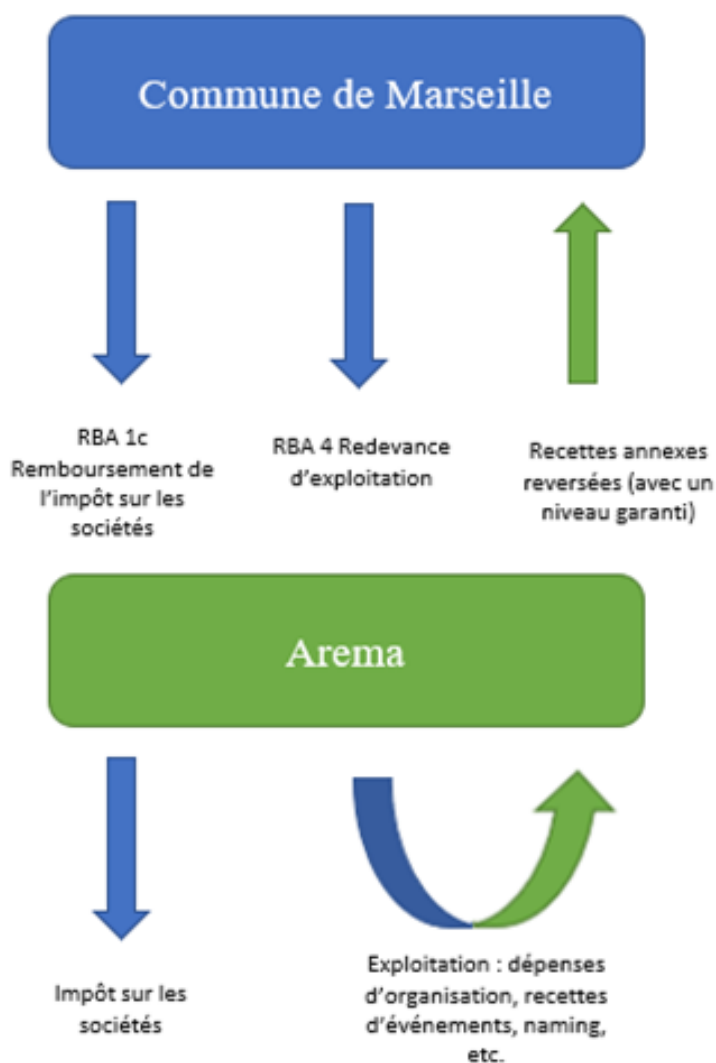
¹⁰ Le rapport OM Opérations de la saison 2020-2021 n'a pas été produit à la chambre.

¹¹ Tournoi national de jeunes footballeurs.

¹² Réunion festive organisée par l'antenne Handicap international de Marseille.

La société Arema doit retirer un bénéfice de l'exploitation du stade et s'acquitter de l'impôt sur les sociétés. La plus grande partie des recettes d'activité sont récupérées, *in fine*, par la ville.

Schéma n° 2 : Flux financiers théoriques liés à l'activité du stade de 2014 à 2018



Source : CRC

3.2.1 La redevance versée par la ville pour permettre la gestion du stade

La commune s'acquitte d'une redevance de gestion (dite RBA4) qui couvre les frais de gestion et d'exploitation commerciale (sous-redevance dite RBA4(1)) et les impôts et taxes autres que l'impôt sur les sociétés (sous-redevance dite RBA4(2)). Selon le modèle financier, cette redevance représente 434 M€ sur la durée du contrat.

Tableau n° 6 : Redevance RBA4 gestion prévue sur la durée du contrat (valeur nominale)

<i>En M€</i>	Dépenses couvertes par la redevance	Montant cumulé sur le contrat
<i>Part gestion (RBA4(1))</i>	Personnel, assurances et garanties, aléas, autres, management fees*	83,4
<i>Part charges commerciales (RBA4(1))</i>	Charges fixes, charges variables (sans précision)	326,5
<i>Taxes (RBA4(2))</i>	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe foncière, Contribution économique territoriale	24,0
Total RBA4 gestion		433,9

* Les managements fees correspondent à des sommes que verse la société filiale à ses sociétés mères en contrepartie des prestations assurées au niveau de leur groupe d'appartenance par celles-ci.
Source : modèle financier (version V609 du 27082014).

En 2015 et 2018, les redevances versées à ce titre par la commune à la société Arema se sont élevées à près de 9 M€ chaque année.

Tableau n° 7 : Redevances de gestion versées par la commune de 2015 à 2018

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018
<i>RBA4(1) gestion</i>	8,34	8,28	8,14	8,24
<i>RBA4(2) autres impôts</i>	0,62	0,62	0,62	0,64
Total RBA4 charges de gestion	8,96	8,90	8,76	8,87

Source : rapports annuels.

3.2.2 Les recettes garanties à la ville par la société Arema

Selon les définitions du contrat :

- les recettes annexes désignent les recettes tirées de l'exploitation de l'enceinte par Arema¹³ ;
- les recettes garanties désignent la partie des recettes annexes dont Arema garantit le montant sur la durée du contrat ;
- les recettes additionnelles désignent les recettes annexes perçues par Arema au-delà du montant des recettes garanties.

Ainsi, les recettes annexes correspondent à la somme des recettes garanties et des recettes additionnelles.

Aux termes du contrat, Arema doit verser à la ville les recettes garanties ainsi que 60 % du montant des recettes additionnelles, nettes des charges afférentes dument justifiées¹⁴.

¹³ Ainsi que, le cas échéant, les recettes complémentaires de valorisation du programme immobilier d'accompagnement.

¹⁴ calculé par application de la formule : $60\% \times (0 ; [(recettes\ réelles - charges\ d'exploitation\ réelles) - (recettes\ garanties - charges\ d'exploitation\ prévisionnelles)])$.

La ville reçoit un produit annuel d'environ 13 M€ correspondant aux recettes annexes d'exploitation garanties. Aucune recette additionnelle n'a été perçue depuis la mise en service du stade.

Tableau n° 8 : Recettes garanties perçues par la ville de 2014 à 2018 (en M€)

2014	2015	2016	2017	2018
4,1	12,5	12,7	12,8	13,0

Source : comptes administratifs.

La reconstitution des données contenues dans les rapports d'activité montre cependant que les recettes d'exploitation du stade sont moindres que les recettes qui sont versées à la ville.

3.3 Un avenant a modifié les modalités d'exploitation commerciale du stade à compter de 2019

Lors de la procédure de mise en concurrence du contrat, les offres des candidats comportaient des propositions pour mutualiser l'exploitation entre le futur titulaire du contrat de partenariat et le club résident de l'Olympique de Marseille (OM SASP), sous forme d'une « variante » fondée sur une hypothèse de société de projet et/ou d'exploitation associant le club résident.

Le montage annexé au contrat reposait sur la prise d'un pourcentage significatif de la société OM SASP dans le capital de la société Arema, en contrepartie d'un apport d'actifs sous forme d'une branche autonome d'activités « commercialisation des droits commerciaux ». Ces modalités prévues au contrat n'ont finalement pas été mises en œuvre et le club résident a intégré le contrat par un autre moyen.

3.3.1 Une filiale d'OM SASP est devenue seule l'exploitante commerciale du stade

L'entrée de la société OM SASP dans l'exploitation du stade n'a pas été réalisée selon les modalités prévues au contrat initial, c'est-à-dire au travers d'une prise de participation au capital d'Arema ou à celui d'une société d'exploitation, mais par l'intermédiaire d'une société d'exploitation étrangère à Arema.

L'article 42.2 du contrat prévoyait, sans davantage de précision, qu'une société d'exploitation pouvait être créée pour l'exploitation de tout ou partie du contrat.

En 2018, à l'issue de négociations conduites dans un climat tendu, au motif invoqué que les grands clubs de football gèrent généralement les activités se déroulant dans leur stade, Arema, qui n'était pas à l'initiative de ce changement, a remis l'exploitation du stade à la société OM Opérations, créée le 30 septembre 2018, dont l'objet social était « *l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade Orange Vélodrome et de ses abords, en ce compris l'organisation de manifestations (...).* ». La société était présidée par le directeur général de l'Olympique de Marseille¹⁵ (OM SASP).

Le 12 juillet 2018, le maire de Marseille a présenté à la presse, en présence du directeur de l'OM SASP et du président d'Arema, un protocole d'accord entre les deux sociétés. La commune n'a cependant pas été en mesure de fournir à la chambre les modalités de ce partenariat, indiquant qu'elle ne dispose pas du contrat conclu entre Arema et OM Opérations, lesquels lui opposeraient le secret des affaires. Ainsi, la commune, malgré ce qui avait été alors annoncé, n'a pas connaissance des relations contractuelles établies entre les sociétés ni des conditions dans lesquelles la société Arema a confié l'exploitation du stade à OM Opérations.

Le secret des affaires opposé à la commune prive celle-ci de la connaissance des conditions réelles d'exploitation commerciale du stade, qu'elle rémunère pourtant au travers d'une redevance dédiée. Cette situation opaque doit conduire la commune à exiger la transmission du contrat dont elle ignore les modalités et les enjeux financiers.

Ce n'est en outre que le 20 décembre 2018 que le conseil municipal a été saisi d'un avenant formulant la modification du contrat, qui a donc été menée sans accord de principe de l'organe délibérant, lequel n'a fait qu'entériner des décisions déjà prises et annoncées publiquement.

Selon les comptes sociaux de 2019 d'OM Opérations, la société a signé un contrat d'exploitation avec Arema le 22 décembre 2018 afin de reprendre l'exploitation commerciale du stade. Selon ces mêmes documents, le contrat prévoit que la société exploite et entretienne le stade jusqu'à l'échéance du contrat de partenariat le 30 juin 2045 et en tire les bénéfices. En contrepartie, OM Opérations s'acquitte auprès d'Arema d'un droit d'entrée de 2 M€ auquel s'ajoute une redevance annuelle de 1,8 M€, soit 46,8 M€ au total (26 ans X 1,8 M€, hors revalorisation).

Ce nouveau dispositif d'exploitation s'apparente à une sous-traitance d'Arema à OM Opérations, dès lors qu'Arema reste le seul responsable du contrat vis-à-vis de la ville. Cette sous-traitance est cependant d'un type particulier. En principe un sous-traitant est rémunéré par le donneur d'ordre pour réaliser les tâches qui lui sont confiées. Au cas d'espèce, c'est la société OM Opérations qui verse une redevance à Arema pour pouvoir exploiter le stade. Le schéma consiste donc à créer une concession au sein du marché de partenariat.

Le changement de société d'exploitation a été confirmé par l'avenant n° 4 au contrat de partenariat qui a donc confié la part la plus importante du contrat en volume et montant, à une société tierce, sans lien capitalistique avec Arema. OM Opérations n'avait pourtant aucune compétence dans ce domaine puisque la société a été créée *ex nihilo* et que les personnels ont été recrutés auprès de la société Arema.

¹⁵ Le 12 mars 2021, la présidence de la société a été confiée à la SASP Olympique de Marseille. En avril 2023, la société OM Opérations a été rebaptisée MARS 360.

La société Arema a transféré à OM Opérations les contrats des clients (contrat de *naming* du stade et contrats publicitaires notamment) et des fournisseurs (prestations de nettoyage par exemple).

3.3.2 De nouvelles modalités d'exécution du contrat depuis janvier 2019

3.3.2.1 Le stade bénéficie toute l'année à OM SASP et OM Opérations

Après avoir exploité commercialement le stade durant quatre ans seulement, de 2014 à 2018, le rôle d'Arema se limitera entre 2019 et 2045 à gérer des contrats d'entretien-maintenance et de gros entretien renouvellement, sans aucun lien avec l'activité événementielle.

Si la mise en concurrence initiale n'avait prévu que des missions liées à la construction et à l'entretien et que l'exploitation, qui relève d'un métier différent, pouvait être externalisée en totalité et confiée au club résident, d'autres candidats du secteur du bâtiment auraient pu se déclarer et candidater¹⁶. Tel n'est cependant pas le cas puisque l'objet du marché tel qu'il a fait l'objet de mesures de publicité *« incluait (...) l'exploitation du stade Vélodrome hors rencontres sportives du club résident et hors service public de la ville de Marseille »* et le contrat signé ne prévoyait pas une externalisation totale de l'exploitation.

Dans sa décision de 2013¹⁷ relative aux aides d'État concernant les stades de l'Euro 2016, la Commission européenne indiquait qu'*« en tout état de cause, le regroupement de ces deux activités (construction et exploitation), autrement séparables, sous une seule procédure de marché public peut affecter la transparence, l'ouverture et le caractère non-discriminatoire de la procédure, étant donné que peu d'opérateurs peuvent réellement assumer les deux activités et peuvent donc participer à la procédure, ce qui risque de réduire la concurrence, alors que, par comparaison, deux procédures séparées pour la construction et l'exploitation auraient pu avoir des résultats différents, en termes de concurrence (plusieurs opérateurs potentiels) et de conditions financières obtenues (car séparées pour la construction et l'opération) »*. La consistance du contrat de partenariat initial, tel qu'il a été souhaité et justifié par la commune, impliquait donc que l'exploitation ne pouvait relever d'un opérateur totalement distinct du titulaire du contrat, sinon il aurait été nécessaire de conduire deux procédures de marché public distinctes : l'une pour la construction, l'autre pour l'exploitation.

¹⁶ Voir, par exemple, CJCE, 19 juin 2008, Presstextet, aff. C-454/06 : *« (...) la modification d'un marché public en cours de validité peut être considérée comme substantielle lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue. »*

¹⁷ Point 216, page 43.

La société OM SASP, qui n'a jamais candidaté à quelque procédure que ce soit, exploite ainsi commercialement le stade entièrement et exclusivement, 365 jours par an, directement ou au travers de sa filiale OM Opérations. La société OM SASP n'est liée à la ville que par une convention d'occupation pour les matches de football et s'acquitte d'une redevance uniquement à ce titre. Pour les activités autres que le football, la commune ne perçoit aucune redevance d'OM Opérations.

La ville assume pourtant la charge de l'entretien-maintenance, du gros entretien du stade, et s'acquitte même des impôts, tels que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la contribution économique territoriale, pour plus de 600 000 € par an (643 000 € en 2022), qui découlent directement de l'activité d'exploitation, au travers de la redevance RBA4¹⁸, qui est la seule redevance reversée par la société Arema à la société OM Opérations, qui s'en voit ainsi remboursée.

La commune doit, par ailleurs, dédommager OM Opérations lorsqu'elle souhaite utiliser le stade pour de grands événements tels que la coupe du monde de rugby ou les Jeux Olympiques, du fait qu'OM Opérations ne peut l'utiliser pour ses activités propres.

La plupart des contrôles de la ville ont, en outre, été allégés ou supprimés à cette occasion. L'ordonnateur a indiqué que la commune allait faire évoluer le dispositif dans ce domaine.

La société Arema, désormais composée d'une directrice financière exerçant ses fonctions à mi-temps et d'un président à quart temps, n'exerce plus d'activité en direct dans le contrat du point de vue commercial.

Si la possibilité de recourir à une société d'exploitation était prévue au contrat, le modèle financier contractualisé et les comptes d'exploitation prévisionnels retraçaient une exploitation commerciale directe par Arema et non par une société d'exploitation qui lui est étrangère.

La chambre observe donc que le contrat tel qu'il est mis en œuvre actuellement, pour ce qui concerne l'exploitation commerciale, ne correspond plus à celui qui a fait l'objet de la mise en concurrence et de l'analyse des offres.

3.3.2.2 Des redevances pour charges d'exploitation commerciale toujours versées à Arema, qui reverse des recettes commerciales sans être exploitante

Alors que la société Arema n'exploite plus le stade, la ville continue de lui verser des redevances pour couvrir les charges d'exploitation commerciale (partie de la redevance RBA4(1)) à hauteur de 7 M€ par an. Ces redevances ne sont pas reversées par Arema à OM Opérations. Ces paiements sont donc désormais infondés quant à leur objet.

Dans le même temps, la ville reçoit d'Arema des recettes garanties d'exploitation (13 M€ par an), alors que la société de projet n'organise plus d'événement et ne génère plus de recettes d'exploitation.

¹⁸ La redevance « RBA4(2) » couvre « les impôts et taxes autres que ceux mentionnés au premier alinéa du 29.2.1 » (c'est-à-dire autre que l'impôt sur les sociétés). Bien que le contrat ne les énumère pas, les taxes comprennent la taxe foncière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (art. 58.1), la contribution économique territoriale et l'ex-Organic (modèle financier -onglet taxes).

La nature des recettes reversées à la ville n'est donc plus celle définie dans le contrat, à savoir des « recettes annexes » issues de l'exploitation.

Selon les comptes d'Arema fournis chaque année à la ville, le chiffre d'affaires est désormais constitué uniquement des redevances reçues de la ville, de la redevance versée par OM Opérations et de quelques produits liés au transfert dont la nature n'est pas précisée¹⁹.

La commune et Arema estiment que l'avenant n° 4 n'ayant pas modifié les obligations résultant du contrat, les flux financiers continuent d'être justifiés, quand bien même Arema n'exploite plus en direct la commercialisation du stade. Cependant la nature même de ces flux est, elle aussi, précisément définie dans le contrat et la « conversion » de redevances en recettes garanties ne correspond pas aux stipulations de celui-ci.

Le modèle financier du contrat et ses comptes d'exploitation prévisionnels retraçaient, en effet, des flux liés à une exploitation commerciale directe (avec des redevances et des recettes d'exploitation et des charges d'exploitation commerciale) par Arema et non par une société d'exploitation. Il aurait été logique de supprimer ces flux lors de l'adoption de l'avenant n° 4 en 2018, mais le contrat aurait alors été totalement différent du contrat initial en termes de modalités de financement. Cela serait en effet revenu à supprimer plus de 400 M€ de recettes garanties et les centaines de millions d'euros de redevances dues pour charges d'exploitation.

En, outre, dans le nouveau schéma, la société OM Opérations n'a aucun lien contractuel avec la ville et donc aucune obligation de lui reverser des recettes.

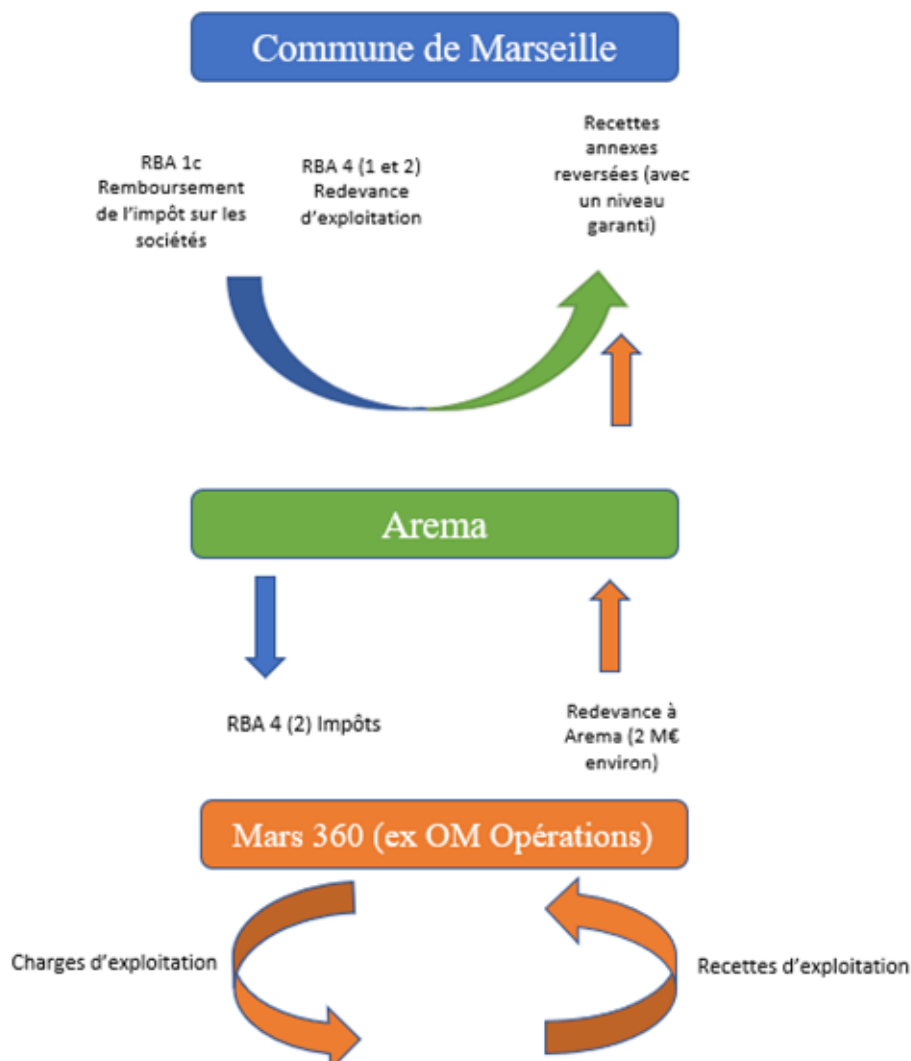
De fait, Arema n'ayant plus de recettes commerciales, aucune « recette additionnelle », qui apparaîtrait au-delà des recettes garanties, ne pourra plus être générée et reversée à la ville à hauteur de 60 %, une fois couvertes les charges d'exploitation, comme le prévoit le contrat de partenariat.

Ainsi, si OM Opérations parvient à développer fortement l'activité d'exploitation du stade et à générer un chiffre d'affaires important, elle gardera les recettes correspondantes et la ville n'y sera pas associée. Ce dispositif *sui generis* n'est pas conforme au contrat tel qu'il a été signé et s'écarte des offres qui ont été analysées lors de la mise en concurrence initiale.

La société Arema convient que l'avenant tel qu'il a été rédigé comporte des omissions. La chambre invite la commune à le renégocier sur ce point.

¹⁹ Le chiffre d'affaires 2022 d'Arema de 15,2 M€ est ainsi constitué, selon ses comptes déposés, de redevances nettes de la ville (12,2 M€), de la redevance d'exploitation d'OM Opérations (1,9 M€) et de refacturation de frais liés au transfert (1,1 M€).

Schéma n° 3 : Flux financiers théoriques liés à l'exploitation du stade depuis 2019



Source : CRC.

3.4 La ville rembourse un impôt sur les sociétés dont la société Arema ne s'acquitte pas

La redevance RBA1c, payée par la ville, couvre selon le contrat, l'impôt sur les sociétés et les contributions annexes (contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, en vigueur entre 2011 et 2016 et la contribution sociale sur l'IS (C3S)). Le cahier des hypothèses du contrat précise que la « RBA1c couvre à l'euro/l'euro les paiements de l'impôt sur les sociétés et la contribution additionnelle. ».

Arema, dont le résultat est majoritairement déficitaire²⁰ depuis sa création, n'a payé au total que 78 567 € d'impôt sur les sociétés de 2014 à 2022. Dans le même temps, la commune a payé 8,5 M€ au titre de cette redevance.

Le modèle financier actualisé joint au rapport annuel 2022 fait état d'une somme de 25 M€ restant à verser par la commune entre 2023 et 2045 au titre de cette redevance. Le même modèle indique que la prévision d'impôt sur les sociétés à acquitter par Arema durant cette période sera très inférieure à ce montant puisqu'elle est estimée à 8 M€. Arema dispose même, selon ses comptes 2022, d'un déficit reportable, c'est-à-dire d'un allègement de la dette future d'impôt de 3,5 M€.

La montant de la redevance a été calculée dans le contrat initial sur la base du taux de l'impôt sur les sociétés alors applicable, soit 33,3 %. Il n'a pas été revu lorsque le taux de l'impôt a été ramené à 28 % en 2020, 26,5 % en 2021 et 25 % à compter de 2022. Or, la baisse de taux minorera l'impôt sur les sociétés dont Arema s'acquittera éventuellement un jour.

La ville s'acquitte donc d'une somme dont le contrat prévoit un fait générateur précis (le paiement de l'impôt sur les sociétés par Arema) qui n'est pas vérifié et qui ne se réalise pas.

Arema ne saurait considérer ce paiement comme la dotation d'une « provision » destinée à couvrir le paiement d'impôts à venir, le contrat ne le prévoyant pas, ni comme le paiement d'un « forfait », dès lors qu'il est prévu au contrat. L'intangibilité du forfait est, en effet, strictement liée à une prestation devant faire l'objet d'un début d'exécution. Au cas présent, la société ne s'acquitte d'aucun impôt sur les sociétés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exploitation du stade a été confiée fin 2018 à une filiale de la société OM SASP. L'entrée du club résident dans l'exploitation commerciale du stade n'a pas été réalisée selon le schéma prévu lors de la mise en concurrence.

La société Arema sous-traite désormais l'intégralité des prestations prévues au marché.

Ce nouveau schéma ne s'est pas accompagné d'une refonte des flux financiers entre la commune et la société Arema. De fait, la ville de Marseille verse désormais des redevances pour l'exploitation devenues sans objet, tandis qu'elle reçoit des recettes d'exploitation qui n'en sont pas puisqu'il s'agit du simple retour des redevances qu'elle verse. La commune verse en outre une somme destinée à rembourser l'impôt sur les sociétés dont la société Arema ne s'acquitte pas en raison de ses résultats déficitaires.

Enfin, en l'état du contrat, la commune ne percevra pas de recettes additionnelles en cas de développement de l'activité dans le stade.

²⁰ Le fait que la société de projet soit déficitaire ne signifie pas forcément que le contrat n'est pas rentable. Il peut l'être pour les sous-traitants et la société qui a construit le stade, ainsi que pour les actionnaires dont les fonds apportés sous forme de dette subordonnée ont été rémunérés à 15 % et désormais 12 %.

4 L'UTILISATION DU STADE PAR LE CLUB RÉSIDENT : LE LOYER VERSÉ PAR L'OLYMPIQUE DE MARSEILLE EST INSUFFISANT

4.1 Des conventions d'occupation du stade tardives et entachées d'irrégularités

4.1.1 Des conventions d'occupation passées tardivement et des occupations sans titre jusqu'à mi-2022

Le club résident de l'Olympique de Marseille (géré par la société OM SASP) occupe de manière permanente une boutique, des locaux techniques et espaces permanents pour le stockage de matériels et des espaces destinés aux clubs de supporters (locaux sous les virages et une « maison des supporters »). Il utilise par ailleurs le stade à l'occasion des matches qu'il dispute, en championnat de France, en coupe nationale et en coupe d'Europe, ainsi que, plus marginalement, lors de matches amicaux.

Plusieurs conventions d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) ont ainsi été signées ayant pour objet de déterminer dans quelles conditions techniques et financières le stade est mis à la disposition du club résident (OM SASP).

Les conventions d'occupation prennent effet à leur date de notification et cessent de porter effet le 30 juin de l'année suivante. Les délibérations du conseil municipal et donc la notification des conventions sont tardives. Les saisons de championnat débutent, en effet, au mois d'août (et même en juillet pour des matches amicaux). Le club se retrouve ainsi à occuper le stade sans convention d'occupation couvrant la saison (il en est de même pour les locaux occupés à titre permanent). Par exemple, lors de la saison 2023-2024, le club a occupé le stade pendant 13 rencontres, soit environ la moitié des matches d'une saison, sans disposer de convention de mise à disposition annuelle du stade.

Jusqu'à mi-2022, aucune autre autorisation ponctuelle d'occupation n'a été délivrée à l'OM SASP durant les périodes intermédiaires entre la fin d'une convention d'occupation et la notification de la suivante. La société OM SASP a donc été occupante sans titre du stade. Ainsi, cela a été le cas en 2021 pour le match OM-Villareal, avec des conséquences importantes en matière de responsabilité.

Une convention triennale a été décidée par délibération du 15 décembre 2023 pour la période courant jusqu'au 30 juin 2026. La commune devra anticiper la fin de cette convention pour éviter de nouvelles occupations sans titre.

4.1.2 Un système d'autorisation temporaire depuis mi-2022 qui ne couvre pas l'ensemble des locaux mis à disposition

Pour pallier l'absence de convention, un dispositif d'AOT match par match, a été mis en place à compter de la saison 2022-2023.

Ces AOT devaient être signées par les deux parties avant chaque rencontre. Cependant le calendrier des matches est connu tardivement (une rencontre prévue initialement un dimanche peut, en fonction des souhaits des diffuseurs audiovisuels, avoir lieu finalement le vendredi).

Les locaux utilisés pour la boutique de l'OM SASP et le « salon du président » à l'intérieur du stade, n'ont pas fait l'objet d'AOT entre juillet 2023 et décembre 2023 ; l'OM SASP était donc occupant sans titre de ces locaux.

4.2 Le montant du loyer payé par la société OM SASP est toujours insuffisant

En contrepartie de l'utilisation du stade, OM SASP s'acquitte par ailleurs d'un loyer²¹, composé d'une part fixe et d'une part variable.

4.2.1 La part fixe du loyer dû par l'OM SASP a récemment augmenté

Durant la phase de reconfiguration du stade, le club résident (OM SASP) a bénéficié de conditions très avantageuses. Le club ne s'est ainsi acquitté que d'une redevance annuelle de 50 000 € HT pour les saisons 2009-2010 à 2013-2014, soit 250 000 € HT au total. Si les travaux avaient réduit la jauge du stade, les affluences sont restées importantes (33 600 spectateurs en moyenne en 2012-2013, 38 045 spectateurs en 2013-2014).

Dans son rapport d'observations définitives publié en 2013, la chambre estimait que le montant du loyer annuel acquitté par l'OM SASP devrait être de 8 M€ HT. Le maire de Marseille alors en fonction s'était engagé à atteindre ce montant. En 2017, la Cour des comptes²² estimait que le montant de la redevance devait se situer entre 7 et 10 M€, part variable comprise. Il s'est depuis écoulé respectivement onze et sept ans et l'indexation des prix devrait jouer à la hausse sur ces montants.

La convention d'occupation 2014-2017 a modérément réhaussé le niveau de redevance fixe pour la porter à 3 M€ en 2014-2015, puis 4 M€ les deux années suivantes. La convention d'occupation 2017-2020 a établi la redevance fixe à 5 M€. La convention de 2020 a porté la part fixe à 5,12 M€, celle de 2021 à 5,19 M€, celle de 2022 à 6,5 M€.

²¹ Par convention, dans le présent rapport, le terme de « loyer » s'entend comme la redevance versée par l'OM SASP à la ville de Marseille pour occuper le stade à l'occasion des matches qu'il dispute et pour les locaux occupés de manière permanente.

²² Cour des comptes, « Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France », rapport public thématique, 2017.

L’instruction nationale relative aux modalités de fixation des redevances d’occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby du ministère des finances du 17 mai 2022 rappelle que la redevance doit intégrer la valeur locative du stade, tenir compte des frais à la charge de la collectivité et comprendre les avantages retirés par le titulaire du titre d’occupation, soit l’ensemble du chiffre d’affaires du club généré par l’exploitation de l’équipement (à l’exclusion des droits télévisuels).

L’instruction prévoit une part fixe, basée sur un forfait représentatif des gros travaux (GER) (estimé à 1 % du prix de revient public et tenant compte de la totalité des investissements réalisés au cours des 20 dernières années) et des frais annuels d’entretien et de maintenance supportés par la collectivité (estimés à 1,5 % du prix de revient de l’équipement ou au réel) et à proportion de l’utilisation de l’équipement par le club résident.

Sur les bases de l’instruction, la direction régionale des finances publiques (DRFIP) a rendu à la ville, le 22 mars 2022, un avis sur la valeur locative du stade au titre des années 2020 et 2021. Elle y estimait la valeur de la redevance totale entre 9,5 et 10,4 M€ dont une part fixe de 6,4 M€ en 2021.

La part fixe de la convention 2022-2023 (6,5 M€) tend à se rapprocher de la part fixe telle qu’elle serait appréciée au regard de l’instruction.

Le loyer ne tient cependant pas compte du nombre effectif de matches joués dans le stade, qui peut être très variable d’une année à l’autre. De ce fait, le coût par match est erratique et génère des rabais conséquents les années où le club dispute plus de matches, par exemple de coupe d’Europe ou de coupe de France. Cela a été le cas lors de la saison 2021-2022 lors de laquelle le prix de la redevance par match a diminué de près de 25 % par rapport à la saison précédente.

Tableau n° 9 : Redevance fixe rapportée au nombre de matches

<i>Nombre de matches et redevance</i>	2015 <i>/2016</i>	2016 <i>/2017</i>	2017 <i>/2018</i>	2018 <i>/2019</i>	2019 <i>/2020</i>	2020 <i>/2021</i>	2021 <i>/2022</i>	2022 <i>/2023</i>
<i>Nombre de matches joués au stade</i>	24	21	29	23	16 (Covid)	22	29	26
<i>Redevance fixe en M€ HT</i>	4,0	4,0	4,9	5,1	5,1	5,1	5,2	6,5
<i>Redevance par match en € HT</i>	166 407	191 543	170 655	220 435	319 544	232 955	178 993	250 000

Source : CRC.

En outre, il arrive que l'OM SASP s'acquitte tardivement de la redevance. S'agissant de la saison 2022-2023, la ville a émis trois titres de recettes pour le paiement du troisième acompte le 29 juin 2023 pour un montant de 2,6 M€ TTC. Le 20 novembre 2023, soit près de cinq mois plus tard, l'OM SASP ne s'était pas acquitté de la redevance. Le 21 novembre 2023, un paiement d'un million d'euros a eu lieu, mais 1,6 M€ reste encore en souffrance. Le 25 avril 2024, date de sa réponse, l'OM SASP a indiqué s'être désormais acquittée de la totalité de la redevance pour la saison 2022-2023.

La convention prévoyait pourtant que tout retard de l'Olympique de Marseille (OM SASP) dans le paiement d'une somme due au titre de la convention dans le délai fixé entraînait l'application des intérêts moratoires au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à son opération de refinancement la plus récente majorée de huit points de pourcentage, qui sont exigibles sans qu'un rappel ne soit nécessaire. Ces dispositions n'ont pas été appliquées.

Le conseil municipal, lors de sa séance du 15 décembre 2023, a adopté une délibération relative à la convention avec l'OM SASP pour la mise à disposition du stade durant la période 2023-2026. Selon les termes de cette délibération, la part fixe s'élèverait à 8 M€, en lieu et place des 6,5 M€ inscrits dans la convention précédente, revalorisée annuellement en tenant compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La délibération précise toutefois que la ville s'engage à soutenir l'effort d'investissement que la SASP Olympique de Marseille prévoit de réaliser pour valoriser le stade et offrir aux supporters des conditions d'accueil améliorées. Cet engagement se traduirait par une réduction du loyer annuel correspondant à 50 % du coût des travaux réalisés, plafonnée à 1,5 M€. Le programme de travaux pris en compte serait préalablement soumis à l'accord de la ville.

Faute de motif d'intérêt général et de contreparties suffisantes avérés²³ pour la commune, cette disposition est doublement problématique.

Dès lors que le stade appartient à la ville qui le met à disposition, les travaux qui y sont réalisés sont de son ressort. Si des travaux répondent à un besoin de la commune, les dispositions du code de la commande publique doivent s'appliquer et une mise en concurrence doit être organisée par la commune. Si, en revanche, les travaux n'intéressent que l'OM SASP, la participation de la ville ne pourrait se concevoir que comme l'octroi d'une subvention au club résident et devrait, dès lors, suivre les voies habituelles et notamment recevoir une validation du conseil municipal, ce qui n'est pas prévu. En outre, des subventions récurrentes de tels montant à une société privée pourraient être requalifiées en aides d'État irrégulières.

Quelle que soit la nature de la participation de la ville, ce dispositif contrevient au principe d'universalité budgétaire qui implique notamment la non compensation ou contraction des recettes et des dépenses²⁴, puisque la participation de la commune prendrait la forme d'un « rabais » sur le loyer.

²³ CE, 28 septembre 2021, CCAS de Pauillac, n° 431625).

²⁴ L'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose en effet que « les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses ».

4.2.2 Le loyer reste insuffisant faute de part variable réelle

Dans la convention d'occupation 2014-2017, une part variable était prévue représentant 20 % du chiffre d'affaires de la billetterie²⁵ excédant 20 M€. Cette part variable s'est déclenchée en 2014-2015 pour rapporter 0,75 M€ et en 2015-2016 pour 0,38 M€. En 2016-2017, le chiffre d'affaires a été inférieur à 20 M€ et n'a donc pas généré de part variable.

Le dispositif a été revu à la hausse dans la convention d'occupation 2017-2020 puisque la part variable se déclenchait pour un chiffre d'affaires de 40 M€ de l'OM SASP provenant de la billetterie grand public, des loges et de la panneautique. Aucune part variable n'a été versée durant la période concernée.

En application de la convention de 2021, une part variable limitée à 17 120 € a été encaissée par la commune. Si la convention 2022-2023 donnait la possibilité d'une redevance totale de 9 M€ (6,5 M€ de part fixe et jusqu'à 2,5 M€ de part variable), le seuil de déclenchement de la part variable était tellement élevé (au-delà de 40 M€) que la probabilité d'atteindre la somme de 9 M€ était nulle. L'ordonnateur a indiqué que la part variable pour la saison 2022-2023 s'est élevée à 0,4 M€.

Tableau n° 10 : Seuils de déclenchement de la part variable de la redevance dans les conventions depuis 2017

<i>Taux</i>	Fraction supérieure de chiffre d'affaires billetterie (en M€ HT)	Fraction inférieure du chiffre d'affaires billetterie (en M€ HT)
2,5 %	40	50
5,0 %	50	60
7,5 %	60	70
10,0 %	70	80
17,5 %	80	

Source : conventions 2014-2020, 2021, 2022, 2023.

L'instruction nationale relative aux modalités de fixation des redevances d'occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby publiée par la direction de l'immobilier de l'État du ministère des finances le 17 mai 2022, prévoit une part variable sur l'ensemble du chiffre d'affaires (hors droits télévisuels) déclenchée au-delà du chiffre d'affaires excédant la part fixe et progressive. Enfin, l'instruction estime que pour éviter de fragiliser le modèle économique des sociétés sportives, il « *peut être opportun de prévoir un plafonnement global de la redevance [part fixe et part variable] correspondant à un taux d'effort compris entre 8 % et 10 % du chiffre d'affaires total, hors mutation de joueurs.* ».

Selon l'estimation de la direction régionale des finances publiques, rendue à la ville le 22 mars 2022, la part variable aurait dû s'établir dans ces conditions de 7,6 M€ en 2020 et 7,1 M€ en 2021 alors qu'elle a été presque nulle.

²⁵ Le chiffre d'affaires billetterie prend en compte, sur la saison sportive, l'intégralité des recettes de billetterie de l'olympique de Marseille à l'occasion des rencontres programmées y compris les abonnements, la commercialisation des loges et sièges à prestations.

La délibération relative à la convention d'occupation 2023-2026 adoptée le 15 décembre 2023 par le conseil municipal n'a pas remédié à ce problème. Elle semble même instaurer un recul par rapport à la situation précédente.

Jusqu'à présent, la part variable était assise sur le chiffre d'affaires hors taxes défini comme l'intégralité du chiffre d'affaires billetterie grand public, le chiffre d'affaires hospitalités (loges et sièges à prestations après déduction « à l'euro l'euro » desdites prestations), le chiffre d'affaires panneautique. Elle se déclenchait à partir de 40 M€ de chiffre d'affaires hors taxes.

La délibération adoptée en décembre 2023 indique que la part variable est désormais déclenchée à partir de 35 M€ de revenu brut d'exploitation (RBE). Hormis le fait que les chiffres de 40 M€ (sur le chiffre d'affaires) et 35 M€ (sur le RBE) ne sont pas comparables, contrairement à ce que sous-entend la délibération, les conditions de déclenchement ne seraient pas améliorées puisque le RBE (ou excédent brut d'exploitation) s'obtient en déduisant les charges d'exploitation des produits d'exploitation. Un montant de 35 M€ de RBE est donc bien inférieur à 35 M€ de chiffre d'affaires et il est peu probable que la part variable se déclenche.

La chambre relève que la commune n'a pas fait application de l'instruction du 17 mai 2022 relative aux modalités de fixation des redevances d'occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby alors même que celle-ci est mentionnée aux visas de la délibération.

Il convient que la commune, sur la base de l'instruction précitée, applique une redevance intégrant une véritable part variable, sur la totalité du chiffre d'affaires réalisé par l'équipement et non avec une franchise de 35 M€ ou 40 M€ comme cela est le cas jusqu'à présent.

Recommandation n° 1. : Appliquer les termes de l'instruction nationale relative aux modalités de fixation des redevances d'occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby publiée par la direction de l'immobilier de l'État du ministère des finances le 17 mai 2022 pour déterminer la redevance d'occupation demandée au club résident (OM SASP).

4.2.3 Les redevances des AOT temporaires sont importantes, mais jamais réclamées par la ville qui accorde ainsi des libéralités à la société OM SASP

Les autorisations d'occupation temporaires « match par match », mises en place depuis la saison 2022-2023 en attendant la signature des conventions définitives, prévoient le versement d'une redevance fixe de 380 952 € HT par match et d'une redevance variable sur le chiffre d'affaires billetterie, qui se déclenche dès 1,19 M€ HT de chiffre d'affaires, avec des taux de progression rapides et importants.

Sur une base de 25 matches (format moyen d'une saison), la redevance fixe serait ainsi de 9,5 M€, soit très au-delà de la redevance prévue dans la convention finale (6,5 M€ en 2022-2023), la part variable se déclencherait dès que le chiffre d'affaires atteindrait une trentaine de millions d'euros (contre 40 M€ dans la convention finale) et serait plus progressive. Ceci démontre que des redevances supérieures à celles en vigueur peuvent être demandées à l'OM SASP pour l'utilisation du stade.

Les AOT signées par la direction générale de l'OM SASP et la ville indiquent explicitement que la redevance est payée d'avance. Elles disposent que la part fixe doit ainsi être payée lors de la présentation de la demande d'autorisation et la part variable au plus tard 100 jours après la période de mise à disposition. En l'absence de paiement de la part fixe le jour de la rencontre, une majoration de 10 %, soit 38 095 € HT, doit s'appliquer. L'OM SASP doit communiquer dans les cinq jours ouvrés suivant la rencontre une copie certifiée de la feuille de recettes et un bordereau fiscal des places vendues, pour pouvoir déterminer la part variable. Après mise en demeure, l'OM SASP dispose d'une semaine pour communiquer ces éléments sous peine d'une majoration de 10 % de la part fixe, soit 38 095 € HT. Tout retard dans le paiement des parts fixe et variable entraîne de « plein droit » le paiement d'intérêts moratoires.

L'OM SASP n'a jamais assorti ses demandes d'occupation du paiement de la part fixe. La ville a donc accordé toutes les autorisations demandées, en contravention avec les termes des contrats. L'OM SASP a indiqué que les AOT avaient été accordées uniquement dans l'attente de la signature d'une convention pour la saison 2022-2023 et que l'intention des parties était que les dispositions sur la redevance soient prévues par la convention qui viendrait ainsi se substituer aux dispositions des redevances contenues dans les AOT.

En théorie, les AOT temporaires match par match sont nettement plus avantageuses pour la commune que les conventions annuelles, en prévoyant des redevances qui se rapprochent des montants de l'évaluation de la valeur de l'occupation du stade par la direction régionale des finances publiques, et assorties de pénalités importantes et rapides. La commune n'a cependant jamais émis de titres de recettes. Elle n'a, en outre, pas reçu les éléments prévus pour l'établissement des parts variables, ni ne les a réclamés. Ce faisant, elle a accordé d'importantes libéralités à la société OM SASP.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à recouvrer ces sommes et les pénalités afférentes.

Recommandation n° 2. : Émettre les titres de recettes des autorisations d'occupation par match pour les saisons 2022-2023 et 2023-2024 et appliquer les pénalités prévues aux contrats.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le loyer dont s'acquitte l'Olympique de Marseille (OM SASP) pour occuper le stade, bien qu'augmenté en 2023, reste insuffisant.

Les conventions annuelles d'occupation sont signées tardivement et la société OM SASP s'est retrouvée à plusieurs reprises occupant sans titre du stade.

Depuis 2022, un système d'autorisations temporaires a été mis en place mais la ville n'a jamais demandé le paiement des redevances prévues au titre des autorisations, alors que ce paiement devait normalement être préalable aux matches. La ville n'a pas davantage appliqué les pénalités qui devaient l'être. Elle a ainsi consenti d'importantes libéralités à la société OM SASP.

5 LA MAINTENANCE ET LE GROS ENTRETIEN : DES PRESTATIONS DIFFICILES À APPRÉHENDER

La société Arema a la responsabilité du maintien en bon état du stade durant toute la durée du contrat, de sorte qu'au terme de celui-ci, la ville dispose d'un équipement fonctionnant correctement. Cet engagement contractuel recouvre, d'une part, l'entretien et la maintenance préventive et corrective et, d'autre part, la réalisation du gros entretien et renouvellement.. L'entretien-maintenance couvre la maintenance du stade et les petits travaux d'une part, et l'assistance technique aux travaux plus importants d'autre part. Le gros entretien et renouvellement (GER) est, quant à lui, défini au contrat comme les travaux nécessaires au gros entretien et au renouvellement de l'enceinte élargie²⁶. Le contrat prévoit une équipe dédiée de six personnes.

Pour ces prestations, la commune s'acquitte de deux redevances trimestrielles, respectivement RBA2 et RBA3, à la société Arema qui en sous-traite la réalisation à la société Bouygues Énergies Services (BYES), qui fait elle-même appel à la sous-traitance.

Le contrat prévoit que 5 % des prestations correspondant à la redevance RBA2 et au profil technique du GER doivent être confiées à des petites et moyennes entreprises (PME) et artisans.

Afin de vérifier le respect de ces dispositions et l'efficacité des actions réalisées, le contrat prévoit la mise en place d'outils de contrôle interne : audits internes, écoutes client et enquêtes de satisfaction. Ces dernières sont prévues à une fréquence annuelle et leur restitution intégrée dans le rapport exploitation du partenaire.

5.1 L'entretien-maintenance : un poste de dépense significatif dont le suivi précis est impossible

5.1.1 L'entretien-maintenance représente près de 2 M€ par an

Aux termes du contrat, la redevance couvrant les frais de fonctionnement (RBA2) est l'addition de trois composantes : l'entretien et la maintenance (RBA2a), les services²⁷ (RBA2b) et les fluides et l'énergie (RBA2c).

²⁶ Selon la définition du ministère de l'écologie, le gros entretien et renouvellement consiste « au renouvellement total ou partiel d'un investissement rendu nécessaire quand les systèmes concernés ne peuvent plus assurer leur fonction, du fait de l'usure, de la dégradation ou de l'obsolescence. ».

²⁷ Les services sont définis au chapitre 1.3 de l'annexe 8 bis. Ils correspondent, en mode veille, au gardiennage, à la sécurité incendie, au nettoyage des locaux administratifs et des zones techniques, au traitement des déchets correspondant à ces zones, à la maintenance multi-technique. En mode manifestations (club résident), ils correspondent à l'état des lieux avant chaque mise à disposition, aux astreintes de maintenance associées à l'événement et aux fluides et énergie.

La redevance n'est jamais détaillée dans les factures, ni dans les rapports annuels. Sur la base du modèle financier du contrat, il est toutefois possible d'estimer le montant de chacune de ces composantes. La redevance RBA2a correspond ainsi à 40 % de la RBA2 totale, soit 1,7 M€ par an.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à solliciter le détail de la redevance, dans les factures et dans les rapports annuels.

Tableau n° 11 : Décomposition de la redevance de fonctionnement

<i>Redevance</i>	<i>Objet</i>	<i>Montant annuel en euros constants (non indexés)</i>	<i>Poids dans la redevance</i>	<i>Valeurs en 2022</i>
<i>RBA2 a</i>	Entretien et la maintenance	1 421 475	40 %	1 714 639
<i>RBA2 b</i>	Services	1 910 525	54 %	2 304 552
<i>RBA2 c</i>	Fluides et énergie (en mode veille)	228 400	6 %	275 505
Total	RBA2	3 560 400	100 %	4 294 697

Source : contrat après avenant n° 2 (modèle financier) et application de l'indexation.

La plupart des dépenses de services ne faisant pas l'objet d'un suivi détaillé et valorisé dans les rapports annuels et d'un contrôle de la ville, la chambre n'est pas en mesure de se prononcer sur la cohérence des prestations au regard du contrat.

5.1.2 Des dépenses réelles d'entretien-maintenance non détaillées, correspondant aux montants forfaitaires versés au mainteneur

Les rapports annuels du mainteneur remis à la commune décrivent les prestations réalisées²⁸.

Les montants des prestations n'apparaissent cependant pas dans les rapports des sociétés BYES et Arema jusqu'en 2019²⁹, année à partir de laquelle une annexe retrace ce qui est supposé correspondre aux charges d'entretien et de maintenance. Ces éléments appellent plusieurs remarques :

- tout d'abord, le montant total des dépenses du mainteneur correspond au montant qui lui est versé par Arema en 2019 et 2020 et en est très proche en 2021 et 2022³⁰ ;
- ensuite, les dépenses réalisées chaque année sont essentiellement agrégées par catégorie homogène de biens, rendant un suivi détaillé impossible ;

²⁸ Sont notamment présentés les interventions en maintenance préventive et corrective, le top 10 des opérations par lot, les interventions liées aux événements sur pelouse, les contrôles réglementaires, les sinistres déclarés au titre de l'assurance dommage-ouvrage, une analyse des consommations de fluides en mode veille et événement.

²⁹ Le rapport de BYES est présenté en annexe 5 du rapport d'Arema.

³⁰ Les charges d'entretien sont présentées comme supérieures au montant versé par Arema de 0,08 M€ en 2021 et 0,05 M€ en 2022.

- enfin, l'analyse montre une évolution identique pour plusieurs, voire toutes les catégories de biens, conduisant à douter qu'il s'agisse d'une présentation des dépenses réelles. Entre 2019 et 2020, les 18 postes de dépenses ont, en effet, tous progressé de 1,8 %. Entre 2020 et 2021 sept postes ont diminué de 8,5 %. Entre 2021 et 2022, 12 postes ont diminué de 2,6 %. L'augmentation des dépenses réelles ne peut être aussi homogène.

Ainsi, les dépenses produites ne correspondent pas à des dépenses réelles du mainteneur au titre de la partie entretien-maintenance du contrat. L'ordonnateur a indiqué qu'il allait désormais exiger le détail des dépenses réelles et la comparaison avec les recettes versées.

5.2 Le gros entretien et renouvellement : des modalités de gestion qui se sont écartées du modèle initial, des dépenses inférieures aux prévisions

Le plan de gros entretien et renouvellement (GER) figurant au contrat initial représentait 53,6 M€ en valeur 2010 sur la durée du contrat et 95,5 M€ sur la base d'une indexation annuelle de 2,7 %. À la fin de l'année 2022, il avait fait l'objet de deux avenants. L'avenant n° 2 a porté son montant total à 54,2 M€ (en valeur 2010) à la suite de la prise en compte de l'Euro 2016 et l'avenant n° 4 a intégré, fin 2018, la participation d'OM Opérations à sa réalisation, sans modification du montant total.

À compter de 2019, la société OM Opérations s'est, en effet, vu confier des opérations de GER concernant un périmètre précis : les mobiliers, les sols souples, les sols durs, les revêtements muraux, les plafonds et faux-plafonds et la pelouse à hauteur de 9,6 M€ (valeur 2010), soit un peu moins de 20 % du GER du contrat.

5.2.1 Un compte GER fortement ponctionné pour les investissements souhaités par la société OM Opérations

Les sommes destinées au GER sont gérées d'une façon spécifique, via un compte de GER.

L'article 18 du contrat prévoit ainsi que chaque trimestre, le partenaire provisionne dans sa comptabilité les sommes nécessaires pour lui permettre de faire face aux obligations d'entretien-maintenance et de GER.

Ces sommes sont versées sur un compte de réserves rémunéré ouvert à cet effet. Chaque année, Arema doit transmettre à la ville un rapport détaillant :

- les dépenses de GER réalisées par le partenaire au titre de l'exercice concerné (description des interventions, montants, référence des factures) ;
- les produits financiers dégagés par la trésorerie immobilisée sur le compte de GER au titre de l'exercice concerné ;
- le calcul du solde du compte de GER depuis la date de mise à disposition de l'enceinte élargie sur la base des dépenses de GER réalisées par le partenaire, des produits financiers dégagés par la trésorerie immobilisée et des versements effectués par la ville de Marseille au titre du GER de l'ouvrage.

À l'échéance du contrat, le solde réel positif de compte doit être restitué à la ville et le solde débiteur éventuel restera à la charge d'Arema.

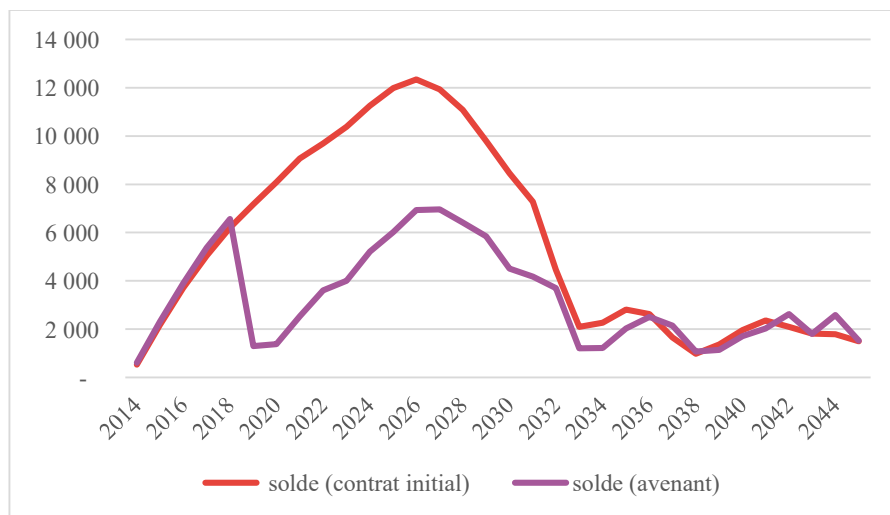
La logique de fonctionnement de ce compte est un provisionnement durant la première partie de la vie du contrat, lorsque l'ouvrage est récent et nécessite moins d'interventions, puis une reprise en deuxième partie d'exécution du contrat, lorsque les réparations sont plus nombreuses et/ou plus coûteuses.

Fin 2022, le solde du compte de GER aurait ainsi dû être positif, d'un montant de 12,9 M€ en valeur courante, selon le modèle prévu au contrat puisque le niveau réduit des dépenses en première partie d'exécution du contrat permet l'abondement du compte. Or le solde du compte GER n'était que de 4 M€.

En 2019, en application de l'avenant n° 4, lorsqu'OM Opérations s'est vue confier la responsabilité de certaines opérations de GER d'exploitation, Arema lui a en effet versé, des sommes qu'OM Opérations a immédiatement mobilisé, avec l'accord de la ville, pour plus de 7 M€ pour réaliser des investissements qui ne relèvent pas du champ du GER alors même que le stade n'était livré que depuis cinq ans : l'installation d'un nouveau système de sonorisation des tribunes pour 2,5 M€, d'un nouvel éclairage de l'aire de jeu pour 2 M€ et la mise en place d'équipements liés à la pelouse pour 3,1 M€.

Cette utilisation du compte de GER, avec l'accord de la ville, a eu pour conséquences que le solde du compte a nettement diminué et les sommes ne sont plus disponibles pour l'entretien futur et que la ville s'est privée des intérêts qu'aurait permis de dégager cette somme si elle était restée sur le compte de GER de 2019 à 2033.

Graphique n° 1 : Solde prévisionnel du compte de GER du contrat initial comparé au solde prévisionnel du compte de GER issu de l'avenant n° 4 (en valeur 2010)



Source : contrat initial et avenant n° 4.

La chambre incite la ville à la vigilance sur la réalisation des travaux qui vont s'imposer d'ici la fin contrat. Après avoir consommé les financements alloués au titre de GER pour effectuer de nouveaux investissements, la société OM Opérations devra, le moment venu, recourir à ses propres fonds pour assurer le gros entretien et renouvellement des domaines qui lui ont été confiés par l'avenant n° 4.

5.2.2 Un écart défavorable à la ville, entre les montants versés au mainteneur et les dépenses réelles

Chaque année, la société Arema doit présenter un rapport annuel qui permet de recenser les opérations réalisées et de confirmer le plan de travaux pour l'année à venir. En marge du rapport annuel, sur un rythme quinquennal, le plan de GER est également remis à jour.

Durant les huit premières années d'exécution du plan GER, il apparaît que le plan n'a jamais été respecté et que les dépenses effectives, à l'exception de l'année 2022, ont toujours été nettement inférieures au montant prévisionnel. Des actualisations « quinquennales » ont en fait eu lieu deux années de suite (en 2019 et 2020) et ont eu pour effet de revoir à la baisse les montants prévus pour les années suivantes sans que ceux-ci soient ensuite respectés pour autant.

Le plan GER modifié par les avenants n° 2 et n° 4 prévoyait au cours de la période 2015-2022 la réalisation de 3,6 M€ de dépenses en valeur 2010. Les dépenses effectives ne se sont élevées qu'à 3,1 M€ en valeur courante. Elles intègrent en outre les opérations concernant les écrans géants (1,1 M€) réalisées en novembre 2022 qui auraient dû être effectuées sur quatre ans, à compter de 2026 pour 1,36 M€ (en valeur 2010).

Ces dépenses de GER effectives sont inférieures aux montants versés par Arema au mainteneur, qui a ainsi reçu 4,5 M€ pour ne réaliser que 3,1 M€ de dépenses. L'écart entre ces deux montants bénéficie donc au mainteneur et non à la ville.

L'ordonnateur a indiqué avoir pour objectif de s'assurer de la mise en place d'un compte de GER retraçant les sommes réellement engagées par type de dépenses.

5.2.3 Des plans quinquennaux illisibles et inexploitable

Le plan quinquennal de GER intégré aux rapports annuels 2018 et 2019 est présenté à la fois en année civile et en année de référence du plan initial (« an X »). Dans ce plan, 2019 est présenté comme l'an 6 du plan alors qu'il s'agit de l'an 5. Il n'est donc pas possible d'identifier l'année à retenir pour chaque dépense (l'année civile ou l'an X).

En 2020, le plan quinquennal de GER est présenté dans un même tableau à la fois en année « an X », en année civile et en « saison ». Le résultat est inexploitable dans la mesure où les dépenses correspondant à une année peuvent être réalisées sur deux saisons.

À partir de 2021, le montant des opérations réalisées n'est plus présenté en détail dans le rapport annuel d'Arema, qui ne comprend plus qu'un montant exprimé en milliers d'euros des principales opérations et renvoie, pour une présentation détaillée, au rapport du mainteneur. Si ce dernier permet d'appréhender le détail des opérations et leur montant en 2021, tel n'est pas le cas en 2022 où aucun montant n'est présenté en face des opérations.

À titre d'exemple, l'actualisation des montants consacrés aux écrans géants est présentée comme suit dans les plans quinquennaux d'actualisation.

Tableau n° 12 : Montants de GER prévus au titre des écrans géants (en €)

<i>Plan</i>									
<i>Plan 2018</i>	An 6	An 7	An 8	An 9	An 10				
	2019	2020	2021	2022	2023				
	25 000	25 000	25 000	1 050 000	25 000				
<i>Plan 2020</i>		An 7	An 8	An 9	An 10	An 11			
		2021	2022	2023	2024	2025			
		Juillet 2020 / juin 2021	Juillet 21 / juin 22	Juillet 22 / juin 23	Juillet 23 / juin 24	Juillet 24 / juin 25			
		1 050 000	25 000	25 000	25 000	25 000			
<i>Plan 2021</i>			An 8	An 9	An 10	An 11	An 12		
			2022	2023	2024	2025	2026		
			Juillet 21 / juin 22	Juillet 22 / juin 23	Juillet 23 / juin 24	Juillet 24 / juin 25	Juillet 25 / juin 26		
			1 050 000	25 000	25 000	25 000	294 657		
<i>Plan 2022</i>					An 10	An 11	An 12	An 13	An 14
					2024	2025	2026	2027	2028
					Juillet 23 / juin 24	Juillet 24 / juin 25	Juillet 25 / juin 26	Juillet 26 / juin 27	Juillet 2027 / juin 2028
					-	-	67 710	203 525	339 850

Source : Plans quinquennaux de GER.

L'ordonnateur a indiqué que la commune allait désormais exiger une présentation unique et consolidée en année civile des plans de GER ainsi que la communication des montants des opérations de GER réalisées dans les rapports annuels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de maintenir le stade en bon état de fonctionnement durant tout le contrat, des opérations d'entretien-maintenance et de gros entretien et renouvellement sont confiées à la société Arema qui les sous-traite à un mainteneur.

Les dépenses correspondantes sont impossibles à suivre dans les documents remis à la ville.

Les modalités de gestion du gros entretien et renouvellement n'ont pas respecté les termes initiaux du contrat, avec un prélèvement sur le compte de GER pour réaliser les investissements souhaités par la société OM Opérations. En acceptant cette situation, la ville s'est privée des intérêts qu'aurait pu générer cette somme.

Le mainteneur est rémunéré forfaitairement pour réaliser les interventions de GER nécessaires. Pour l'heure, la sous-exécution du plan de GER lui profite dans la mesure où il conserve dans ses comptes l'écart entre le montant versé par Arema et les dépenses effectivement réalisées. Si cette somme était restée imputée sur le compte de GER jusqu'à son utilisation, elle aurait généré des intérêts au bénéfice de la ville.

6 LE COÛT DU STADE N'A CESSÉ DE CROÎTRE

6.1 Un coût net annuel près de trois fois supérieur à celui estimé par la ville en 2013

Dans sa réponse annexée au rapport définitif de la chambre de 2013, l'ordonnateur alors en fonctions estimait que le coût net annuel pour la ville serait, dans « le pire des cas » (mauvaise réussite sportive de l'OM et exploitation faible d'Arema), de 4,23 M€. Selon lui, ce coût aurait même été diminué, voire annulé, en cas de réussite sportive normale de l'OM SASP et d'exploitation pertinente. En réalité, le coût net est supérieur de près de trois fois à cette estimation.

Cette prévision optimiste ne s'est pas réalisée pour plusieurs raisons :

- d'une part, la ville a dû supporter des pénalités liées aux intempéries dont le paiement a été lissé et supporte des intérêts pour un surcoût de 0,7 M€ annuel ;
- d'autre part, le loyer annuel demandé à l'OM SASP n'a pas été de 8 M€ comme la ville s'y était engagée mais de 5 à 6 M€, soit un surcoût de 2 à 3 M€ annuels pour la commune ;
- enfin, la ville ne prenait pas en compte dans son calcul le remboursement des emprunts qu'elle avait souscrits pour pouvoir verser les subventions d'investissement à Arema, soit un coût annuel de 2,7 M€.

6.1.1 Des dépenses croissantes qui avoisinent 30 M€ par an

Le conseil municipal a créé, par délibération du 4 avril 2011, le budget annexe du « stade Vélodrome » afin de tenir compte des obligations fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la réglementation comptable au regard des activités commerciales à venir, en relation avec ces équipements. Le budget annexe retrace notamment la dette afférente au contrat.

Les dépenses du budget annexe « stade Vélodrome » sont constituées en quasi-totalité des redevances versées à Arema pour l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade (charges à caractère général), des remboursements des emprunts souscrits par Arema et à leurs charges de financement (payés directement à Arema ou à des établissements bénéficiant de cession Dailly) et des remboursements des emprunts directement souscrits par la ville et des charges de financement afférentes.

D'autres dépenses plus marginales ont lieu occasionnellement, par exemple pour des études et conseils juridiques ou pour traiter de contentieux (protocole transactionnel avec l'OM SASP relatif aux fluides en 2021).

Tableau n° 13 : Dépenses du budget annexe depuis la livraison du stade (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	BP 2023*
<i>Charges à caractère général (011)</i>	16,59	17,54	17,14	16,51	16,58	16,71	16,70	17,42	19,71
<i>dont sous-traitance générale (611)</i>	15,75	16,98	15,66	16,02	16,55	16,71	16,63	17,42	19,71
<i>Autres charges de gestion courante (65)</i>	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Charges financières (66)</i>	6,69	6,61	6,54	6,49	6,43	6,38	6,33	6,27	6,22
<i>Charges exceptionnelles (67)</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,24	0,00	0,00
<i>Remboursement d'emprunts (16)</i>	5,78	11,39	5,53	5,57	5,62	5,66	5,71	5,33	5,79
Total	29,05	35,54	29,34	28,57	28,64	28,76	28,97	29,02	31,72

Source : comptes administratifs (budget primitif pour 2023).

* hors dépenses liés à la Coupe du monde de rugby.

Comme c'est le cas dans les marchés publics, les redevances liées à l'entretien et à l'exploitation du stade sont indexées pour tenir compte de l'évolution des coûts dans le temps, sur des indices de l'Insee, dont la date de valeur initiale est située en 2010.

Le modèle financier du contrat était basé sur des hypothèses de croissance annuelle des indices de 2,7 % pour les redevances de maintenance, entretien, GER et gestion-exploitation (avec une augmentation de l'indice des prix à la consommation de + 2 % par an).

Les évolutions de prix ont été moindres qu'attendues durant la première partie du contrat. Depuis 2019, la forte augmentation des prix, du coût des matières premières, de l'énergie et des services, renchérit les redevances versées. Cette tendance et son évolution dans les années à venir pourront, le cas échéant, avoir un effet important pour la commune, d'autant que les recettes garanties ne sont, quant à elles, que partiellement indexées, et que leur croissance est moins rapide.

La commune n'a en outre pas effectué de provision dans le cadre du contentieux existant avec l'OM SASP concernant quatre échéances de sa redevance d'occupation dont les titres ont été émis par la commune entre juillet 2020 et juin 2021, durant la crise sanitaire, pour un montant total de 8,24 M€ TTC.

Bien que la société OM SASP ne se soit pas acquittée de ces redevances depuis plus de trois ans, la commune n'a pas provisionné les sommes en cause dans ses comptes. L'instruction comptable M4, applicable au budget annexe, prévoit pourtant qu'une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance. Il en va en outre d'un principe de bonne gestion que de provisionner un risque aussi important, quelle que soit l'issue du contentieux. Par deux décisions du 14 décembre 2023, le tribunal administratif de Marseille a rejeté les six requêtes de l'Olympique de Marseille tendant à l'annulation des redevances mises à sa charge par le maire de Marseille durant la crise sanitaire en contrepartie de la mise à disposition du stade Vélodrome. L'Olympique de Marseille SASP a fait appel de ces décisions.

L'ordonnateur a indiqué que la commune a émis des avis à tiers détenteur pour recouvrer les sommes et qu'une provision serait constituée dans le cadre de ce contentieux.

6.1.2 La nécessité d'une importante subvention d'équilibre du budget principal

Trois recettes principales sont inscrites au budget annexe : les recettes d'exploitation du stade (hors matches de l'OM SASP) garanties par Arema et reversées à la commune, la redevance d'occupation du stade versée par l'OM SASP pour y disputer ses rencontres et la subvention d'équilibre du budget annexe versée à partir du budget principal. Cette subvention représente le coût net annuel du stade pour les finances de la ville, puisqu'elle correspond à la différence entre l'ensemble des dépenses de la ville liées au stade et l'ensemble de recettes qu'elle encaisse.

Tableau n° 14 : Recettes du budget annexe depuis la livraison du stade (en M€)

	2015*	2016*	2017	2018	2019	2020	2021	2022	BP 2023
<i>Recettes garanties par Arema</i>	12,47	12,65	12,85	13,05	13,25	13,46	13,68	13,91	14,13
<i>Redevance d'occupation OM</i>	3,05	7,29	5,85	4,97	5,08	5,12	5,15	5,66	6,5
<i>Autres recettes de gestion</i>	0,27	0,18	0,88	0,49	0,18	0,16	0	0	0
<i>Total des recettes issues du stade</i>	15,79	20,12	19,58	18,51	18,51	18,74	18,83	19,57	20,63
<i>Subvention d'équilibre du budget principal</i>	13,21	15,42	9,8	10,02	10,13	10,01	10,14	9,46	11,09
<i>Total</i>	29,00	35,54	29,37	28,53	28,64	28,75	28,97	29,02	31,72

Source : comptes administratifs.

* hors subventions d'investissement reçues par la ville.

Hors évènement exceptionnel (Euro 2016), le stade a représenté un coût net d'environ 10 M€ annuels pour la commune. Dans le budget primitif 2023, compte tenu de la forte augmentation du prix des services liée à l'indexation, le coût net s'élève à 11 M€ alors même que la commune a augmenté la redevance annuelle d'occupation due par l'OM SASP. De 2015 à 2023, un montant cumulé de 99 M€ a ainsi été versé au budget annexe, sous la forme de subventions d'équilibre.

Le budget annexe « stade Vélodrome » relève de la comptabilité M4 relative aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) qui doivent, selon l'article L. 2224-1 du CGCT, être équilibrés en recettes et en dépenses.

L'article L. 2224-2 du CGCT dispose ainsi qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC. Toutefois, le conseil municipal peut décider d'une telle prise en charge, notamment lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Le conseil municipal de la ville de Marseille s'est appuyé sur cette disposition lors de sa délibération pour autoriser le versement de « subventions exceptionnelles ».

La chambre observe cependant que la démonstration de l'impossibilité d'équilibrer le budget annexe sans augmentation des tarifs n'est pas établie. Il existe notamment des marges importantes sur les loyers demandés à l'Olympique de Marseille SASP, ou par l'application des pénalités prévues au contrat.

Les conditions de versement de subventions qui ne sont, au demeurant, pas exceptionnelles puisqu'elles sont versées tous les ans, ne sont donc pas conformes aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT qui veut que le service s'équilibre par lui-même et non par un financement du contribuable.

La chambre constate l'absence d'équilibre du budget annexe de la ville de Marseille « Stade Vélodrome » au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT.

6.2 Des dépenses d'utilisation du stade qui ne sont pas retracées dans le budget annexe

L'organisation de grands évènements, dans la durée, représente des coûts supplémentaires.

Alors que l'avenant n° 6 a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal le 30 septembre 2022 (modifié le 16 décembre 2022) indiquant que les dépenses seraient imputées sur le budget 2023, le budget annexe n'a enregistré aucune inscription de crédits à ce titre, ni au budget primitif, ni au budget supplémentaire voté le 7 juillet 2023. La ville a indiqué que ces dépenses étaient prises en charge par le budget principal. S'agissant de dépenses liées au contrat de partenariat (puisqu'elles découlent d'un avenant à ce contrat) elles devaient figurer dans le budget annexe.

Les six rencontres qui se sont déroulées au stade Vélodrome ont donné lieu à une double source de dépenses pour la ville : la prise en charge de l'ensemble des frais techniques engendrés par l'organisation des rencontres et l'indemnisation des utilisateurs du stade (OM Opérations et OM SASP) du fait de l'impossibilité d'exploiter le stade en tout ou partie pendant la durée de la compétition.

Les frais techniques recouvraient des frais fixes pour 1,97 M€ HT dont notamment un changement de pelouse (0,4 M€), la dépose et la repose des enseignes (0,57 M€), la valorisation de l'équipe projet (0,32 M€), des provisions pour énergies et fluides et dégradations (0,35 M€), sans qu'il soit précisé ce qu'il en adviendrait si elles s'avéraient insuffisantes ou au contraire non nécessaires. Les frais techniques intégraient également des frais variables de 112 042 € par match, notamment pour le nettoyage (63 000 € par match), soit 0,67 M€ pour les six matches.

Au global, la ville a donc versé en contrepartie 2,26 M€ HT (3,17 M€ TTC) à la société OM Opérations au travers d'Arema.

Ces matches ont été disputés dans le cadre des mises à disposition définies pour les « manifestations de service public de la ville de Marseille », sur le contingent des événements annuels prévus pour 2019 à 2023. mais ce contingent n'était pas suffisant pour couvrir l'ensemble de la période de mise à disposition du stade pour la coupe du monde de rugby. De ce fait, l'accueil et l'organisation des matches empêchaient Arema et, par voie de conséquence, OM Opérations, d'exploiter le stade pendant toute la durée de la coupe du monde de rugby.

Une indemnisation d'OM Opérations a donc été prévue à hauteur de 0,57 M€ HT (0,68 M€ TTC) correspondant à un grand événement pour un montant de 0,45 M€ et une perte d'activité permanente (événements d'entreprises, visites, parkings, notamment) pour 0,12 M€ HT.

Enfin, la coupe du monde de rugby a impacté l'organisation des rencontres officielles du club résident (OM SASP), puisque le championnat de Ligue 1 avait repris depuis le 11 août 2023 et que le club devait jouer des matchs à domicile durant cette période.

Le stade nécessitait donc des mises en configuration différentes pour chaque événement (dites « alternances »), notamment publicitaires, qu'il était demandé à la ville d'indemniser. L'avenant n° 7 a défini les montants correspondants. La commune s'est ainsi acquittée de 0,66 M€ HT à chacune des deux alternances, notamment au titre du « clean stadium³¹ » pour 0,34 M€. Il était convenu qu'au moins deux alternances seraient facturées, soit 1,32 M€ HT.

La ville s'est également acquittée de frais fixes de 0,43 M€ HT dont 0,1 M€ de provision pour stockage, logistique transport et 0,26 M€ « *d'impact billetterie lié à la perte de places pour les matches de l'OM* ».

La ville a ainsi dû indemniser les sociétés OM Opérations et OM SASP à hauteur de 2,32 M€ HT (2,78 M€ TTC).

Au total, l'organisation des six matches de rugby a généré un surcroît de dépenses de près de 6 M€ TTC pour la ville, non retracées dans le budget annexe.

³¹ Retrait de l'affichage publicitaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le stade coûte plus de 10 M€ à la ville chaque année (après prise en compte du loyer versé par la société OM SASP), payés par les contribuables et non par les usagers du stade. Ce montant est près de trois fois supérieur à celui qu'estimait la ville en 2013.

Les grands événements (coupe du monde de rugby, Jeux olympiques) renchérissent encore ce coût puisque la ville doit payer leur organisation et indemniser le club et l'exploitant du stade pour le manque à gagner durant ces compétitions.

Au cours de la période 2015-2023, le budget annexe « Stade Vélodrome » a présenté un solde négatif qu'est venue combler chaque année, de manière irrégulière, une subvention d'équilibre comprise entre 9,5 et 15,4 M€.

7 LE CONTRÔLE DU CONTRAT PAR LA VILLE EST DÉFAILLANT

L'article L. 1414-12 du CGCT en vigueur lors de la passation du contrat prévoyait qu'un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels. Le même article précisait que le contrat intègre également des clauses relatives aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance, particulièrement en matière de développement durable.

L'article L. 2234-2 du code de la commande publique dispose que l'acheteur exerce un contrôle sur l'exécution du marché de partenariat. Ce contrôle intervient, au minimum, en cours et à la fin de chacune des phases d'exécution des missions prévues par le contrat et donne lieu à un compte rendu.

La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances rappelle également que les contrats de partenariat comportent des engagements en termes de performance puisque « *les objectifs de performance jouent un rôle décisif dans le choix du marché de partenariat. En effet, la rémunération du titulaire est étroitement liée à des critères de performance qui lui sont assignés par l'acheteur pour chaque phase du contrat* ».

Les engagements de performance pris par la société Arema, s'articulent autour de quatre axes :

- la disponibilité : respect des critères définis par le programme fonctionnel et toute autre norme à laquelle le stade serait soumis et qui permet un usage normal des espaces ;
- la réactivité : capacité à intervenir en toutes circonstances pour faire face efficacement à tout incident qui pourrait survenir à tout moment ;
- la pérennité : capacité à maintenir la valeur patrimoniale du site et des équipements ;

- le pilotage : capacité à réaliser le reporting régulier sur les engagements de performance et à intégrer les demandes et besoins de la ville et du club résident tout au long du contrat.

L'exécution du contrat donne lieu à deux types de contrôle. Ils concernent, d'une part, la mise à disposition de documents, la production de livrables, la tenue de réunions à des dates, fréquences fixées par le contrat et, d'autre part, le respect d'indicateurs de performance également définis contractuellement.

Ces contrôles requièrent une organisation adaptée au sein de la commune. Dans son rapport sur la gestion de la commune publié en 2013, la chambre avait noté la faiblesse des ressources internes de la ville lors de la phase d'élaboration du contrat et la prépondérance de cabinets externes, qui rendait la commune très dépendante de ceux-ci. La chambre indiquait que ces moyens, s'ils n'étaient pas renforcés, risquaient de rendre difficile le suivi de l'exécution du contrat. La commune n'a pas mis en œuvre cette recommandation.

7.1 Un contrôle insuffisant des éléments mis à disposition et des rapports transmis

Le contrat de partenariat comporte de nombreuses obligations de production de données chaque année par le titulaire du contrat. Quelle que soit la lourdeur de ce dispositif, il a été arrêté par les deux co-contractants et doit donc, par conséquent, être honoré. La chambre constate un grand nombre de lacunes dans la production des données, que la commune ne réclame jamais officiellement.

La ville peut consulter le journal d'exploitation dans lequel sont consignées les opérations d'entretien-maintenance, de gros entretien-renouvellement et d'exploitation du stade (art. 23 du contrat). Elle ne le fait pas.

La ville doit, par ailleurs, être destinataire de rapports trimestriels et d'un rapport annuel.

7.1.1 La date de production des rapports annuels n'est pas respectée depuis 2019

Le principal livrable attendu d'Arema est le rapport annuel complété de ses annexes, dont il est prévu au contrat qu'il soit remis au plus tard le 30 avril de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte.

Depuis 2019, la ville reçoit deux rapports : l'un d'Arema et l'autre d'OM Opérations (désormais Mars 360). Arema étant le seul co-contractant de la ville, il lui incombe donc de remettre à la date prévue le rapport dans sa globalité.

Si le rapport d'Arema est présenté par année civile, celui d'OM Opérations est présenté par saison sportive, c'est-à-dire de juillet à juin, qui correspond à l'exercice comptable de la société, lui-même aligné sur le calendrier comptable de la SASP OM. Durant la période examinée, la date de production du rapport annuel n'a pas été respectée à compter de 2019.

Pour disposer des informations sur une année civile ou une saison il est donc nécessaire de compiler deux rapports de l'un des deux partenaires. La ville de Marseille s'efforce de faire la synthèse des rapports. Les sociétés Arema et OM Opérations se sont ainsi déchargées de la complexité induite par la différence de calendrier sur la ville.

Cette situation a notamment pour conséquence une information tardive du conseil municipal. Afin de permettre à la collectivité de suivre l'exécution du contrat de partenariat, le code de la commande publique prévoit que le partenaire produise chaque année un rapport annuel d'activité qui est présenté à la commission consultative des services publics locaux et au conseil municipal. Le rapport annuel 2021 a été présenté au conseil municipal seulement le 7 juillet 2023. Le rapport annuel 2022 n'avait pas encore été présenté en novembre 2023.

Arema a indiqué qu'à compter de 2023, Arema et OM Opérations ont retenu l'année civile pour présenter leur rapport annuel.

7.1.2 Des rapports annuels incomplets considérés comme complets par la ville

Les rapports annuels ne comportent pas l'ensemble des éléments prévus par les stipulations contractuelles.

7.1.2.1 Les comptes-rendus techniques

Le contrat précise le contenu du compte-rendu technique : un suivi des travaux neufs, un suivi patrimonial, des données relatives à l'exploitation (effectifs et états annuels DADS (déclaration annuelle des données sociales) du partenaire ainsi que des prestataires et sous-traitants, conventions de partenariats, baux conclus dans le cadre du PIA, éventuels incidents d'exploitation notamment), des indications quantitatives concernant l'activité, le suivi des recettes par grandes catégories d'activité dont le stationnement à compter de l'avenant n° 4, le suivi des indicateurs de performance, les images et enregistrements.

Sur la plupart de ces points, les engagements contractuels ne sont pas respectés.

L'inventaire

L'inventaire n'a jamais été actualisé depuis 2014.

L'inventaire initial doit normalement comprendre la liste complète des biens immeubles et meubles de l'ouvrage dont l'entretien et la maintenance incombe au partenaire comprenant une description de chacun d'eux, sa localisation, sa date de mise en service et le cas échéant, les autorisations et homologations afférentes, les charges d'entretien et de maintenance pour chaque bien ou catégorie homogène de biens, la valeur de remplacement estimée des biens ou catégorie homogène de biens ainsi que la durée de vie résiduelle prévisible et son mode d'amortissement.

L'inventaire doit être mis à jour chaque année à l'occasion de la remise du rapport annuel. Or, les inventaires transmis dans les rapports annuels ne sont jamais conformes aux engagements contractuels :

- les quantités ne figurent pas pour plusieurs équipements (téléviseurs, horloges, interphones, onduleurs, notamment) ;
- les biens nouveaux ne figurent pas dans l'inventaire ;
- les biens réformés ne sont jamais identifiés ;
- les autorisations et homologations afférentes ne sont pas mentionnées ;
- les charges d'entretien et de maintenance pour chaque bien ou catégorie homogène de biens n'apparaissent pas ;
- la valeur de remplacement estimée des biens ou catégories homogènes de biens ainsi que la durée de vie résiduelle prévisible ne sont pas mentionnées ;
- les modes d'amortissement ne sont pas précisés.

Les biens meubles ne sont pas marqués de leur numéro d'inventaire, ont été déplacés de leur local d'affectation et stockés dans certaines loges ou espaces divers, autant de situations excluant toute traçabilité. Selon la ville, des biens meubles ont été remplacés sans être sortis de l'inventaire.

Depuis qu'OM Opérations exploite le stade, Arema ne centralise pas les modifications d'inventaire, alors même qu'elle demeure le partenaire identifié dans le contrat à qui cette mission incombe.

Près de 10 ans après le début d'exécution du contrat, la ville n'a donc aucune visibilité sur l'état réel du patrimoine.

Les effectifs et données sociales des prestataires et sous-traitants

Il doit être fourni chaque année à la commune, les effectifs et les données sociales unifiées des prestataires et sous-traitants. Quelle que soit l'année, à l'exception d'Arema, les effectifs et attestations ne sont pas produites dans leur intégralité et les informations fournies sont de moins en moins nombreuses.

Le suivi des indicateurs de performance relatifs aux services, à l'entretien-maintenance et au GER

L'avenant n° 4 a introduit le suivi, au titre de l'exploitation, des indicateurs de performance relatifs aux services, à l'entretien-maintenance et au GER.

Alors même que la société Arema n'est plus l'exploitante, elle produit une annexe à son rapport annuel qui reprend les indicateurs de performance en mode veille et événement pour indiquer que depuis 2014, aucun problème donnant lieu à pénalité n'a été relevé et ce, alors même que plusieurs engagements n'ont pas été respectés tels que la tenue de la réunion annuelle de concertation avec les associations de riverains, la publication d'un rapport annuel sur le développement durable, notamment.

7.1.2.2 Les comptes-rendus financiers

La société Arema doit fournir dans le compte-rendu financier, une présentation analytique du compte de résultat intégrant, pour les charges, une distinction entre les charges directes et les quoteparts de charges communes affectées et, pour les produits, une distinction des différentes ressources composant la rémunération du partenaire ainsi qu'une indication de l'évolution des principaux postes depuis le début du contrat.

Cette présentation analytique du compte de résultat n'a été produite ni par Arema ni par OM Opérations. Ces données n'ont jamais été réclamées par la commune, alors même qu'elles apparaissent fondamentales pour le suivi du contrat, notamment pour comparer les données prévisionnelles à l'exécution et le coût réel des différentes branches du contrat (exploitation, maintenance par exemple) et les redevances versées par la commune. Une telle comptabilité analytique montrerait d'ailleurs clairement que les redevances d'exploitation encore versées à Arema ne couvrent plus de charges d'exploitation depuis 2019.

Les rapports d'analyse de la commune sur les comptes rendu financiers ne pointent pas l'écart manifeste entre les recettes annexes générées par le stade et les recettes garanties qui lui ont été reversées par la société Arema. Le fait que ces montants soient garantis ne devrait pourtant pas empêcher la commune de s'interroger sur cet écart et sur les moyens mis en œuvre par Arema pour pouvoir verser lesdites recettes, notamment au vu de sa situation déficitaire.

Le contrat prévoit également une présentation des opérations d'entretien-maintenance et de GER. Si le détail des dépenses de GER est donné, ce n'est pas le cas pour les dépenses d'entretien-maintenance.

Le partenaire doit également fournir des informations sur les prestations qu'il confie à d'autres entreprises. Ces informations recouvrent, d'une part, la liste complète des prestataires et sous-traitants auxquels le partenaire a eu recours durant l'année écoulée ainsi qu'une description des prestations confiées et, d'autre part, les prestations confiées à des petites et moyennes entreprises (PME), le partenaire s'étant engagé à confier directement ou par l'intermédiaire des prestataires ou sous-traitants, l'exécution de 25 % des travaux à réaliser, et de 5 % des prestations correspondant à la redevance RBA2 et au profil technique du GER visées au contrat à des PME et à des artisans.

En 2015 et 2016, seuls les éléments concernant le mainteneur ont été produits pour ce qui concerne le recours aux PME. Le montant des contrats annoncé rapporté à la redevance RBA2a est cependant erroné. La chambre calcule pour ces années-là des taux de 4,4 %³² et non 6,17 % comme annoncé dans les rapports. En 2017 et 2018, les sociétés Arema et BYES ont produit la liste des PME auxquelles elles avaient recours mais pas la liste des prestataires et sous-traitants et les prestations qui leur ont été confiées.

Depuis 2019, le mainteneur produit la liste des PME auxquelles il a recours. OM Opérations produit une liste de prestataires présentés comme PME qui n'en sont pas toujours. Rien ne permet d'affirmer que cette liste recense tous les prestataires et sous-traitants. De plus, la description des prestations confiées est inexistante.

³² En 2015, la RBA2a s'est élevée à 1,546 M€. Les dépenses annoncées pour les PME sont de 68 661 € (soit $68\,661 / 1\,546\,100 \times 100 = 4,4\%$). En 2016, la RBA2a s'est élevée à 1,553 M€. Les dépenses annoncées pour les PME sont de 68 924 € (soit $68\,924 / 1\,552\,750 \times 100 = 4,4\%$)

L'ordonnateur a indiqué qu'il étudierait l'application de pénalités après avoir recueilli les informations du partenaire sur les prestations confiées à des PME et artisans.

7.1.2.3 L'analyse de la qualité de l'exploitation

L'analyse attendue de la part d'Arema porte sur cinq points :

- les synergies et la collaboration avec le club résident ;
- l'intégration et l'adéquation des activités avec celles des autres acteurs événementiels de la ville de Marseille ;
- la cohérence et la diversité des manifestations ;
- la contribution au rayonnement de la ville de Marseille au niveau national voire international ;
- les résultats en termes d'appropriation de l'enceinte par le public.

La société Arema doit, sur ces différents sujets, présenter, d'une part, les évolutions constatées et, d'autre part, les mesures concrètes qu'il envisage de mettre en œuvre pour la durée résiduelle du contrat.

Jusqu'en 2018 où il est fait état du transfert de l'exploitation commerciale à la société OM Opérations qui « *devrait permettre d'améliorer l'exploitation en liant les événements au club résident* », la synergie avec le club résident a été peu détaillée et les rapports n'abordaient pas les mesures concrètes envisagées pour renforcer le partenariat.

L'intégration et l'adéquation des activités avec celles des autres acteurs événementiels de la ville de Marseille appellent le même constat avec, pour l'essentiel, le rappel des manifestations organisées par la ville et les réunions d'un groupe de travail constitué sous l'égide de la direction de l'attractivité de la ville.

De 2015 à 2018 inclus, l'analyse relative à la cohérence et la diversité des manifestations est inexistante et les propositions absentes. Les rapports annuels indiquent seulement que les événements grand public organisés par Arema « *rentrent parfaitement dans le cadre de la programmation figurant en annexe au contrat de partenariat.* ».

La « contribution au rayonnement de la ville de Marseille » se matérialise par des études dont l'intérêt est pour le moins limité, certaines étant inexploitable.

7.1.2.4 Le rapport de la ville présenté en conseil municipal fait, à tort, état de rapports annuels complets

Pour présenter l'exécution annuelle du contrat, la ville rédige un rapport de présentation qui synthétise le rapport d'Arema sans analyse particulière.

À compter de 2016, la ville y a intégré un tableau destiné à vérifier si le partenaire a effectivement rempli les obligations qui lui incombent au titre du rapport annuel (articles 25 à 27) et d'autres éléments (la transmission d'images libres de droits chaque année, la recherche de gain de refinancement (article 34.2 du contrat), la réunion sur l'analyse de l'historique des consommations en matière de fluides et énergie (article 32 du contrat), par exemple.

Les rapports remis au conseil municipal font état d'une complétude des éléments relevant de l'article 25 (compte-rendu technique), d'envois complémentaires pour ce qui concerne les éléments attendus au titre de l'article 26 (compte-rendu financier), d'une obligation satisfaite pour les éléments produits au titre de l'article 27 (analyse de la qualité de l'exploitation) qui ne correspondent pas à la réalité, puisque de nombreux éléments sont en réalité manquants. En outre, ils ne mentionnent pas le non-respect de la date de production du rapport annuel ni les informations non communiquées.

7.2 Le comité de coordination et programmation ne traite pas des sujets prévus au contrat

Le contrat prévoit la création d'un comité de coordination et programmation composé de représentants de la ville et des sociétés Arema et OM SASP.

Après la mise à disposition du stade, le comité devait avoir pour objet, selon le contrat, de favoriser la cohérence de la programmation des activités proposée par Arema vis-à-vis des manifestations organisées dans les autres lieux de spectacle de la ville de Marseille et sa contribution à la politique d'image et de notoriété qu'entend développer la ville de Marseille sur son territoire.

Le contrat prévoit que le comité se réunisse au moins deux fois par an pour discuter de la programmation des deux saisons suivantes.

Ces réunions ne traitent cependant pas des sujets prévus au contrat mais de sujets organisationnels tels que le tri sélectif, l'espace utilisé pour la restauration, les modifications demandées par l'OM SASP, le réaménagement des bancs des joueurs par exemple.

En 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 la programmation des deux saisons suivantes n'a pas été évoquée lors des réunions alors qu'elles sont en principe au cœur de ce comité. Lors de la réunion du 2 mai 2022, quelques points de repère ont été donnés sur les saisons 2022-2023 et 2023-2024.

La chambre relève le caractère dysfonctionnel de l'instance paritaire.

7.3 Des contrôles par voie de commissaire de justice de portée limitée

7.3.1 Des contrôles moins fréquents depuis que le contrôle est organisé au sein du groupe³³ de sociétés OM

Selon le contrat initial, lorsqu'Arema met le stade à disposition de l'Olympique de Marseille (OM SASP) ou de la ville pour des manifestations, un état des lieux contradictoire doit être dressé avant et après cette mise à disposition afin de constater les désordres imputables au club ou à la ville, cette dernière en supportant la charge. Les conventions signées avec OM SASP au titre de l'occupation de l'enceinte élargie prévoient le remboursement des sommes correspondant aux réparations des dégradations imputables au club. Les états des lieux sont réalisés par un huissier rémunéré par le partenaire.

Le schéma organisationnel consistait donc en deux entités distinctes : le gestionnaire du stade (Arema), le preneur temporaire (OM SASP ou la ville) et les constats d'un tiers (le commissaire de justice).

Fin 2018, les obligations de la société Arema ont été transférées à la société OM Opérations, devenu exploitant du stade. Le personnel d'OM Opérations a cependant progressivement été transféré à la société OM SASP en vue d'uniformiser la politique en ressources humaines du club. Selon le rapport d'OM Opérations sur la saison 2019-2020, il n'y avait plus de salarié chez OM Opérations. Le contrôleur, chargé de vérifier l'état du stade, et le club résident, preneur du stade, étaient *de facto* la même personne. C'est d'ailleurs ce dont fait état la société OM Opérations dans son rapport trimestriel du 2^{ème} trimestre 2023 en précisant qu'à compter 1^{er} avril 2023, il a finalement été décidé de redonner à la société OM Opérations une « *certaine autonomie afin de bien séparer les activités* ». Le personnel a alors été transféré de nouveau, cette fois d'OM SASP à OM Opérations.

Dans le même temps, la ville a accepté que les contrôles et les informations qui lui sont communiquées soient moins fréquents.

Les états des lieux contradictoires de l'enceinte élargie qui avaient lieu avant et après chaque utilisation sont désormais organisés à l'initiative d'OM Opérations durant la première quinzaine de chaque trimestre civil et le rapport mensuel sur les états des lieux est devenu trimestriel. Les contrôles ont donc été substantiellement allégés.

7.3.2 Des contrôles partiellement suivis d'effet

L'état des lieux dressé par le commissaire de justice est réalisé en présence d'OM SASP, de la ville de Marseille, de la société OM Opérations³⁴ et du mainteneur.

³³ Un groupe est un ensemble de sociétés liées entre elles par des participations au capital et parmi lesquelles l'une exerce sur les autres un pouvoir de décision. Source : Insee.

³⁴ La société OM Opérations a remplacé Arema à compter de début 2019 consécutivement à l'avenant n° 4.

L'état des lieux entrant est réalisé en référence au dernier état des lieux sortant³⁵ en date. Il ne reprend que les désordres ou observations nécessitant une constatation particulière, le reste étant considéré d'un commun accord entre les parties comme étant en état d'usage et conforme à sa destination. L'état des lieux sortant ne porte que sur les désordres survenus lors de la mise à disposition. Le constat ne permet donc pas d'avoir une vision consolidée des désordres.

Les désordres constatés ne font pas systématiquement l'objet d'un traitement puisque certaines réparations sont mises en « stand-by » d'un commun accord entre les parties. Le mainteneur précise dans son rapport du 3^{ème} trimestre 2019 qu'il s'agit de dégradations qui n'ont pas d'impact sur la sécurité mais seulement sur l'esthétique des équipements. Sur les saisons 2016-2017 et 2017-2018, plusieurs dizaines de dégradations ont ainsi été listées parmi lesquelles des sièges cassés dont il est précisé que l'assise est toutefois possible, des peintures dégradées, des carreaux rayés, des éclats sur des portes.

Dans son rapport trimestriel du 1^{er} trimestre 2020, le mainteneur indique s'être engagé à « purger » le tableau des dégradations en attente, mais pendant près de quatre ans, des dégradations n'ont toutefois donc pas donné lieu à intervention.

La chambre a pu constater en novembre 2023, que 35 réparations demeuraient « à faire » ou en « en *stand-by* » (en attente), pour certaines depuis plus de deux ans.

L'ordonnateur a indiqué qu'il exigerait du partenaire la réparation de ces désordres.

7.3.3 Des refacturations des dégradations qui ont cessé en 2019

Le contrat initial prévoyait que la ville de Marseille prenait en charge les coûts liés aux dégradations survenues lors de l'utilisation du stade par l'Olympique de Marseille puis les refacturait au club.

Depuis 2019, en application de l'avenant n° 4, OM Opérations doit refacturer directement à OM SASP l'intégralité des coûts liés aux dégradations survenues lors de son occupation du stade. Les factures émises par la société d'exploitation doivent cependant être envoyées pour copie à la ville de Marseille.

Ce qui pourrait s'apparenter à une simplification administrative a cependant connu deux dérives :

- tout d'abord, la ville n'a été destinataire d'aucune copie de facture adressée par OM Opérations à OM SASP, comme cela est pourtant prévu contractuellement ;

³⁵ À titre d'exemples :

- l'état des lieux entrant correspondant au match OM – Guingamp du 8 février 2017 est réalisé le 7 février 2017 en référence au dernier procès-verbal dressé par l'huissier le 1^{er} février 2017. L'état des lieux sortant est réalisé le 9 février 2017 ;

- l'état des lieux entrant correspondant au match OM – Dijon du 6 août 2017 est réalisé le 5 août 2017 en référence au dernier procès-verbal dressé par l'huissier le 28 juillet 2017. L'état des lieux sortant est réalisé le 7 août 2017.

- ensuite, plus aucun montant de refacturation de dégradations n'est retracé dans les rapports. Il se déduit de ce constat que, soit les réparations ne sont pas effectuées, soit le coût n'est pas imputé à OM SASP. Ceci contreviendrait au contrat et constituerait une aide déguisée en faveur du club.

Il convient donc que la ville et la société Arema fassent respecter les stipulations du contrat s'agissant des dégradations intervenant lors des mises à dispositions de la société OM SASP.

7.4 Des insuffisances majeures dans le contrôle de la performance

Les objectifs de performance prévus au contrat concernent, d'une part, les matches et, d'autre part, l'exploitation du mode veille (hors matches). La chambre relève qu'aucun objectif en mode événement hors matches n'est prévu notamment pour les manifestations de la ville.

Le contrat prévoit que le partenaire assure lui-même la mesure des niveaux de performance et le calcul des pénalités qui s'y rapportent, sous la forme d'une synthèse proposée chaque trimestre à la ville.

La ville doit exercer son contrôle à partir de ce document et lors des actions qu'elle peut conduire à tout moment. Le montant des pénalités calculées de manière erronée ou insincère est doublé.

Ce dispositif qui prévoit que l'entreprise s'auto-incrimine requiert une grande vigilance du cocontractant public afin que les stipulations contractuelles en matière de performance soient respectées.

7.4.1 La performance en mode match : la ville est de moins en moins présente lors des contrôles

7.4.1.1 La grille de performance en mode match

La grille de performances et des pénalités pour les matches est organisée en quatre thèmes : la sécurité, l'aire de jeu et l'ouverture du stade au public, le niveau de service et le confort, la disponibilité des locaux.

Des objectifs de performance sont définis, le moment de leur atteinte est assorti d'une plage de tolérance. Un désordre peut ainsi avoir lieu jusqu'à deux heures avant le coup d'envoi prévu pour la jouabilité de l'aire de jeu et le parfait fonctionnement des tableaux d'affichage. Sur d'autres points, tels que le fonctionnement intégral des systèmes de sécurité incendie, la plage de tolérance est de quatre heures avant le coup d'envoi. Pour les objectifs de performance liés au niveau de service et de confort dans le stade qui doivent être atteints deux heures avant le coup d'envoi, une plage de tolérance pour rectification est admise. Pour le rendu visuel de l'aire de jeu, la diffusion des messages sonores, la disponibilité des panneaux publicitaires et des écrans géants, la situation s'apprécie au début du match³⁶.

Tous les objectifs à atteindre le sont uniquement avant le début du match. Étonnement, rien n'est en revanche prévu dans le contrat si cinq minutes après le début du match, le son vient par exemple à faire défaut.

En cas de manquement aux obligations, des pénalités sont prévues, classées en trois catégories en fonction du domaine concerné³⁷. Pour les performances concernant la sécurité, l'aire de jeu et l'ouverture au public ont vocation à s'appliquer :

- la pénalité pour « indisponibilité » comprenant une part forfaitaire de 150 000 € et une pénalité complémentaire correspondant à 100 % des amendes et indemnités versées par le club résident aux autorités compétentes ;
- la pénalité pour « performance » forfaitaire de 10 000 €.

Pour les performances liées au niveau de service et de confort³⁸ dans le stade, la pénalité applicable pour « mode dégradé » correspond à un montant forfaitaire par tranche ou nombre défini pour chaque pénalité.

7.4.1.2 Un dispositif de contrôle partiellement mis en œuvre, la ville de moins en moins présente

Pour chaque match, un tableau permet de s'assurer que les objectifs sont atteints dans le respect des plages de tolérance correspondantes. Il doit être complété de façon contradictoire par les parties (sociétés BYES, Arema puis OM Opérations, OM SASP et la ville de Marseille) et signé.

³⁶ Visuel de l'aire de jeu, un technicien agréé doit s'assurer du respect d'au moins 70 % de la qualité du rendu visuel idéal. En début de match, une pénalité de 1 000 € est applicable par tranche de 5 % en deçà des 70 %. Un technicien agréé est également nécessaire pour s'assurer de la qualité de l'aire de jeu. A une heure du coup d'envoi, en cas d'écart par rapport aux normes de référence, une pénalité de 1 000 € HT est applicable par tranche entamée de 5 % d'écart par rapport à l'objectif minimal à atteindre.

³⁷ Le montant des pénalités est cependant plafonné à 500 000 € par match pour les pénalités d'indisponibilité, 250 000 € par match pour les pénalités de performance. La somme des pénalités d'indisponibilité et de performance applicables au cours d'une année ne peut excéder 80 % de la redevance RBA2.

³⁸ Les pénalités de confort ou relatives à un niveau de service sont ramenées à 25 % de leur valeur si le défaut a pu être réglé entre l'état des lieux d'entrée et le début du match sans le retarder ou une heure avant le début du match selon la performance à atteindre. Les pénalités pour indisponibilité de locaux ne sont pas cumulables avec les pénalités correspondant à un niveau de service : la pénalité la plus forte s'applique dans le cas où plusieurs pourraient être appliquées pour un même événement.

Au fur et à mesure de l'exécution du contrat, la ville s'est nettement désengagée de ce contrôle.

En 2016, les tableaux ont été signés par les quatre parties dans la majorité des cas. Sur 24 matches, la ville n'a été absente que quatre fois. En 2018, ils ont été signés par les quatre signataires à l'exception des fiches³⁹ du 23 février et du 14 avril où la ville et l'OM SASP n'ont pas signé. La fiche du match Olympique de Marseille-Montpellier du 24 mai 2018 n'est même signée que par l'OM SASP.

En 2019 et 2020, les tableaux de suivi des performances n'ont plus été cosignés par la ville de Marseille, ni par Arema qui sont pourtant les deux co-contractants, sur les quatre signataires prévus. La ville n'a donc pas validé les contrôles qui ont été effectués. Par ailleurs, à compter de 2019, il n'existe plus vraiment de différence entre le contrôlé (OM Opérations) et le contrôleur (OM SASP). Pour trois matches⁴⁰, le cartouche de signatures fait ainsi apparaître OM SASP et OM Opérations dans la même case. Certains tableaux sont signés par le directeur technique d'OM Opérations dans la case OM SASP.

Les contrôles prévus sont difficiles, voire impossibles, à mettre réellement en œuvre. Pour les sièges, par exemple, la situation de référence est le nombre de sièges, l'état des sièges et de la zone de circulation (propreté). Le respect de l'indicateur doit être contrôlé en début de match. Il faudrait donc s'assurer au moment où débute le match que 67 000 sièges sont conformes, ce qui est matériellement impossible.

Les tableaux de contrôle sont très peu annotés depuis le début du contrat. Ainsi, aucun problème sur l'ensemble des indicateurs n'aurait été relevé durant toute l'année 2019.

Les rares fois où il est fait état d'un problème, soit l'heure de constat et celle de son éventuelle résolution dans le respect des plages de tolérance ne sont pas mentionnées, soit elles restent sans conséquence. Le 26 août 2018, à l'occasion du match OM-Rennes, il a, par exemple, été constaté que la caméra 030 était hors d'usage à 17 h 25. Elle fonctionnait à nouveau à 18 h 20. La grille de performance prévoyant une plage de tolérance nulle quatre heures avant le début du match, le match débutant à 21 h, une pénalité aurait dû s'appliquer, ce qui n'a pas été le cas.

7.4.2 Une absence de contrôle de la performance en mode veille

Le mode veille concerne des sujets variés : le nettoyage, le gardiennage, les réparations, le retard sur transmission de documents, le retard sur l'exécution de GER, la réunion annuelle de concertation avec les riverains, la publication d'un rapport annuel sur le développement durable, les actions du partenaire en communication et promotion marketing. Des plages de tolérance sont également prévues⁴¹.

³⁹ Les fiches du 20 janvier et du 26 juin ne présentent pas un cartouche de signature complet, seules les cases Arema et BYES sont présentes.

⁴⁰ OM-Lille (25 janvier 2019), OM-Bordeaux (5 février 2019), OM-Amiens (16 février 2019).

⁴¹ Par exemple, le non-respect du budget annuel de communication n'est pas sanctionné si 75 % du budget a été consommé. La non-participation aux événements spécialisés prévus ne donne pas lieu à pénalité sur le partenaire a participé à 70 % des participations déterminées.

Certains objectifs n'ont cependant aucun caractère opérationnel faute de définition précise. Ainsi :

- le nombre de représentations / participations dans des organismes et des événements spécialisés qui doit servir de référence n'est pas précisé et ses modalités de détermination ne sont pas indiquées ;
- la date à laquelle s'apprécie la non publication du rapport annuel sur le développement durable n'est pas précisée. Il n'est donc pas possible de connaître le point de départ de la plage de tolérance de trois mois ;
- pour le nettoyage, le partenaire doit respecter la fréquence contractualisée « à l'annexe 8 ». L'annexe 8 bis distingue différentes zones : les locaux administratifs, parking et parcours de visite du stade, les locaux sportifs, les tribunes et coursives, les salons et loges et les parkings. Pour les locaux sportifs, tribunes et coursives, salons et loges, il est prévu un maintien en « bon état de propreté » entre les manifestations et un nettoyage après les manifestations. À titre d'exemples, les parkings doivent être lavés « périodiquement » sans que la périodicité soit précisée, les bureaux sont nettoyés quotidiennement cinq jours par semaine sans que soit précisée la nature de la prestation quotidienne ;
- pour la réalisation du programme de GER, il est prévu que la pénalité peut être « majorée de 25 % » si l'écart provient d'un élément dont le GER était prévu dans le plan de GER annuel et repoussé à l'initiative du partenaire. La pénalité sur laquelle peut être appliquée cette majoration n'est cependant pas précisée ;
- pour le suivi de l'avancement du plan de GER recalé, le problème est identique et une majoration de pénalité est prévue sans que la pénalité ne soit définie ;
- pour le rendu visuel de l'aire de jeu, le niveau de performance attendu est le respect d'au moins 70 % de la qualité du service rendu visuel idéal (image virtuelle de référence) contrôlé par un technicien agréé.

Le partenaire doit mettre à disposition de la ville au plus tard 10 jours suivant la fin de chaque trimestre une synthèse relative au niveau de performance atteint durant la période concernée au regard des objectifs de performance fixés à l'annexe 9 en matière d'entretien-maintenance et de GER. Les pénalités de performance sont calculées sur la base de cette synthèse trimestrielle qui peut le cas échéant faire l'objet de corrections de la part de la ville.

La société Arema a remis un rapport chaque trimestre jusqu'en 2017 (à l'exception du 3^{ème} trimestre 2015). En 2018, seul le rapport correspondant au 1^{er} trimestre a été communiqué par la ville. En 2019, un rapport commun à Arema et OM Opérations a été transmis au cours des deux premiers trimestres. Par la suite, Arema et OM Opérations ont produit chacun leur rapport. Une fois encore, la complexité du processus a été reportée sur la ville.

Jusqu'en 2018, les dates de transmission par Arema des rapports trimestriels sont mentionnées. La majorité des rapports ne respectent pas l'échéance contractuelle (rapport de septembre à novembre 2014, remis le 15 janvier 2015 ; rapport de mars à mai 2016, remis le 23 juin 2016, rapport de juin à août 2016, remis le 10 octobre 2016).

Depuis 2019, la seule date qui apparaît dans les rapports est celle de la remise du rapport OM Opérations à Arema, laquelle ne respecte pas l'échéance du 10^{ème} jour suivant le terme du trimestre⁴². Les rapports de la société BYES ne comportent aucune date de transmission.

En 2014, 2015, 2016, 2017, les rapports ont été accompagnés des fiches de contrôle relatives au mode match. Il en va de même dans les rapports des deux premiers trimestres 2019. Aucune information n'a jamais été donnée sur le mode « veille », à l'exception du rapport du 1^{er} trimestre 2018.

La ville ne s'est donc jamais intéressée à la performance en mode veille et n'a pas davantage demandé les informations prévues par le contrat à Arema, ou appliqué les pénalités en l'absence d'élément produit.

7.5 Une organisation ne permettant pas à la commune de contrôler l'exécution du contrat

Au sein de la commune, le suivi du contrat relève de deux directions : la « direction des grands projets », aujourd'hui devenue « direction des grands équipements et grands événements », pour les aspects techniques et opérationnels et la direction « maîtriser nos moyens » pour les aspects juridiques et financiers.

La direction en charge des travaux et services techniques de la ville n'est pas associée alors même qu'il s'agit de suivre le fonctionnement et l'entretien corrects d'un équipement. Le contrat prévoit pourtant des échanges avec les services techniques de la ville, la qualité de ceux-ci devant être évaluée au moyen d'enquêtes de satisfaction dont le bilan devait figurer dans les rapports annuels. Ces enquêtes n'ont pas eu lieu faute d'une implication des services techniques municipaux.

Au sein de chacune des deux directions en charge du dossier, moins d'un équivalent temps plein traite des sujets concernant le contrat de partenariat et les relations avec le club résident.

En 2023, au sein de la direction des grands équipements et grands événements, un agent était en charge du suivi opérationnel du contrat de partenariat. En 2016, lorsqu'il a pris ses fonctions, il était alors affecté à 100 % au suivi du volet technique du contrat.

⁴² À titre d'exemples : le rapport sur le 4^{ème} trimestre 2020 (1^{er} octobre au 31 décembre) a été remis le 1^{er} février 2021 à Arema, soit avec 21 jours de retard ; le rapport sur le 1^{er} trimestre 2021 (1^{er} janvier au 31 mars) a été remis le 5 mai 2021 à Arema, soit avec 25 jours de retard ; le rapport sur le 4^{ème} trimestre 2021 (1^{er} octobre au 31 décembre) a été remis le 8 février 2022 à Arema, soit avec 29 jours de retard ; le rapport sur le 1^{er} trimestre 2022 (1^{er} janvier au 31 mars) a été remis le 29 avril à Arema, soit avec 19 jours de retard ; le rapport sur le 3^{ème} trimestre 2022 (1^{er} juillet au 30 septembre) a été remis le 25 octobre à Arema, soit avec 15 jours de retard ; le rapport sur le 2^{ème} trimestre 2023 (1^{er} avril au 30 juin) a été remis le 31 juillet à Arema, soit avec 21 jours de retard.

En 2022, la quotité de temps de travail qu'il consacre au suivi du contrat de partenariat du stade a été considérablement réduite, celui-ci n'étant plus qu'une activité annexe. L'agent assure ainsi, à titre principal, la gestion et la préservation des biens immobiliers relevant du domaine non affecté de la ville de Marseille sur les 9/10^{ème} arrondissements et effectue une mission spécifique (sur tout le territoire communal) sur les terrains non bâtis.

La fiche de poste en cours d'élaboration en 2023 prévoit que l'agent assure deux missions : le suivi du contrat de partenariat et la mise en œuvre et suivi des engagements techniques à la base nautique du Roucas-Blanc dans le cadre des Jeux Olympiques 2024.

L'ordonnateur a indiqué qu'un poste de cadre chargé du suivi du contrat de partenariat a été ouvert au tableau des effectifs en septembre 2023. La procédure de recrutement lancée dans le prolongement n'avait, à fin juin 2024, pas abouti.

Depuis 2022, la quotité de temps de travail dévolue au suivi du contrat de partenariat a été réduite d'au moins 60 %.

La connaissance du contrat et l'articulation entre les deux directions sont nettement insuffisantes de sorte que les contrôles sont très limités et les pénalités qui pourraient être appliquées ne le sont pas.

L'archivage des documents est défaillant. La commune n'a ainsi pas été en mesure de fournir différents documents à la chambre et a produit la plupart d'entre eux au terme d'importantes et longues recherches. La chambre rappelle qu'au-delà de son utilité quotidienne pour la commune dans le cadre du suivi du contrat, l'archivage correct est une obligation légale prévue notamment par les articles L. 211-1 et suivants du code du patrimoine.

7.6 L'inapplication des pénalités prévues au contrat

Les pénalités prévues par les clauses d'un contrat de la commande publique ont pour objet de réparer forfaitairement le préjudice qu'est susceptible de causer à l'acheteur le non-respect, par son cocontractant, de ses obligations contractuelles. Elles sont applicables au seul motif qu'une inexécution des obligations contractuelles est constatée et alors même que la personne publique n'aurait subi aucun préjudice ou que le montant des pénalités mises à la charge de son cocontractant qui résulte de leur application serait supérieur au préjudice subi⁴³.

Dans un contrat de partenariat au sein duquel la performance est l'un des critères majeurs qui préside au choix des candidats, leur non-application peut être considérée comme une libéralité accordée au titulaire du contrat.

7.6.1 Des pénalités de faible montant appliquées en neuf ans

Dans la seule annexe 9 du contrat, 38 objectifs ou prestations à réaliser, sont suivis au travers de 52 indicateurs. Leur non-respect est en principe assorti de l'application de pénalités.

⁴³ CE, 12 octobre 2020, société Vert Marine, n° 431903.

En neuf ans, seules deux pénalités ont été appliquées au titre des objectifs de performance à atteindre lors des matches pour un montant total de 8 790 €.

En mars 2015, la pénalité a concerné les écrans géants. L'objectif défini est la disponibilité de 100 % des espaces des panneaux par zone. La pénalité prévue est de 12 500 € HT par tranche de 5 % de surfaces indisponibles. En l'espèce, une indisponibilité de 3 % a été retenue pour un montant de 6 790 € HT.

En mars 2018, la pénalité a concerné la qualité de l'aire de jeu. L'objectif est un respect des normes AFNOR (association française de normalisation) et des règlements sportifs applicables contrôlé par un technicien agréé. La pénalité définie par l'annexe 9 est de 1 000 € HT par tranche entamée de 5 % d'écart par rapport à l'objectif minimal à atteindre. Il a été considéré que 10 % de tranche entamée était concernée conduisant à une pénalité de 2 000 € HT. Or en 2018, les problèmes concernant la pelouse ont été mentionnés lors de 10 matches dans les tableaux de contrôle.

Les réparations laissées en suspens, qui font, par exemple, état de désordres persistants concernant les sièges n'ont jamais donné lieu à pénalité.

7.6.2 Le non-respect des engagements contractuels n'est pas sanctionné

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette absence de pénalité appliquée par la ville. La première réside dans les contrôles insuffisants qu'elle réalise, qui ne la mettent pas en situation d'identifier des manquements au contrat. La seconde réside dans l'absence d'organisation, la dilution des responsabilités qui font que des désordres bien identifiés par l'échelon opérationnel ne sont pas pris en compte pour pénaliser financièrement la société Arema.

Si l'absence de contrôle effectif ne permet pas d'avoir une vision exhaustive des pénalités qui auraient dû être appliquées, plusieurs exemples illustrent l'incidence financière de la défaillance des services de la ville.

7.6.2.1 Un rapport annuel incomplet

Le contrat prévoit des pénalités en cas de non-production du rapport annuel avant le 30 avril suivant l'exercice auquel il se rapporte ou de production incomplète du rapport :

- en cas de non-production du rapport, une pénalité forfaitaire de 1 000 € par jour calendaire de retard, doit être appliquée sans qu'une mise en demeure préalable ne soit nécessaire ;
- en cas de production incomplète du rapport une pénalité forfaitaire de 500 € par jour calendaire de retard doit être appliquée à compter du septième jour suivant la mise en demeure de compléter adressée par la ville de Marseille au partenaire.

À l'analyse erronée de la complétude du rapport annuel jusqu'en 2018 a succédé une période où la ville a eu conscience que le rapport annuel n'était pas complet, OM Opérations produisant sa partie du rapport annuel à une date différente d'Arema, au terme de la saison sportive. La ville a d'ailleurs soulevé à plusieurs reprises le problème.

La ville aurait dû mettre en demeure le partenaire et, le cas échéant, le sanctionner pour non-respect des échéances prévues pour la production du rapport annuel complet, ce qu'elle n'a jamais fait. En retirant 20 jours pour la mise en demeure, le nombre total de jours constatés au titre de l'incomplétude des rapports annuels s'élevait en novembre 2023 à 11 776. Avec un montant de pénalité de 500 € par jour, la pénalité aurait pu atteindre 5 888 000 €.

7.6.2.2 La sous-exécution du plan de GER

La grille de performances et pénalités de l'annexe 9 du contrat prévoit deux rubriques pour suivre l'exécution du plan de GER, le « retard sur transmission de documents » et « retard sur exécution de GER ». Le plan n'a pas été mis en œuvre durant plusieurs années sans pourtant qu'une pénalité ne soit appliquée.

Arema a indiqué que le plan de GER prévu au contrat ne constituait pas une obligation mais une simple estimation des dépenses prévisibles, la seule obligation étant une obligation de résultat. La société a par ailleurs précisé qu'aucune pénalité n'est directement associée au non-respect du seuil de réalisation de 75 % du plan de GER. Il s'agirait d'un seuil en-deçà duquel une réalisation inadaptée du plan de GER aurait pour conséquence la non-atteinte d'autres objectifs de performance, laquelle pourrait être sanctionnée.

Si la réalisation du plan de GER n'est suivie qu'au travers du niveau d'atteinte des autres objectifs de performance, alors la prestation et la performance associée figurant à l'annexe 9 du contrat sont dénuées de pertinence et de cohérence.

7.6.2.3 La non-production du rapport sur le développement durable

La non-production du rapport développement durable, sanctionnée à hauteur de 500 € par mois de retard, aurait pu être pénalisée jusqu'à 202 000 € depuis 2016.

Arema a indiqué qu'il n'était pas précisé dans le contrat la forme que devait prendre la communication relative au développement durable et qu'une rubrique était intégrée dans le rapport annuel. La chambre note qu'une rubrique ne peut être assimilée au rapport explicitement prévu au contrat.

L'ordonnateur a indiqué qu'il entendait étudier la possibilité de prononcer les pénalités prévues au contrat.

7.6.2.4 La non-tenue de la réunion annuelle de concertation avec les associations de riverains

L'annexe 9 du contrat prévoit une réunion annuelle de concertation avec les associations de « riverains-riverains » à la fin de la saison sportive. L'indicateur relatif à cet objectif est le respect de la date de réunion avec une plage de tolérance correspondant à la période comprise entre les mois de mai et juillet. Le non-respect de cet objectif conduit à l'application d'une pénalité de 50 € par jour de retard.

La ville n'a pas été en mesure de communiquer les dates exactes des réunions de concertation entre 2016 et 2023. Elle a indiqué, alors même que l'annexe prévoit la tenue de la réunion en fin de saison sportive, c'est-à-dire mai, que « *ces concertations ont généralement lieu en début de saison sportive (en septembre)* ».

Selon les comptes rendus des réunions du comité de coordination et programmation, il apparaît que la première réunion de concertation avait été programmée seulement en octobre 2018⁴⁴. Selon le compte-rendu du même comité du 24 avril 2019, la deuxième réunion devait être organisée le 21 mai 2019 par la société OM Opérations. Un compte-rendu de cette réunion datée du 25 mai 2019 a été joint au rapport annuel d'activité de la société. En 2020, le contexte sanitaire peut expliquer l'absence de réunion de concertation. En 2021, le compte-rendu de la réunion du comité de coordination et programmation du 25 mai 2021 mentionne une réunion de concertation à organiser fin septembre dans une loge du stade sans que rien n'atteste de la tenue effective de celle-ci. Lors de la réunion du comité de coordination et programmation du 2 mai 2022, il est rappelé que l'organisation de cette réunion est une « obligation du PPP pour Arema (OM Opérations) ».

Depuis la première année pleine d'exploitation du stade (2015), l'objectif prévu au contrat n'a été effectivement atteint qu'en 2019 sans que la ville, qui a souligné à plusieurs reprises l'obligation qui s'impose au partenaire, n'applique de pénalité.

7.6.2.5 La propreté

La propreté n'a jamais donné lieu à pénalité alors que les problèmes de nettoyage sont évoqués à plusieurs reprises dans les états des lieux entrants puis les états des lieux trimestriels⁴⁵.

Arema a indiqué qu'elle s'inscrivait dans un processus d'amélioration continu et étudierait les pistes d'amélioration envisageables en matière de nettoyage de l'enceinte.

Recommandation n° 3. : Mettre en place une organisation assurant le suivi de l'exécution du contrat de partenariat du stade Vélodrome et les relations avec le club résident conformément aux stipulations contractuelles et à l'article L. 2234-2 du code de la commande publique.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un archivage des documents relatifs au contrat de partenariat.

⁴⁴ Compte-rendu de la réunion du comité de coordination et programmation du 5 septembre 2018.

⁴⁵ À titre d'exemples : États des lieux entrant du 11 janvier 2016, du 18 mars 2016, du 10 avril 2016, du 23 avril 2016, du 14 août 2016, du 28 août 2016, du 27 janvier 2018, du 20 avril 2018, du 3 mars 2018, état des lieux trimestriel du 16 juin 2021.

7.7 Un exemple d'irrégularités résultant de l'absence de suivi : une occupation du domaine public et l'encaissement de recettes sans autorisation valable

Le parking P6 est un parking municipal situé à proximité du stade mais hors de l'enceinte. Après avoir été utilisé ponctuellement lors des matches jusqu'à l'Euro 2016, il a été confié à Arema pour assurer son exploitation à l'issue de cet événement sportif, fin 2016. L'exploitation du parking P6 a alors débuté sans convention d'autorisation.

Le 26 juin 2017, le conseil municipal a délibéré sur un projet de convention rappelant que la ville de Marseille a confié à Arema l'exploitation du parking « sans cependant préciser les conditions techniques et juridiques applicables ». La convention présentée au conseil municipal traitait des conditions d'occupation du parking P6 et de la perception des recettes annexes par la société Arema.

Le 21 décembre 2018, l'avenant n° 4 au contrat de partenariat a introduit un article 20.4 « Stationnement » qui stipule que le partenaire exploite librement les parcs de stationnement de l'enceinte, ainsi que le parking dit « P6 » dans les conditions fixées par la convention d'autorisation d'occupation du parking P6 et de perception de recettes annexes, conclue le 26 juin 2017. Par une délibération du 4 février 2019, le conseil municipal a approuvé l'avenant n° 1 à la convention du 26 juin 2017 autorisant Arema à confier à OM Opérations l'exploitation du parking P6.

La convention d'occupation du domaine public et de perception de recettes annexes relatives au parking P6 signée en 2017 prévoit qu'Arema (OM Opérations depuis janvier 2019) assure, hors période de mise à disposition de la ville, l'entretien incluant le GER et la maintenance du parking dans les conditions prévues au contrat sans modification des redevances notamment RBA2 et RBA3. Les équipements fournis et posés par l'exploitant sont entretenus et remplacés par ses soins.

Selon la convention, les recettes perçues par l'exploitant sont soumises au régime des recettes annexes.

L'autorisation donnée par la ville est valable pour une durée de 10 ans à compter de la signature du procès-verbal d'entrée (article 3).

La convention prévoit que les parties procéderont à un état des lieux contradictoire formalisé par un procès-verbal (annexe n° 2) précisant notamment l'étendue et la situation géographique du parking, les éventuels désordres l'affectant éventuellement.

L'article 4 traite des modalités de prise d'effet de la convention rappelant que l'autorisation vaut autorisation d'occupation du domaine public et que celle-ci prend effet le jour de la signature du procès-verbal d'entrée annexé à la convention (annexe n° 2).

Si la convention a été signée le 26 juin 2017, l'annexe n° 1 (périmètre et situation géographique du parking P6) et l'annexe n° 2 de la convention n'ont, en revanche, pas été signées en même temps. Le compte-rendu de la réunion tripartite du 20 juin 2019 précise que les deux annexes n'ont jamais été formalisées en indiquant qu'Arema doit refaire le plan avec les places pour les personnes à mobilité réduite et deux roues réellement constatées (annexe n° 1).

Lors de la réunion tripartite du 18 décembre 2019, il est fait état de la signature de l'annexe n° 1 par Arema en septembre 2019 mais toujours pas de la signature de l'annexe n° 2. La ville souhaitait le retour de ces documents pour les soumettre à la signature du maire.

Le 21 novembre 2023, la ville indiquait que les deux annexes signées n'étaient pas disponibles.

De l'ouverture du parking jusqu'à la signature de l'avenant n° 4, Arema a donc exploité le parking P6 de manière irrégulière, sans autorisation de la ville de Marseille et encaissé des recettes qui étaient encore communales. Depuis janvier 2019, la société OM Opérations exploite le parking P6 sans que la convention d'autorisation d'occupation soit entrée en vigueur en l'absence de signature des annexes.

Les montants en cause ne peuvent être que partiellement identifiés, le partenaire étant tenu de communiquer le chiffre d'affaires réalisé au titre de l'exploitation des parkings que depuis la signature de l'avenant n° 4.

Arema et l'ordonnateur, qui ne contestent pas l'absence de signature des annexes de la convention, estiment que l'avenant 4 au contrat de partenariat signé en décembre 2018, a révélé la volonté des parties de confier au partenaire la gestion du parking P6.

La chambre constate cependant que les éléments permettant de circonscrire les obligations des parties, dont le périmètre de l'ouvrage et la durée de l'autorisation (10 ans à compter de la signature du procès-verbal d'entrée) demeurent non définis et qu'en outre l'avenant n° 4 prévoyait bien l'exploitation du parking mais « dans les conditions fixées par la convention d'occupation du parking P6 et de perception de recettes annexes, conclue le 26 juin 2017 ». Or, la signature des annexes, n'était pas qu'une formalité puisqu'elles servaient à définir précisément le périmètre du bien et des équipements, était bien l'une des conditions fixées pour l'entrée en vigueur de la convention et sa date d'effet.

La chambre engage la commune à régulariser les conditions d'utilisation du parking relevant de son propre domaine.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les contrats de partenariat comprennent des objectifs de performance de différentes natures dont le niveau d'atteinte doit être contrôlé par le cocontractant public.

Au cas présent, les documents contractuels sont incomplets, ne sont pas produits dans les délais impartis, les réunions ne sont pas tenues ou ne traitent pas des sujets qu'elles devraient aborder, des réparations sont laissées en suspens, sans que la ville trouve à redire.

Le nombre de contrôles physiques a fortement diminué. L'Olympique de Marseille (OM SASP) est aujourd'hui à la fois en position de contrôlé et de contrôleur.

Alors que la performance est au cœur d'un contrat de partenariat, les pénalités prévues au contrat n'ont jamais été appliquées en neuf ans, à l'exception d'une pénalité d'un montant de moins de 9 000 €.

La commune ne s'est pas dotée d'une organisation lui permettant de suivre les aspects techniques et financiers de ce contrat complexe et les personnes, peu nombreuses, en charge du suivi ont vu le temps à y consacrer diminuer. Si un poste a été créé au tableau des effectifs pour assurer le suivi du contrat, en septembre 2023, la procédure de recrutement correspondante n'avait pas abouti fin juin 2024.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur