



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE Cahier n° 2 – Immobilier et patrimoine, commande publique et associations

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA FONCTION IMMOBILIÈRE ET PATRIMONIALE	8
1.1 L’organisation de la fonction immobilière	8
1.1.1 Une prise en charge de la fonction immobilière centralisée par la DGAET.....	8
1.1.2 Une connaissance insuffisante de l’état moyen et de la valeur du patrimoine	12
1.1.3 La mise en place laborieuse d’un système d’information patrimoniale.....	17
1.2 La politique immobilière du département.....	18
1.2.1 Un suivi et une surveillance défaillants des biens vacants	18
1.2.2 Des cessions au fil de l’eau.....	20
1.2.3 Des acquisitions, hors voiries et réseaux, principalement centrées sur le social et la solidarité	24
1.3 La gestion des biens immobiliers.....	27
1.3.1 Un entretien et une maintenance des bâtiments court-termistes.....	27
1.3.2 Une absence de vision globale des dépenses énergétiques.....	28
1.3.3 Des baux donnés dont le suivi est à améliorer.....	30
1.3.4 Des baux pris juridiquement incertains	34
1.4 L’entretien et la maintenance des collèges	36
1.4.1 Le patrimoine des collèges	36
1.4.2 L’irrégularité de la prise en charge directe de travaux de maintenance par les collèges publics.....	37
1.4.3 Une mise en accessibilité très lente	38
1.4.4 Une collaboration à renforcer avec les chefs d’établissements sur la sécurité	40
1.5 Les espaces naturels sensibles du département.....	42
1.5.1 Un domaine immense non couvert par un schéma directeur	43
1.5.2 Une taxe départementale des espaces naturels sensibles sous-utilisée	46
2 LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	47
2.1 L’évolution de l’organisation de la commande publique	47
2.1.1 Une organisation décentralisée inefficace jusqu’en 2018.....	47
2.1.2 Une structuration progressive de la nouvelle direction de l’achat public toujours en cours.....	49
2.1.3 Une politique d’archivage des marchés à revoir.....	51
2.1.4 Un développement récent de la lutte contre la corruption et les manquements à la probité.....	52
2.2 La passation des marchés publics	55
2.2.1 Les défauts de conception et d’analyse des accords-cadres à bons de commande	55
2.2.2 Des conditions de mise en concurrence favorables aux tiers préalablement en charge des prestations prévues aux contrats	60
2.2.3 Un récent groupement de commande avec la métropole, à repenser.....	62

3 LE SUIVI DES ASSOCIATIONS	65
3.1 Les subventions de fonctionnement aux associations.....	65
3.1.1 Des subventions aux associations globalement stables	65
3.1.2 L'organisation de la politique de subventionnement du département	66
3.2 Le subventionnement des associations sportives	69
3.2.1 Panorama du soutien départemental aux associations sportives.....	69
3.2.2 Le contrôle des associations sportives subventionnées	70
ANNEXES	73

SYNTHÈSE

Le département des Bouches-du-Rhône gère et administre pour ses activités, hors voirie, un patrimoine bâti de plus d'1,6 millions de mètres carrés de surface utile et 26 526 hectares de patrimoine non bâti, dont 17 200 hectares correspondent aux espaces naturels sensibles des domaines départementaux. Cet ensemble patrimonial représente une valeur à l'actif au 31 décembre 2020, incluant les immobilisations en cours, de 4,19 milliards d'euros (Md€), proche de la valeur de la voirie départementale qui atteint à cette même date 4,75 Md€.

Malgré les enjeux financiers qui s'attachent à la mise en œuvre d'une politique immobilière et patrimoniale dynamique, le département ne dispose d'aucun schéma directeur immobilier. L'organisation de la prise en charge de la fonction immobilière a évolué sur la période, sans que le sens de cette évolution ne soit clairement établi. De fait, en 2021, les services gèrent, sans irrégularité majeure, chacun dans leur champ de compétence, des pans entiers de fonction immobilière, sans aucune coordination entre eux, ce qui nuit à la performance.

La pertinence de la fonction immobilière est handicapée par un déficit majeur de connaissance du patrimoine, qu'il s'agisse du recensement récent et encore incomplet des biens, de leur valorisation comportant des erreurs anciennes et massives, ou bien d'une absence de connaissance de l'état moyen du patrimoine. Les outils informatiques de gestion patrimoniale, lorsqu'ils existent, sont obsolètes et non interfacés avec d'autres applicatifs métiers pourtant complémentaires, comme le cadastre ou le logiciel financier. Il en résulte une vision parcellaire des différentes composantes de la gestion patrimoniale, ne permettant pas d'élaborer une véritable stratégie immobilière et patrimoniale, malgré le lancement d'un nouvel outil informatique, dont la mise en service opérationnelle est attendue en 2024 seulement.

Les espaces naturels sensibles bucco-rhodaniens, uniques par leur superficie, leur ancienneté et la diversité des milieux rencontrés, souffrent également de l'absence d'une vision prospective traduite dans un schéma directeur. La taxe affectée permettant leur gestion est surévaluée depuis des années, laissant persister un reliquat de plus de 20 M€. Le département devrait réfléchir à l'adéquation du niveau de la taxe prélevée à l'objet pour lequel elle a été instituée, c'est-à-dire la préservation des milieux sensibles et leur ouverture au public.

La gestion de la commande publique a été bouleversée sur la période, avec une démarche de centralisation de la passation, toujours en cours, et le développement tardif de la lutte contre la corruption et les manquements à la probité, dont les résultats ne peuvent encore être mesurés. Le pilotage de la commande publique doit encore être renforcé et la performance de l'ensemble de la chaîne de l'achat public reste à améliorer, de l'analyse du besoin, à la dévolution des marchés, jusqu'à la conservation des documents.

La gestion déconcentrée des subventions aux associations, dont le montant global a baissé malgré une reprise à la hausse depuis 2018, a fait l'objet d'un effort d'harmonisation et de sécurisation des pratiques de 2014 à 2016, qui doit être poursuivi, notamment en matière de contrôle a posteriori.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder au recensement exhaustif des biens détenus par le département et à leur évaluation.

Recommandation n° 2 : Élaborer un schéma directeur immobilier départemental.

INTRODUCTION

En application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, la chambre a inscrit à son programme en 2021 le contrôle des comptes et de la gestion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, à partir de l'année 2013. Celui-ci fait l'objet de deux cahiers distincts : un premier relatif aux compétences, à l'analyse financière, et à la gestion des ressources humaines, un second relatif à l'immobilier et au patrimoine, à la commande publique et au suivi des associations. Le présent rapport porte sur le deuxième cahier.

Par lettres du 15 janvier 2021, le président de la chambre a informé Mme Martine Vassal, présidente du conseil départemental en fonctions, ainsi que son prédécesseur, M. Jean-Noël Guérini, de l'ouverture de ce contrôle sur les exercices 2013 et suivants.

Par lettres du 15 janvier 2021, M. Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône, M. Bonnet, directeur régional des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône, ont été destinataires des mêmes informations.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 17 septembre 2021, en présence de Mme Martine Vassal, et le 23 septembre 2021 avec le précédent ordonnateur, M. Jean-Noël Guérini.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 18 octobre 2021. Ces observations et des extraits ont été transmis aux ordonnateurs successifs et aux tiers concernés. Mme Martine Vassal, a répondu le 5 janvier 2022 en sa qualité de présidente du département des Bouches-du-Rhône. M. Jean-Noël Guérini en sa qualité d'ancien ordonnateur n'a pas répondu au terme du délai de réponse imparti. La chambre a également reçu des réponses du Cabinet TETRARC, le 21 janvier 2022 et de la maire d'Aix-en-Provence, le 26 janvier 2022.

Aucune demande d'audition n'est parvenue à la chambre avant qu'elle n'arrête ses observations définitives le 17 mars 2022.

1 LA FONCTION IMMOBILIÈRE ET PATRIMONIALE

Au printemps 2021, le patrimoine bâti, hors voirie et réseaux, géré par le département représente 1,6 millions de mètres carrés de surface utile. Ce patrimoine bâti est constitué pour près d'un million de m² par les 136 collèges du département¹. Les bâtiments rattachés au secteur de l'éducation représentent, en 2021, 64 % de la surface utile totale utilisée par le département. En nombre de bâtiments, les unités rattachées à la politique sociale représentent près de 40 % du total (355/877). Le département est propriétaire de 561 des 877 biens immobiliers bâtis ou non bâtis figurant dans son état des biens (EDB), le reste étant soit mis à disposition soit loué. 401 sont des bâtis seuls, 316 des bâtis avec terrain et 147 des terrains seuls. Le bâtiment le plus important en surface utile, soit 58 376 m² est l'hôtel du département également dénommé par les services sous le vocable d'HD13. La surface utile médiane des biens est de 940 m² et 21 biens dépassent les 10 000 m².

Le patrimoine non bâti représente 26 526 hectares dont le département est propriétaire en quasi-totalité. Dans cette surface plus de 17 200 hectares correspondent aux domaines départementaux gérés dans le cadre des espaces naturels sensibles.

Le patrimoine immobilier bâti et non bâti du département des Bouches-du-Rhône, caractérisé par sa diversité et son poids, comporte donc des enjeux financiers, de régularité, de gouvernance et d'adaptabilité des services publics attachés à sa maîtrise, particulièrement sensibles.

1.1 L'organisation de la fonction immobilière

1.1.1 Une prise en charge de la fonction immobilière centralisée par la DGAET

Les activités nécessaires à la fonction immobilière, à savoir acquisition, cession, détention, construction, grosses réparations, entretien, aménagement, utilisation, exploitation, et fonctionnement courant, sont essentiellement assurées par la direction générale adjointe équipement du territoire (DGAET), à l'exception, notable, de l'entretien et de la maintenance de l'hôtel du département (HD13) et de ses annexes du Boulevard Lambert, qui sont assurés par le service de maintenance et d'exploitation technique (SMET) service de la direction des services généraux (DSG), rattachée à la direction générale adjointe administration générale (DGAAG).

¹ Le collège Alain Savary à Istres est resté propriété de la commune et n'a pas été transféré par une mise à disposition.

Tableau n° 1 : Schéma d'évolution de la prise en charge de la fonction immobilière

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DGA en charge de la fonction immobilière	DGACEEP			DGAET		
Construction	DAC		DAC	DAC	DAC	DAC
Maintenance	DPMAB			DME	Création SETB et SMB	Intégration STM
Gestion du foncier			DEPA	DEPP	Création SGSE	

Source : département.

La DGAET n'est en place que depuis 2016 et dans sa configuration actuelle que depuis 2018. En 2013 et 2014, la fonction immobilière et patrimoniale était assurée par deux directions rattachées à une direction générale adjointe construction, environnement, éducation et patrimoine (DGACEEP) : la direction de l'architecture et de la construction (DAC) en charge de la construction, des études et de la maîtrise d'œuvre, et la direction de la protection, de la maintenance et de l'acquisition des bâtiments (DPMAB), en charge notamment de la maintenance, de l'exploitation et de la gestion du foncier.

À partir de 2015, la fonction immobilière a été réorganisée entre une direction en charge de la construction, de la rénovation et de la maintenance des collèges et des bâtiments, la DAC, et une direction ressources en charge des études, de la programmation, du foncier et de l'urbanisme, la direction des études, de la programmation et des acquisitions, la DEPA. La gestion patrimoniale précédemment répartie entre DEPA et DSG a été regroupée, fin 2015, au sein d'une nouvelle direction des études, de la programmation et du patrimoine (DEPP) avec comme objectif de permettre une harmonisation des pratiques.

En 2016, au moment de la création de la DGAET qui intègre depuis cette date la direction des routes et ports en son sein, la DAC a été scindée en deux directions. La DAC pour la partie construction et la direction de la maintenance et de l'exploitation (DME) pour la partie maintenance et exploitation permettant de distinguer les opérations à moyen et long terme des opérations de maintenance et d'exploitation répondant à des besoins immédiats.

En 2017, le service en charge de la maintenance et de l'exploitation des bâtiments (SMEB) (hors collèges) à la DME a été scindé en deux services distincts l'un en charge de l'exploitation (SETB) et l'autre en charge de la maintenance (SMB) afin de clarifier les objectifs et les limites d'intervention entre les métiers de la maintenance et ceux de l'exploitation. La chambre observe qu'il s'agit d'un mouvement en sens inverse du regroupement opéré en 2014 qui avait pour objectif d'harmoniser les pratiques.

Enfin, en 2018, le périmètre de la DME a été ajusté en lien avec la mise en place de la direction de l'achat public (DAP) au 1^{er} janvier 2018 et le service technique marchés (STM) qui assure la contribution technique à l'élaboration des marchés à bons de commande de maintenance, a été intégré à la DME.

Ces changements d'ampleur et de longue haleine, ont créé une grande instabilité et, pour la DME en particulier, une importante perte de repères et de compétences, de nombreux agents étant partis sans être remplacés. La période sous revue a également été marquée par une rotation très importante dans les fonctions d'encadrement, avec des périodes d'intérim parfois longues. Cette réorganisation motivée par des dysfonctionnements internes, notamment pour la DME, n'a pas produit d'effet mesurable sur l'amélioration de la prise en charge de la fonction immobilière, dont elle n'était pas l'objectif principal.

La DGAET dispose de 875 postes, dont les deux tiers environ contribuent directement à la fonction immobilière.

Tableau n° 2 : Prise en charge de la fonction immobilière par direction/service de la DGAET (2021)

<i>Direction</i>	<i>Service</i>	<i>Fonctions prises en charge</i>
<i>Gestion patrimoniale</i>		
<i>DGAET direction des études, de la programmation et du patrimoine (DEPP)</i>	Service acquisition recherche (SAR)	Acquisition, prise en location du patrimoine
	Service gestion immobilière (SGI)	Rédaction et suivi des différents actes, Exécution des contrats/application des clauses
	Service gestion et stratégie énergie (SGSE)	Étude énergétique de l'ensemble des bâtiments y compris HD13
<i>DGAET direction de la forêt et des espaces naturels (DFEN)</i>	Service de gestion administrative des domaines départementaux (SGADD)	Rédaction et suivi des différents actes des domaines départementaux.
<i>DGAET direction des routes et des ports (DPR)</i>	Service administration générale	Rédaction et suivi des différents actes de gestion des biens bâtis non intégrés dans domaine public routier. Dossiers d'acquisition / cessions du domaine public routier.
<i>Construction, entretien, maintenance</i>		
<i>DGAET direction de la maintenance et de l'exploitation (DME)</i>	Service rénovation et maintenance des collèges (SRMC)	Maintenance sur les collèges conjointement avec la direction de l'éducation et des collèges (DEC)
	Service maintenance des bâtiments (SMB)	Maintenance programmée hors rénovation ou réhabilitation hors collèges et hors HD13
	Service prestations urgentes et ateliers (SPUA)	Interventions d'entretien courant et de mise en sécurité
	Service exploitation technique des bâtiments (SETB)	Exploitation et conformité réglementaire hors collèges et hors HD13
	Service technique marchés (STM)	Contribution technique des marchés à bons de commande de maintenance
<i>DGAET direction de l'architecture et de la construction (DAC)</i>	Service de la construction des collèges (SCC)	Opération neuves de construction ou réhabilitation > 1,5 M€ des collèges
	Service de la construction patrimoniale (SCP)	Opération neuves de construction ou réhabilitation > 1,5 M€ hors collèges y compris HD13
<i>DGAET direction de l'éducation et des collèges (DEC)</i>		Évolution de la carte des collèges publics (créations, extensions, relocalisations...)

Source : département.

Le diagnostic de l'audit organisationnel de la direction de l'architecture et de la construction (DAC) et de la direction de la maintenance et de l'exploitation (DME), réalisé par un cabinet extérieur en 2018, pointe toujours, malgré les différentes réorganisations, le peu de lisibilité pour les utilisateurs finaux de la répartition des attributions des différents services de la DME, en fonction du niveau d'intervention. En effet, plus des deux tiers des interlocuteurs interrogés ne savent pas à quel service s'adresser lorsqu'ils rencontrent un problème technique dans un bâtiment. Par exemple, pour les interventions d'entretien courant et de mise en sécurité, qui sont les plus fréquentes, peuvent intervenir le SRMC pour les collèges, le SETB ou le SPUA pour les bâtiments hors collèges et le SMET pour l'HD13.

En complément des services de la DGAET, le service des garanties travaux et assurances (SGTA) rattaché à la direction juridique (DJ) de la DGAAG assure pour la fonction immobilière, la constitution et la gestion des dossiers d'assurance, l'instruction et la gestion de dossiers de sinistres et apporte un conseil technique auprès des services opérationnels, dont ceux de la DGAET, dans les domaines de l'assurance et de l'expertise construction. Le service technique sûreté sécurité (STSS) également rattaché à la DGAAG assure pour sa part la gestion de la sécurité et du gardiennage pour l'ensemble du patrimoine du département.

La structure organisationnelle choisie par le département permet de couvrir tous les champs d'intervention requis pour assurer les fonctions élémentaires de la gestion immobilière et patrimoniale, afin de répondre aux demandes d'adaptation formulées par les directions opérationnelles. Toutefois, le cloisonnement constaté par la chambre, est un handicap majeur. Nonobstant les instances de concertation mises en place avec la direction générale de l'action sociale (DGAS) ou d'arbitrage entre les directions de la DGAET à partir de 2019, la coordination reste défailante à plusieurs niveaux :

- entre les directions opérationnelles et la DAC/DME, ce qui ralentit la mise en œuvre des différents plans, qu'il s'agisse par exemple du plan Charlemagne ou du schéma de mise en accessibilité (cf. *infra*) ;
- entre les services construction et les services maintenance, ce qui entraîne une perte de l'information en ligne et des difficultés à mettre en œuvre une planification ;
- entre la DEPP et la DAC sur la programmation des opérations.

Cette situation ne permet pas au département de disposer d'une approche globale préalable, indispensable à la mise en place d'une stratégie immobilière, dont l'objectif est d'avoir un patrimoine strictement ajusté aux besoins, en état de marche et aux coûts optimisés. Cette défailance s'illustre par exemple dans l'incapacité, analysée *infra*, rencontrée par le département pour fournir à la chambre une explication cohérente sur la progression des dépenses énergétiques des bâtiments et ce, malgré l'existence d'un service gestion et stratégie énergie (SGSE).

1.1.2 Une connaissance insuffisante de l'état moyen et de la valeur du patrimoine

1.1.2.1 Un recensement récent, incomplet mis à jour manuellement

Tableau n° 3 : Synthèse état des biens du département-printemps 2021

Politique publique	Propriétés ou copropriétés du CD13			Mise à disposition ou locations par CD13			Synthèse			Total général
	Bâti seul	Terrain bâti	Terrain seul	Bâti seul	Terrain + bâti	Terrain seul	Bâti seul	Terrain + bâti	Terrain seul	
<i>Social</i>	46	40	-	249	2	4	295	42	4	341
<i>Environnement</i>	16	37	90	4	3	-	20	40	90	150
<i>Éducation</i>	1	141	1	2	1	2	3	142	3	148
<i>Routes</i>	2	41	30	5	8	4	7	49	34	90
<i>Administratif</i>	21	24	2	11	-	1	32	24	3	59
<i>Vie locale</i>	11	9	-	7	-	-	18	9	0	27
<i>Transport</i>	6	10	2	2	1	-	8	11	2	21
<i>Culture</i>	-	7	11	1	0	-	1	7	11	19
<i>Économie</i>	-	6	2	-	1	-	0	7	2	9
<i>Port</i>	-	-	-	-	8	-	0	8	0	8
<i>Sport Jeunesse</i>	1	-	4	-	-	-	1	0	4	5
Total général	104	315	142	281	24	11	385	339	153	877

Source : état des biens transmis par le département (septembre 2021).

Le département dispose d'un recensement unifié des biens sous forme d'un simple fichier Excel, tenu par le service de la gestion immobilière (SGI), désigné « état des biens » (EDB). Ce document a été mis en place, par la DEPP, seulement en 2018, pour pallier l'absence de vision globale donnée par l'outil de gestion informatique du patrimoine « Abyla » dont dispose le département. Ce logiciel assure la description du parc immobilier, permet l'édition des plans pour les sites et les bâtiments et la gestion technique de la maintenance, des interventions, des affectations fonctionnelles, du foncier, etc. Il est connecté à des applications informatiques métiers telles que le tableau de bord des bâtiments (MTB) et la gestion des opérations (GDO) au travers d'un numéro attribué à un bien. Toutefois, le suivi des obligations réglementaires de chaque bâtiment n'est pas réalisé dans Abyla, mais dans des tableaux de bord distincts², ce qui limite fortement son intérêt. La chambre a également pu constater, lors d'une démonstration, son absence d'ergonomie et son incomplétude. Au surplus, il ne permet pas l'édition de requêtes et n'est pas interfacé avec le logiciel de gestion financière.

L'état des biens comporte pour chacun des 877 biens qu'il contient, des informations relatives à la politique publique à laquelle il se rattache, son adresse, sa nature, son origine de propriété, sa situation locative, sa surface bâtie ou sa superficie s'il s'agit d'un terrain nu, sa référence cadastrale, sa situation juridique, le nom du propriétaire, sa vacance totale ou partielle ou la nature de son occupation.

² Les équipes de la DME disposent des tableaux de bord de suivi des matériaux amiantés, des vérifications périodiques réglementaires des avis des commissions de sécurité.

Toutefois, l'EDB ne comporte aucune distinction entre les biens appartenant au domaine public départemental et ceux appartenant à son domaine privé. Or depuis son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a fixé les règles relatives à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques. En conférant un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public, ce texte permet notamment de mieux sécuriser juridiquement le statut des biens publics. La connaissance, par la personne publique, du statut juridique de son patrimoine immobilier constitue, en raison notamment du principe d'inaliénabilité du domaine public, un préalable indispensable à la mise en place d'une politique immobilière. Dans le cas du département, cette information n'est pas centralisée.

L'EDB permet de constater que la politique sociale mobilise le plus grand nombre de bâtiments, pour répondre à la nécessité d'une présence territoriale élargie. Ces derniers sont majoritairement loués, alors que les routes et l'environnement occupent des terrains seuls, majoritairement propriétés du département. Les biens se composent à plus de 80 % de bâtiments, 57 % étant la propriété du département les autres étant loués ou mis à disposition du département.

Le contenu de l'EDB présente quelques incohérences et incomplétudes qui nuisent à sa lisibilité et à sa pertinence :

- selon le département, seuls 345 biens bâtis figurent à l'actif joint au compte administratif, alors que l'EDB en recense 419 ;
- il existe une concomitance improbable entre le statut de propriétaire et de locataire pour le département, ce dernier étant supposé locataire de ses propres biens pour six adresses³ ;
- 80 adresses sur les 419 biens propriétés du département ne reprennent pas les références cadastrales du terrain d'assiette, pourtant disponibles dans le logiciel du cadastre Q-GIS utilisé par le département alors que cette information est essentielle à l'identification certaine de la localisation des biens⁴ ;
- le nom de l'ensemble immobilier est parfois non concordant entre les éléments figurant dans l'actif et ceux présents dans l'EDB, rendant impossible les rapprochements. Par exemple, « l'espace du pays d'Aix », sis au 8 rue du Château de l'Horloge (13100 Aix-en-Provence) présent dans l'EDB et « l'immeuble du Château de l'Horloge », sis au 13 rue du Château de l'Horloge (13100 Aix-en-Provence) de l'actif, ne sont qu'un seul et même bâtiment ;
- les lots des bâtiments en copropriété ne sont pas systématiquement renseignés dans l'EDB ce qui limite leur identification ;
- enfin, les numéros d'invariants, présents dans l'EDB, issus, selon le département, du logiciel Abyla, ne sont pas repris dans les fiches mères, empêchant un recoupement des informations de manière certaine entre les différentes sources disponibles.

³ Les Parking des phocéens rue Lecat (13002 Marseille) et Monthyon cours Monthyon (13006 Marseille), le domaine de la maison Sainte-Victoire (13100 St Antonin sur Bayon), la maison des solidarités de territoire (13002 Marseille) et la maison du bel âge de Cuges-les-pins (13780).

⁴ Par exemple, lors de la vérification *in situ* des biens vacants la chambre a constaté que la rue Fuveau (13013 Marseille) comporte deux numéros 19. Ils correspondent respectivement aux parcelles 881B14 appartenant au département et 881 B12 n'appartenant pas au département. Les deux numéros 19 sont séparés d'une cinquantaine de mètres par deux parcelles aux numéros 19 A (881 B118) et 19 B (881 B119) n'appartenant pas au département. Au cas d'espèce la référence cadastrale bien présente dans l'EDB a été le seul moyen pour la chambre de s'assurer de la localisation précise du bien départemental.

L'EDB est alimenté par le SGI avec des fiches au format numérique, dites « info patrimoine », destinées à prendre en considération l'entrée d'un bien, sa sortie ou son changement d'affectation. Le SGI, diffuse, après la mise à jour de l'EDB, la fiche modifiée aux directions et services concernés. La chambre constate que ce traitement manuel n'est pas complètement sécurisé. Par exemple au printemps 2021, l'information relative à un changement de bénéficiaire de la convention pluriannuelle de pâturages (CPP), gérée par la direction des forêts et espaces naturels (DFEN), au lieu-dit Grand Carton sur la commune de St-Martin-de-Crau, intervenu en octobre 2020, n'était toujours pas prise en compte dans l'EDB⁵. À l'inverse, des informations présentes dans l'EDB ne sont pas connues de l'ensemble des services concernés. Ainsi, le département répond par la négative à l'existence de servitudes sur son domaine public, alors que dans l'EDB est mentionné le passage de canalisations de transport d'hydrocarbures liquides et de saumure dans la plaine de la Crau, sur des terrains⁶ appartenant au domaine public départemental. Ces canalisations ont nécessairement donné lieu à l'établissement de servitudes aujourd'hui régies par l'article L. 555-27 du code de l'environnement.

La chambre invite le département à réviser l'EDB pour vérifier, compléter et corriger les informations qui s'y trouvent, afin de fiabiliser cette source centrale du renseignement patrimonial. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que les noms étaient en cours de standardisation et que les informations étaient en cours de consolidation dans le nouveau logiciel.

Enfin, ni Abyla, ni l'EDB ne permettent de disposer d'une vision globale de la situation physique du patrimoine immobilier départemental. En effet, les informations relatives à l'état de santé moyen des bâtiments ou aux coûts de possession, comme la consommation de fluides, les taxes ou la maintenance, ne sont pas disponibles sur ce support ou même centralisées. Selon le département, l'état des différentes composantes de ses bâtiments est connu de ses équipes techniques, sans être toutefois formalisé dans un document.

Si le département indique que « *des comités périodiques sont tenus par politique publique réunissant les directions utilisatrices et les directions en charge du patrimoine au sein de la Direction Générale Adjointe de l'Équipement du Territoire. Ces séances permettent d'apporter une vue d'ensemble du patrimoine attribué à une direction générale adjointe (action sociale, culture et cadre de vie, environnement-routes-ports etc...)* », il ne dispose pas d'une vision complète de l'état du patrimoine, qui lui permettrait de dépasser la logique sectorielle des directions générales adjointes et de mettre en œuvre une stratégie patrimoniale à la hauteur des enjeux financiers qui s'y attachent. Faute d'un diagnostic pertinent et exhaustif de son patrimoine, le département n'est pas en capacité de développer une véritable stratégie patrimoniale.

⁵ En effet dans le fichier il est indiqué que le titulaire de la CPP sur les parcelles E99, E100, E101, E116, E117, E118, E119, E120, E122, est M. G. au titre d'une CPP signée en février 1999 alors que ces mêmes parcelles ont été confiées, en octobre 2020, à Mme C. associée à M. B.

⁶ Saint-Martin-de-Crau lieu-dit Grand carton : E100/E485/E488/E491/E494/E687 et lieu-dit petit carton E411/E98/E97/E96/E95/E85.

1.1.2.2 Une valorisation des biens défailante

Le département n'a pas été en mesure de transmettre la valeur nette comptable de chacun des biens recensés dans l'EDB. En effet, ces biens font l'objet d'une prise à l'inventaire spécifique, avec la création d'une fiche « mère », pour chaque bâtiment ou terrain⁷. À chaque fiche mère sont rattachées toutes les fiches « filles » qui constituent des adjonctions, aménagements ou améliorations du bâtiment principal. Selon le département, pour chaque bien immobilier, la valeur totale s'obtient par requête au sein du logiciel financier et cette donnée agrégée n'apparaît pas dans son actif de manière synthétique.

Tableau n° 4 : Évaluation de l'actif net hors voirie par typologie au 31 décembre 2020

<i>En euros</i>	Immobilisations	Reçus en affectations	Immobilisations en cours	Total
<i>Terrains</i>	167 853 755			167 853 755
<i>Bâtiments publics</i>	2 426 840 509	52 930 956	1 534 333 382	4 014 104 847
<i>Bâtiments privés</i>	5 310 927			5 310 927
Total	2 600 005 191	52 930 956	1 534 333 382	4 187 269 529

Source : état de l'actif du comptable.

La seule évaluation de la valeur de l'actif immobilier est celle, globale, de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020, avec la réserve des défauts de fiabilité de tenue des comptes d'immobilisations (cf. cahier n° 1 – fiabilité des comptes). La valeur totale estimée atteint 4,19 Md€, proche de la valeur nette de la voirie départementale (4,75 Md€). L'enjeu financier de la maîtrise et du pilotage du patrimoine immobilier apparaît donc primordial.

Pour les collectivités territoriales⁸, la valeur nette issue des comptes de gestion retrace la valeur historique des biens à leur entrée dans le patrimoine et l'agrégation des flux annuels d'investissement, sans prise en compte de la détérioration du capital. La qualité de la valeur nette dépend de la qualité de la détermination de la valeur historique qui peut être difficile à reconstituer. Le seul document synthétique présentant la valeur nette des différents éléments du patrimoine est une délibération de 2007, fixant la valeur de certains biens au 31 décembre 2005. Ce document résulterait d'un travail conjoint entre le département et la DGFIP. Outre le fait que la délibération n'a pas été actualisée, elle présente de nombreuses incohérences qui nuisent à sa fiabilité et compromettent fortement la correcte valorisation du patrimoine.

⁷ Selon le département toutes commencent par 800 000 et sont identifiées de façon idoine selon le type de bien. Par exemple, les bâtiments non scolaires ont un numéro chrono basé sur la racine 830 XXX. Les collèges ont une numérotation à part qui débute par 870 XXX.

⁸ En comptabilité nationale la valeur retenue est la valeur vénale actualisée.

Il existe d'abord des erreurs de conversion liées aux changements de références monétaires. À titre d'exemple le palais archiépiscopal d'Aix-en-Provence, dont la valeur historique est connue, soit 100 000 anciens francs de 1907, figure à l'actif pour un montant de 15 245 €. Or sa valeur historique étant connue, la simple utilisation du convertisseur de l'Insee, qui prend en compte l'inflation et le passage des anciens francs aux nouveaux francs en 1960, puis le passage des francs aux euros en 2002, aurait dû permettre d'aboutir à une actualisation de cette valeur à 315 000 € en 2002. Sa valeur est donc ici clairement sous-évaluée, d'autant plus qu'en 2015 sa valeur vénale a été estimée par le service des domaines à plus de 11,5 M€.

Dans l'annexe de cette délibération du 26 octobre 2007, figure également une maison cantonnière des Saintes-Maries-de-la-Mer, valorisée à 15,7 M€ par le département au 31 décembre 2005. Ce dernier a ainsi indiqué que sa valorisation avait fait ressortir un prix au m² de 78 552 € pour une maison ordinaire, alors qu'à titre de comparaison le prix au mètre carré d'une maison dans le 16^{ème} arrondissement de Paris est de 15 000 €/m². Devant ces évidentes incohérences, le département a admis que la méthode *« peut parfois être considérée comme insatisfaisante comme en témoigne le dossier relatif à la cession de la maison cantonnière des Saintes-Maries-de-la-Mer. Elle a pu conduire à la surévaluation de certains biens, comme ladite maison cantonnière, et a contrario à la sous-évaluation d'autres immeubles »*.

Selon le département *« pour tous les biens achetés postérieurement, le progiciel financier Coriolis permet de connaître et de vérifier le prix d'origine de chaque bien, en se référant au prix figurant sur le mandat d'acquisition et à sa fiche bien liée. Chaque mandat ou titre qui impacte la classe 2 fait l'objet d'une procédure de contrôle lors de l'exécution puis de suivi si un événement vient affecter la vie de l'immobilisation »*. Cette affirmation est invérifiable compte tenu de l'impossibilité pour le département de disposer d'un actif détaillé valorisé à jour.

La chambre constate de nombreuses incohérences dans la valorisation immobilière, telle qu'elle a été réalisée en 2005. C'est le cas, outre la maison cantonnière, de la quasi-totalité des vigies du département dont les valeurs fixées entre 0,7 M€ et 2,9 M€, à l'exception de la Vigue de Sainte-Anne à Lambesc, inscrite pour 97 624 €, apparaissent surévaluées. Certaines évaluations de biens acquis dans des conditions similaires sont incohérentes. À titre d'illustration, la maison sise 20, chemin des Madets à Plan-de-Cuques, est estimée à 479 443 €, alors que celle sise au 3 chemin des Madets, juste en face, n'est inscrite que pour la valeur du terrain valorisé à 228 €. Il en est de même pour la Gendarmerie de Rognac figurant pour une valeur bâtie de 7 887 €, alors que celle du quartier Saint-Joseph de Roquevaire y figure pour 494 543 € avec des caractéristiques similaires.

Invité à indiquer quelle méthode il comptait mettre en œuvre pour assurer la régularisation de son actif, le département a présenté trois scénarii :

- considérer que tous les biens dont la valeur historique n'était pas connue en 2008 ont une valeur comptable symbolique à 1 €. L'application de cette hypothèse aurait pour conséquence de dévaloriser, par opération d'ordre budgétaire ou non budgétaire, avec un effet similaire à un amortissement exceptionnel, les actifs au bilan du département à hauteur, selon sa propre estimation, de 800 M€ sous réserve des cessions, des adjonctions et des dotations aux amortissements intervenus sur la période 2007 – 2021. Le département considère que cela aboutirait à une sous-évaluation de son actif. La chambre observe que ce scénario n'est pas réaliste et qu'au surplus il ne permet pas de répondre à la nécessité pour le département de disposer d'une valeur réaliste de chacun des biens ;

- procéder à une évaluation de la valeur vénale de l'ensemble des biens dont la valeur historique n'était pas connue en 2008. Selon le département, cette méthode présenterait l'inconvénient de devoir lancer un chantier d'évaluation à grande échelle et conduirait à un décalage entre biens comptabilisés en valeur historique et biens calculés en valeur vénale « *sauf à embrasser et contrôler exhaustivement la liste des biens, soit 345 terrains et/ou bâtiments.* » ;
- limiter le champ des corrections à une liste des immobilisations de l'état des biens dont la valeur historique n'était pas connue en 2008, dont la valeur actuelle est jugée notablement inférieure à la valeur comptable, en citant le cas des vigies. Cette solution ne permettrait pas de reprendre les erreurs sur les biens dont la valeur historique, bien que connue, n'a pas suivi le changement d'unité monétaire.

La chambre estime que l'unique solution permettant de disposer d'une image fidèle de la valeur de l'actif immobilier du département consiste à rapprocher les biens, propriétés du département, présents dans l'EDB avec les biens présents dans son actif, puis de procéder à l'évaluation de leur valeur vénale de manière exhaustive.

Recommandation n° 1. Procéder au recensement exhaustif des biens détenus par le département et à leur évaluation.

1.1.3 La mise en place laborieuse d'un système d'information patrimoniale

Les outils disponibles ne permettant pas d'assurer une gestion optimisée du patrimoine départemental, un projet d'amélioration du système informatique patrimonial a été confié, en 2019, à la DCIM, en co-pilotage avec la direction des services informatiques et des usages numériques (DSIUN). Ce projet de gestion active du patrimoine (GAP) s'articule autour de la mise en place d'une solution de gestion patrimoniale, s'appuyant sur un nouvel outil informatique, la mise en place d'un référentiel de plans permettant à terme de disposer d'un building information modeling⁹ (BIM) départemental et d'un accompagnement au changement des futures directions utilisatrices. Ce projet affiche un coût total prévisionnel d'1,8 M€ dont 1,1 M€ pour la solution informatique retenue.

La mise en œuvre du projet GAP a été initiée avec l'achat, en 2020, auprès de l'UGAP, des licences et des prestations de services associées d'un progiciel dénommé As-Tech dans sa version standard. À ce marché, s'ajoutera un marché négocié sur quatre ans, qui devait être notifié en novembre 2021 à l'éditeur du progiciel, pour l'achat de licences complémentaires, de contrats de maintenance support et de services complémentaires. Pour la mise en œuvre du BIM et l'accompagnement au changement le département devrait avoir recours à des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le département confirme dans sa réponse aux observations provisoires que l'objet principal de ce projet informatique est d'obtenir « *la constitution d'un outil et d'une base de données communs, centralisés, partagés, et actualisés* ».

⁹ En français, il s'agit de la modélisation des données du bâtiment correspondant à une maquette informatique contenant des données structurées et fiables permettant le partage d'informations tout au long de la durée de vie d'un bâtiment de sa conception jusqu'à sa démolition. La maquette numérique présente les caractéristiques physiques et fonctionnelles de ce bâtiment.

La chambre constate, à la lecture des comptes rendus des comités de pilotage, que le calendrier du projet subit un important décalage, en raison principalement de la difficulté à recueillir des données sécurisées d'une part, et d'une difficulté de synchronisation des actions entre les différents acteurs impliqués dans le projet d'autre part.

La chambre rappelle que la finalité d'une GAP est d'adapter l'outil à la stratégie et non l'inverse. Dès lors, l'élaboration d'un schéma directeur immobilier synthétisant la stratégie immobilière du département à moyen ou long terme apparaît à la chambre comme un préalable indispensable au déploiement du projet de GAP. Ce schéma s'appuyant sur un diagnostic du parc, des moyens et des ressources, devra développer une stratégie de préservation, d'optimisation et de modernisation du parc immobilier départemental.

Recommandation n° 2. Élaborer un schéma directeur immobilier départemental.
--

1.2 La politique immobilière du département

1.2.1 Un suivi et une surveillance défailants des biens vacants

Sur l'ensemble des propriétés départementales recensées sur l'EDB, 28 sont recensées en avril 2021 comme n'ayant aucun usage ou étant totalement vacantes. Pour assurer la sécurisation de ces biens, le département indique que le service de la gestion immobilière informe le service technique sûreté sécurité (STSS) qu'un bien est vacant par le biais des fiches « info patrimoine » ci-dessus décrites. Ce service précise mettre en place une sécurisation complémentaire à une éventuelle sécurisation physique, par le biais de passages récurrents de rondiers, de jour comme de nuit, et sollicite, le cas échéant, la DME pour une sécurisation mécanique renforcée ou la mise en place d'une alarme. En outre, le STSS aurait transmis une liste des sites vacants à Marseille à la Préfecture de Police.

Lors d'un contrôle *in situ* effectué le 12 août 2021, la chambre a pu constater la mise en place de mesures physiques de protection variables suivant les biens. Certains sont murés et font visiblement l'objet d'une surveillance régulière. D'autres, en revanche, sont peu sécurisés et semblent totalement abandonnés comme en atteste la présence, à titre d'illustration, de lierre incrusté sur la moitié du portail permettant l'accès à la maison sise au numéro 3 de la résidence des Madets à Plan-de-Cuques. Ce bâtiment n'a visiblement pas fait l'objet d'une inspection depuis plusieurs années. La procédure mise en place n'apporte pas toutes les garanties d'exhaustivité de contrôle des bâtiments repérés comme vacants par le département.

La chambre a également pu constater l'occupation irrégulière d'une maison sise au 81 de l'ancienne route de Marseille à Martigues (13500). Ce bien, mis à disposition de la régie des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) jusqu'au transfert de la compétence transport en 2017, est supposé totalement vacant dans l'état des biens. De nouveau questionné, le département a confirmé cette occupation irrégulière et avoir bien entrepris une procédure d'expulsion, qui ne figurait toutefois pas en première intention dans le tableau récapitulatif des procédures en cours transmis à la chambre. Ce cas illustre la difficulté pour le département de disposer d'une information centralisée fiable et actualisée.

Le département ne s'assure également pas systématiquement de l'état des biens entrant dans son patrimoine. Ainsi la maison sise Traverse des Pâquerettes, donnant entre le 116 et le 118 de l'avenue du Merlan (13014 Marseille), a été acquise par le département auprès de l'État dans le cadre du projet de liaison routière du nord-est de l'agglomération marseillaise (Linea) entre l'avenue du Merlan et Allauch, avec une vingtaine de parcelles dont plusieurs supportant des bâtiments. Cette maison d'habitation était, selon les documents de vente établis avec l'État, libre de toute occupation. Ce point n'a toutefois pas été vérifié *in situ* contrairement à la procédure établie par le département pour compléter la fiche info patrimoine. Ce n'est qu'en 2016, soit 3 ans après l'acquisition, que les époux P. occupant les lieux depuis 1977, se sont manifestés auprès du département après que l'État ait cessé de percevoir la redevance d'occupation. Le département a effectué des travaux de mise en sécurité du bâtiment et accordé, en 2020 seulement, aux consorts P., occupants sans droit ni titre, une convention d'occupation précaire (COP) moyennant une redevance annuelle de l'ordre de 5 000 € après régularisation de 2018 et 2019.

Enfin, certains biens appartenant au département, recensés comme vacants et libres de toute occupation, sont occupés et utilisés à des fins non identifiées par le service de la gestion immobilière et sans contrôle. C'est le cas des deux appartements détenus dans la copropriété du 5 rue Giay (13007 Marseille). Le département est propriétaire depuis 1987 de sept lots d'une copropriété dont il détient 872 tantièmes¹⁰ sur 1 000 sur un terrain d'une superficie de 260 m²¹. Construit en 1900, la copropriété est un immeuble à usage d'habitation comprenant deux étages sur un rez-de-chaussée et un rez-de-jardin en contrebas sur l'arrière du bâtiment. Ces appartements indépendants ont été estimés respectivement à 0,35 M€ et 2 M€ lors de leur mise en vente, non suivie d'effet, en 2017. Le premier est un appartement en rez-de-jardin d'une superficie de 70,19 m² (loi Carrez), le second est un appartement en duplex d'une superficie de 257,74 m² (loi Carrez) disposant d'un toit-terrasse aménagé de 145 m², ce qui en fait un bien d'exception.

Invité à exposer la destination de ce bien, le département a indiqué que cette résidence, gérée par le service du protocole, était destinée à recevoir des déjeuners et des dîners protocolaires, ainsi que l'accueil de hautes autorités sous la mandature de M. Jean-Noël Guérini et que depuis la mandature de Mme Martine Vassal en 2015, il était vacant. Le département s'acquitte d'ailleurs depuis 2017 de la taxe sur les logements vacants. Cette taxation favorable, puisqu'elle réduit le montant de la taxe d'habitation à 25 % du montant initial, d'abord refusée par les services fiscaux, a été accordée après que le département a mis les appartements en vente. Cette cession n'étant au moment de l'instruction plus d'actualité, le bénéfice de l'exonération était indu.

¹⁰ Les PV des AG de la copropriété sont erronés sur ce point puisqu'il est indiqué que le département détient 138 tantièmes alors qu'il s'agit de la quote-part des seconds copropriétaires les consorts M. Monsieur M. est décédé en 2012 et l'appartement est occupé par un tiers sans lien apparent avec le conseil départemental.

¹¹ Références cadastrales : 829, section L n° 69 pour une superficie totale de 260 m².

Tableau n° 5 : Consommation d'électricité et d'eau 5 rue Giay (Marseille)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>EDF Duplex (kWh)</i>	10 557	24 868	28 174	26 070	26 917	27 020	26 331	15 937
<i>EDF RDJ (kWh)</i>	6 828	5 010	1 825	173	838	715	353	349
<i>Eau tout (M³)</i>	78,5	78,5	110,5	110,5	117	176	188	172

Source : CRC d'après factures transmises par le département.

La consommation électrique du duplex, correspondant à une consommation supérieure à celle calculée sur le site de l'ADEME¹² pour un bien équivalent occupé de manière permanente par deux personnes, est peu compatible avec un bien totalement vacant. Lors de la visite de la chambre sur place le 1^{er} septembre 2021, il a pu être constaté que l'appartement du rez-de-jardin apparaît effectivement inutilisé et est même dégradé par l'humidité. En revanche, dans le duplex, malgré la présence de meubles empilés dans le salon empêchant l'accès au toit terrasse et un fonctionnement partiel de l'alimentation électrique, plusieurs traces¹³ d'occupation récente, incohérentes avec une vacance de plusieurs années, ont été constatées. Au surplus, la chambre a constaté dans ce lieu la présence de plusieurs tableaux¹⁴ d'artistes cotés sur le marché de l'art, stockés dans des conditions incompatibles avec leur conservation. Leur identification est également impossible dans l'actif départemental, alors que ces œuvres ont une valeur qui peut atteindre plus de 10 000 €.

Il ressort de tous ces éléments que le bien n'apparaît pas vacant, illustrant le défaut de suivi et de surveillance des biens vacants par le département. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a simplement indiqué que les serrures et le code de l'alarme avaient été changés. En outre, il a été décidé de la cession de ce bien en octobre 2021.

1.2.2 Des cessions au fil de l'eau

L'établissement d'une politique de cessions immobilières est à la fois un levier de financement de la politique d'investissement et une piste de réduction des dépenses induites par un patrimoine, qui n'est pas directement utile à la gestion des services publics locaux.

Pour les cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers, la procédure arrêtée par le département en 2007 et 2008 reposait sur la fixation systématique d'un prix de vente supérieur ou égal à l'estimation de France domaine, une mise en concurrence, des modalités de visite et de remise des offres encadrées dans le temps, une analyse par une commission ad hoc et un choix final par la commission permanente. Au changement de mandature en 2015, la commission permanente a entendu mettre à jour la procédure existante et arrêter une nouvelle stratégie de cession des actifs immobiliers.

¹² Entre 15 000 et 20 000 kWh annuel pour un appartement répondant au descriptif de celui de la rue Giay.

¹³ Draps dans la machine à laver, bouteille d'alcool dans les placards, dosettes de café, nécessaire de toilette, serviette de bain sur le séchoir de la salle de bain, etc.

¹⁴ Ponton sur le port de Marseille huile sur toile d'Edouard Crémieux ou les évadés luttant dans la tempête d'Olivier Bernex.

La pierre angulaire du nouveau dispositif est la création d'un comité technique en remplacement d'une commission *ad hoc* jugée peu transparente. Ce comité est chargé de valider les projets de cessions, de déterminer la procédure la mieux adaptée à la vente et d'analyser les offres. La différence entre la commission *ad hoc* et le comité technique n'étant pas précisée, sa plus-value n'est pas mesurable. La commission permanente a établi une liste d'une quarantaine de biens à mettre en vente sur la période 2016-2018, dont plus de la moitié était déjà engagée dans un processus de cession antérieur à 2015. Cette liste a été actualisée en 2016 par quatre biens devenus vacants et en 2017 par treize nouveaux biens. En 2018, le département a mis fin à la mise en vente de quatre biens au motif qu'ils avaient retrouvé une utilité sans autre précision. Les biens entrant sur la liste de cession étant supposés n'avoir plus d'utilité, ni présente ni future, cette décision démontre que le processus de sélection des biens à céder est à améliorer.

Les cessions ne sont pas intégrées dans les grands équilibres budgétaires annuels et pluriannuels et la proportion des cessions immobilières est sans aucune incidence sur le financement propre disponible. Les produits de la vente sont versés au programme 10093 sur la fonction 0202 sans doctrine de réemploi des ressources générées par ces cessions. Au surplus, faute de disposer d'une information sur le coût de possession de chacun des biens mis en vente et sur leur état général, le département n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence des cessions sur les économies de fonctionnement induites. Les cessions ne servent donc pas directement au financement de la politique d'investissement du département. Le département ne disposant pas davantage d'un plan de cession établi en fonction d'objectifs de rationalisation, la politique de cessions immobilières se résume à une simple procédure de cessions des biens vacants.

Tableau n° 6 : Synthèse des cessions 2013-2020

Année	Nombre de sites vendus				Montant annuel des cessions	Écart avec évaluation de France domaine
	Total	Au prix ⁽¹⁾	En-dessous	Au-dessus		
2013	7	6		1	2 616 600 €	50 000 €
2014	5	4	1		1 370 406 €	- 884 593 €
2015	3	3			2 835 500 €	-
2016	8	2	4	2	8 340 548 €	- 1 462 982 €
2017	5	3		2	10 281 000 €	520 000 €
2018	9	2	3	4	10 062 072 €	976 272 €
2019	7	3	3	1	12 059 700 €	827 700 €
2020	3		3		421 600 €	- 85 400 €

Source : département.

Note 1 : y compris un écart positif de 13 € non significatif.

Pour être régulières, les cessions immobilières doivent être précédées d'une évaluation par France domaine de la valeur vénale du bien dont la cession est envisagée. Cet avis ne lie pas le département, qui peut donc décider de procéder à la cession d'un bien en retenant un prix différent. Alors que l'ancienne procédure prohibait les ventes à un prix inférieur à celui fixé par les domaines, le nouveau dispositif est plus souple puisqu'il prévoit que si l'évaluation doit rester la référence, une marge de manœuvre de - 10 à - 15 % est possible.

La chambre relève d'abord que la commission permanente s'est prononcée avant la date de l'évaluation des domaines dans 15 cas sur 47, ce qui est irrégulier. Au surplus, dans le cas de la cession des terrains de la Tourtelle sur la commune d'Aubagne, la cession a été réalisée en 2014 avec une moins-value de 884 593 € alors que l'avis des domaines a été rendu 6 mois après la délibération de la commission permanente¹⁵.

Le montant total des cessions sur la période atteint 47,97 M€, avec une accélération du montant annuel généré de 2017 à 2019. Près de la moitié des cessions a été réalisée au prix des domaines (23/47). En revanche, certaines accusent des écarts positifs ou négatifs importants avec ces évaluations. De cessions ont été conclues à des montants parfois très supérieurs aux évaluations de France domaine, comme celle de l'immeuble Bernex au 14 rue Elsa Triolet à Marseille (+ 2,2 M€), de l'ancienne gendarmerie du Prado (+ 1,06 M€), de l'hôtel Valbelle à Aix-en-Provence (+ 0,5M€) et des phocéens à Marseille (+ 0,4 M€). Il s'agit d'opérations de promotion immobilière sur des terrains situés dans des quartiers recherchés, où le foncier est rare. Au cas d'espèce, le département a su mettre à profit la vente de propriétés foncières dans des conditions très favorables.

Les cessions intervenues sous le prix de l'estimation fixée par le service des domaines concernent majoritairement, hors vente avec la régie des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) analysée *infra*, les cessions de biens à des communes. Jusqu'en 2015, le département a fait fi de sa propre règle de prohibition de ventes à un prix inférieur à celui des domaines, comme l'illustre la cession des terrains de la Tourtelle à la commune d'Aubagne avec une cession à un montant 67 % inférieur à celui des domaines. À partir de 2015 également, alors que le département s'était fixé comme règle des cessions avec une marge se situant entre 10 et 15 %, l'exécutif a procédé à la vente du bâtiment des archives à la commune d'Aix-en-Provence 25 % au-dessous de l'estimation des domaines, soit 3,60 M€ au lieu des 4,83 M€ estimés par les domaines. La commission permanente du 16 décembre 2016 justifie cette réfaction par la cession gracieuse en 2002 par la société d'économie mixte du pays d'Aix (SEMEPA) du terrain d'assiette au département pour un montant évalué à 1,14 M€. La chambre relève pour sa part que la réfaction pratiquée est de 1,23 M€, donc supérieure au montant du terrain d'assiette.

Tableau n° 7 : Opération de cession des biens à la RDT 13

Adresse du bien	Surface bâtie (en m ²)	Superficie T (en m ²)	Évaluation	Montant cession	Écart
MARIGNANE av. du 8 mai 1945, 15 ch. des Granettes, CHÂTEAUNEUF-LES-MARTIGUES Bd Armand Audibert et 11 av. Mirabeau	1 700	195 113	975 480 €	875 480 €	- 100 000 €
CHÂTEAUNEUF-LES-MARTIGUES 23 av. de la Moutte	667	10 364	530 000 €	230 000 €	- 300 000 €
Aix-en-Pce 6 rue Ernest Prados	3 183	23 460	2 428 000 €	1 473 000 €	- 955 000 €
Gare de Fontvieille	139	88 247	150 000 €	150 013 €	13 €
Dépôt 17 av. de Hongrie Arles	3 034	65 074	1 697 000 €	829 005 €	- 867 995 €
Total	8 723	382 258	5 780 480 €	3 557 498 €	- 2 222 982 €

Source : département.

¹⁵ Date de la commission permanente : 25/06/2012 date de la commission permanente validant la vente 18/12/2012. Toutefois cette délibération est hors période de contrôle même si l'acte n'a été passé qu'en 2014.

En 2016, dans le cadre du transfert de la compétence transport à la métropole et à la région, le département a procédé à la cession de biens bâtis et de terrains précédemment affectés à la RDT 13. Le terrain de la gare de Chateaurenard, d'une superficie de 39 892 m², a été parallèlement cédé à l'établissement public foncier PACA au prix fixé par l'estimation des domaines soit 3,5 M€. Les biens non utiles à la RDT 13 ont été soit vendus à des communes ou des particuliers, soit laissés vacants.

Le département a cédé l'essentiel des autres biens mis à disposition, soit divers bâtis d'une surface utile de 8 723 m² et des terrains pour 382 258 m² à la RDT 13. Ce patrimoine conséquent a été évalué par France domaine à 5,78 M€. Avant les avis rendus le 26 octobre et le 3 novembre 2016, la commission permanente avait déjà délibéré, irrégulièrement donc, pour une cession à 3,59 M€ sous réserve de l'avis conforme des domaines. Le 16 décembre 2016, la commission permanente a délibéré pour accepter une vente au prix des domaines, déduction faite des travaux réalisés par la RDT 13 sur les bâtiments propriétés du département et mis à sa disposition pour un montant total de 3,56 M€.

En 2016, les biens objets de la cession étaient mis à la disposition de la RDT 13, rattachée au département, sous le régime des statuts de la régie, datés du 25 mars 2015. Ils étaient portés à l'inventaire du contrat d'obligations de services publics (COSP). Pour ces biens, l'article 11.2 des statuts dispose que la régie en assure l'entretien courant et la reconstruction dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée consentie par le département. Les dépenses afférentes restent à la charge du département. L'article 11.3 prévoit également que la régie peut acquérir des immeubles sur fonds propres ou au moyen de subventions ou d'emprunts éventuellement contractés avec la garantie du département. Dans cette hypothèse, les biens sont la propriété de la régie.

Les statuts de la régie ne prévoyaient donc pas qu'elle puisse faire des travaux sur les biens mis à disposition et en assumer seule la charge. C'est pourtant sur cette hypothèse que le département s'appuie pour justifier la réfaction accordée à la régie par rapport à l'évaluation des domaines. Le département estime que « *Ne pas prendre en compte cette valorisation dans le calcul du prix de cession aurait abouti à faire payer la RDT deux fois : une première fois, lors du paiement des travaux, et ensuite, lors du rachat des biens. Par souci d'équité, le prix de cession a donc intégré l'investissement de la RDT13* ». L'argument mis en avant par le département d'une éventuelle applicabilité « par analogie » de l'article L.1321-3 du CGCT¹⁶ est hors sujet au cas d'espèce, puisque ce texte ne saurait s'appliquer à une régie et sur des biens affectés au service public des transports.

¹⁶ « *En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public, à un prix correspondant à leur valeur vénale. Ce prix est éventuellement : -diminué de la plus-value conférée aux biens par les travaux effectués par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition et des charges, supportées par elle, résultant d'emprunts contractés pour l'acquisition de ces biens par la collectivité antérieurement compétente ; -augmenté de la moins-value résultant du défaut d'entretien desdits biens par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition. À défaut d'accord sur le prix, celui-ci est fixé par le juge de l'expropriation.*

La chambre observe d'une part que ces travaux n'auraient pas dû être entrepris et financés par la régie, dans le respect de ses statuts, et d'autre part, que le département ne dispose d'aucun élément permettant de s'assurer de leur matérialité et de leur chiffrage. Au contraire, dans les documents de travail consultés par la chambre, il peut être constaté une grande volatilité des hypothèses du montant des travaux permettant opportunément de combler la différence entre l'avis des domaines et la proposition formulée par le conseil d'administration de la RDT 13 dans son conseil d'administration de juillet 2016.

La cession au rabais des biens précédemment mis à disposition de la RDT 13 a donc été réalisée sans fondement juridique et sans matérialité des travaux et de leur chiffrage. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par la réponse aux observations provisoires, dans laquelle le département admet que cette réfaction a eu lieu sur le fondement d'un simple courrier de la RDT 13. Il ajoute que « *n'ayant pas de raison de remettre en question ce décompte validé par un comptable public et le directeur de la régie, [il] a considéré ce courrier comme une pièce suffisante pour attester des montants investis par la RDT13* ». La chambre ne partage pas le propos conclusif du département sur l'absence de préjudice pour la collectivité de cette cession sous-évaluée. Le département perd 2,2 M€ dans cette opération, au surplus irrégulière.

1.2.3 Des acquisitions, hors voiries et réseaux, principalement centrées sur le social et la solidarité

Selon le département, le recours à une acquisition est privilégié en l'absence de locaux vacants disponibles et lorsque l'acquisition est plus avantageuse que la location de longue durée. Dans ce cas, le service acquisition recherche (SAR) recherche des biens répondant aux besoins exprimés par les directions. Des études techniques sont menées et des chiffrages sont effectués pour notamment prévoir les travaux de mise en accessibilité nécessaires.

Le département a également acquis, pour ses besoins de construction du domaine public routier, des biens immobiliers à hauteur de 13,8 M€, dont des bâtiments avec ou sans terrain. Ces terrains et bâtiments ont normalement vocation à disparaître pour être intégrés dans le domaine public routier du département. Toutefois, certains, en raison de l'abandon ou de la modification des projets routiers, retombent dans le giron du patrimoine départemental, sans être détruits. C'est le cas des résidences acquises en 2013 à Plan-de-Cuques, dont le permis de démolir, accordé en 2012, n'a toujours pas été mis en œuvre, ou du cas évoqué *supra* de la maison acquise au Merlan dans le cadre de la construction de la liaison du nord-est de l'agglomération marseillaise (Linea) qui était occupée sans que les services n'en aient eu connaissance. La direction des routes et des ports (DRP) gère ces acquisitions avec un logiciel, Abyfonci, distinct de celui de la DEPP et sans liaison avec lui. Les biens acquis dans ce cadre doivent donc faire l'objet d'une intégration manuelle dans l'EDB.

Tableau n° 8 : Synthèse des acquisitions DEPP (en €)

<i>Politiques publiques</i>	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
<i>Social</i>	17 186 350	1 632 000						18 818 350
<i>Solidarité</i>				230 000	7 642 736	3 378 113	2 585 000	13 835 849
<i>Administratif</i>				2 500 000				2 500 000
<i>Jeunesse & Sport</i>				1 364 562				1 364 562
<i>Sport & Jeunesse</i>						925 414		925 414
<i>Politique de la ville</i>					644 000			644 000
<i>Économie</i>							600 000	600 000
<i>Sécurité</i>			72 300					72 300
<i>Routes</i>	9 350							9 350
<i>Éducation</i>					4 000			4 000
Total général	17 195 700	1 632 000	72 300	4 094 562	8 290 736	4 303 527	3 185 000	38 773 825

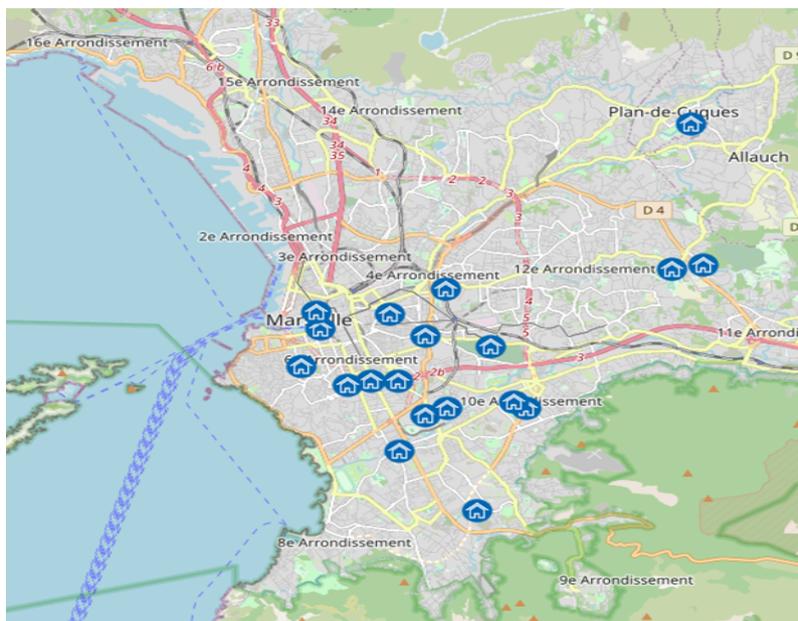
Source : département.

Les acquisitions réalisées, hors voirie et réseaux, par la DEPP sont moins nombreuses que celles réalisées par la DRP. Elles atteignent 38,77 M€ entre 2013 et 2020, et les politiques sociales et la solidarité consomment l'essentiel des fonds consacrés aux acquisitions. En 2013, le département a acquis par une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) deux maisons des solidarités, l'une à Arles et l'autre à Marseille dans le quartier de la Belle de Mai pour respectivement 3 260 et 2 585 m², pour un montant total de plus de 15 M€. Ces deux opérations ont été réalisées au prix estimé par France domaine et en conformité avec les conditions dans lesquelles les pouvoirs adjudicateurs peuvent acquérir des contrats en VEFA.

La situation de la VEFA du bâtiment l'ARGO (Marseille 13002) de 2019, conclue au montant évalué par les domaines, est également régulière car elle a été signée après le démarrage des travaux. Dans ce cas de figure, le critère de la volonté du maître d'ouvrage n'est pas rempli et le contrat ne peut pas être qualifié de marché public.

L'acquisition auprès d'une association de l'immeuble les Flamants du 2 boulevard Ganay (13009 Marseille) semble dénuée de toute rationalité opérationnelle et financière. Ce bâtiment acquis en 2013 au prix estimé par les domaines soit 820 000 € a été mis à disposition de cette même association pendant 6 mois. Depuis 2014, il est totalement vacant, ce qui conduit la chambre à dénoncer la pertinence de cette acquisition, qui ne repose sur aucun besoin opérationnel identifiable. Le département l'a d'ailleurs intégré sur la liste des bâtiments qu'il souhaitait céder dès 2016, avant de l'en retirer en 2018.

Carte n° 1 : Implantation des maisons du Bel Âge à Marseille



Source : Site internet du département.

De manière plus contemporaine, les principales acquisitions ont concerné depuis 2018 les maisons du Bel Âge (MBA) avec 16 acquisitions pour un montant total de 4,3 M€. La chambre observe que ces biens, majoritairement des locaux commerciaux ou des maisons, ont été concentrés sur la ville de Marseille avec 13 acquisitions nouvelles sur les 18 MBA acquises. Le critère déterminant pour décider de l'implantation et de l'acquisition d'un local est selon le département la proportion des personnes âgées dans les quartiers concernés. La chambre note toutefois que si deux MBA ont été acquises dans le 6^{ème} arrondissement de Marseille, aucune ne l'a été dans les 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements de Marseille. Pourtant la population des plus de 55 ans du 6^{ème} arrondissement (42 241 hab.) est bien inférieure à celle du 15^{ème} arrondissement (76 610 hab.)¹⁷.

Enfin, la chambre constate que le département a acquis auprès de la métropole Aix Marseille Provence une unité foncière de 24 911 m² des chantiers navals de la Ciotat pour un montant total de 600 000 €. L'acte d'achat a été signé le 7 décembre 2020 alors que la délibération de la commission permanente datait du 19 juillet 2013 et l'avis des domaines du 17 mai 2013. Or l'évaluation contenue dans cet avis correspond à la valeur vénale de l'époque, une nouvelle consultation aurait dû être faite. L'acquisition de 2020, non encadrée par une nouvelle consultation des domaines dont les avis sont valables un an, au surplus avec un autre exécutif, était irrégulière. L'argument avancé par le département dans sa réponse aux observations provisoires, de l'existence d'un protocole foncier¹⁸, autorisant la prise de possession anticipée du terrain par le département et liant les deux parties n'est pas recevable. En effet ce protocole ne saurait avoir suspendu les conditions de l'acquisition amiable pendant sept ans.

¹⁷ Source : INSEE, population par sexe et âge regroupés, recensement de la population en 2018.

¹⁸ Ce protocole n'a pas été transmis en appui de la réponse du département.

La chambre invite le département à sécuriser les procédures d'acquisition et à mieux maîtriser leur rationalité opérationnelle et économique.

1.3 La gestion des biens immobiliers

1.3.1 Un entretien et une maintenance des bâtiments court-termistes

Le département ne dispose d'aucune vision globale de l'état général de ses bâtiments et ne dispose pas davantage d'un logiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO). Seuls les sites les plus grands comme l'HD13 ou le site d'Arenc bénéficient de la GMAO des prestataires de service dans le cadre de leur marché. Les services techniques en charge de la maintenance et de l'exploitation de ces sites disposent dans ce cas d'un simple accès client pour le contrôle des prestataires. Les bases de données issues de ces GMAO délocalisées ne sont pas reprises par le département pour être exploitées. De la même manière, lors de la livraison des constructions neuves, les dossiers d'ouvrages exécutés (DOE) sont conservés par la DAC. La DME ne les exploite pas pour suivre la vie des composants du bâtiment livré.

Les équipes de la DME disposent donc uniquement de tableaux de bord pour le suivi des matériaux amiantés, des vérifications périodiques réglementaires et des avis des commissions de sécurité. Aucune autre information sur la maintenance courante ou l'obsolescence des composants bâtimentaires (chauffage, huisseries, peintures, revêtements de sol, etc.) n'est disponible.

Les travaux urgents sont réalisés au fil des demandes pour les bâtiments départementaux via un dispositif de plateforme téléphonique avec enregistrement des incidents permettant de suivre et traiter les demandes. Pour les collèges, les demandes d'intervention ou de travaux sont formalisées par les équipes de direction des collèges via l'envoi de fiches de demandes sur des boîtes mails dédiées à la DEC qui filtre les demandes.

Le département, pour les bâtiments qu'il loue à des tiers ou qu'il met lui-même à la disposition de tiers, assure une distinction diligente des charges incombant aux propriétaires, de celles restant dues par les locataires au sens du code civil. Des documents dans les échantillonnages des baux donnés et des baux pris attestent des échanges entre le service de la gestion immobilière (SGI) et le service de maintenance des bâtiments (SMB) pour valider l'imputation des travaux à l'une ou l'autre partie. La position du département peut être plus délicate lorsque le bâtiment se trouve dans une copropriété avec la pression des copropriétaires pour une prise en charge départementale au-delà de ses obligations. Dans cette hypothèse également les services défendent avec efficacité la position du département.

La priorisation des travaux à programmer, répartis entre obligations réglementaires, travaux de pérennité et travaux de confort ou d'aménagement, est réalisée lors de réunions avec les directions utilisatrices ou les principaux des collèges. Les obligations réglementaires et les travaux de pérennité sont réalisés en priorité. La mise en place et la tenue d'un « carnet de santé » pour chacun des bâtiments, inexistantes actuellement, ne sont envisagées que lors de la mise en place du futur logiciel As-Tech.

La chambre observe que l'importance du patrimoine bâti aurait dû conduire le département à centraliser ces informations bien en amont, afin de disposer d'un diagnostic de l'état de l'existant, pour développer une vision prospective des travaux à programmer sur un bâti vieillissant.

1.3.2 Une absence de vision globale des dépenses énergétiques

Le département fait de la maîtrise de l'énergie un enjeu fort de sa gestion patrimoniale et a indiqué lors de l'instruction accorder une attention particulière à ce sujet. La lutte contre le dérèglement climatique le contraint également à le faire, puisque l'article R. 131-39 du code de la construction et de l'habitat (CCH) impose pour les bâtiments résidentiels et tertiaires une réduction des consommations d'énergie de 40 % en 2030, 50 % en 2040 puis 60 % en 2050. Pour atteindre ces objectifs, le département doit au préalable connaître ses consommations énergétiques de manière fine, pour agir en conséquence.

Selon le département jusqu'en 2019, le suivi des dépenses d'énergie était effectué à partir des données issues du logiciel financier Coriolis, qui ne comporte pas les données de consommation. La chambre ayant, pour sa part, constaté sur la balance des comptes annuels, une progression exponentielle des charges d'électricité et d'énergie, comptabilisées sur le compte c/60612, observe que le département n'a pas été mis en alerte sur le dérapage des dépenses. Elles passent en effet de 2,97 M€ en 2013 à 13,79 M€ en 2020 soit une progression annuelle moyenne de 29 %.

Le suivi des consommations énergétiques du parc de bâtiments est assuré, pour les collèges, par le service de la gestion et de l'exploitation des collèges rattaché à la DEC et, pour les autres bâtiments, par le service de la gestion et de la stratégie de l'énergie de la DEPP. Afin de disposer d'une connaissance fine des consommations d'énergie de tous les bâtiments départementaux, le département a décidé de se doter d'outils dédiés. Le service de la gestion et de l'exploitation des collèges utilise depuis 2020, un outil développé par Energisme. Pour les bâtiments hors collèges, le service de la gestion et de la stratégie de l'énergie déploie la solution proposée par Sobre Energie. Le département précise que cette solution sera complètement opérationnelle d'ici à la fin de l'année 2021. La chambre observe que nulle mention n'est faite d'une éventuelle interopérabilité entre ces outils et le logiciel financier, ce qui est pourtant fondamental.

Or sur la période rétrospective, c'est justement ce cloisonnement de l'information, qui n'a pas permis au département d'apporter une réponse claire sur la hausse des dépenses d'énergie. En effet après avoir écarté l'hypothèse d'une éventuelle erreur ou un changement inopiné d'imputation comptable, la chambre a invité le département à commenter les chiffres des mandats 2015-2019 reproduits en annexe 1, afin de fournir toutes explications utiles à la progression de 29 % par an des dépenses d'énergie sur la période 2013-2020.

La réponse fournie permet d'abord de constater que le département ne dispose pas d'une vision d'ensemble de ces dépenses d'énergie. Au surplus les données disponibles dans les différents services gestionnaires ne sont absolument pas corrélées avec les données issues du système financier. À titre illustratif, la question du périmètre des rattachements n'est pas connue des services gestionnaires et son influence sur l'évaluation de la consommation annuelle n'est ni analysée, ni traitée.

Les différents services en charge des questions d'énergie ont pourtant transmis des tableaux comprenant pour les bâtiments, hors collèges, des séries longues d'analyse de consommation, qui permettent d'attester du suivi des consommations des différents points de livraison d'énergie.

Tableau n° 9 : Dépenses d'énergie à périmètre constant hors collèges

<i>Montants en euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Taux de croissance annuel moy
<i>Balance des comptes</i>	5 173 167	7 823 897	10 695 170	11 660 162	13 761 638	28 %
<i>Collèges ⁽¹⁾</i>	1 480 003	4 414 228	7 755 173	7 601 988	8 786 638	56 %
<i>Périmètre constant</i>	3 693 164	3 409 669	2 939 997	4 058 174	4 974 999	8 %

Source : CRC d'après balance des comptes de gestion / département.

Note 1 données corrigées transmises par le département dans sa réponse aux observations provisoires.

Une première explication de cette hausse exponentielle se trouve dans le changement des modalités de prise en charge des dépenses d'énergie pour les collèges. Ils étaient chargés de leurs achats d'énergie jusqu'en 2015, et le département assure désormais cette prise en charge en contrepartie de la baisse des dotations de fonctionnement aux collèges. En réponse aux observations provisoires, le département a transmis un tableau récapitulatif de l'évolution consolidée des dépenses et des consommations d'énergie dans les collèges, ce qu'il n'avait pas été en capacité de fournir au cours de l'instruction. Cette consolidation n'est toutefois pas complètement cohérente avec les montants du compte administratif¹⁹. À périmètre constant les dépenses augmentent de 8 % par an.

Les bases statistiques issues des collèges, transmises dans la réponse aux observations provisoires, démontrent que la consommation, donc l'effet volume, a baissé tandis que la charge donc l'effet prix a augmenté.

Pour les bâtiments hors collèges, le département (DEPP) note une diminution des consommations pour le gaz, comme pour l'électricité. Ces baisses s'expliquent, selon le département, « *par une meilleure conduite des installations de chauffage ou de refroidissement liées à des évolutions des contrats avec une meilleure prise en compte des performances dans la rémunération de l'exploitant, par une amélioration des performances de l'éclairage en remplaçant les systèmes énergivores par des lampes LED, en récupérant la chaleur produite par les différents équipements et en la réutilisant au lieu de la laisser se dissiper dans l'air ambiant. Dans le même temps, les charges d'électricité ont augmenté de 20 % du fait de l'augmentation du prix de l'électricité, et l'augmentation du prix du gaz a largement contrebalancé la réduction des consommations* ».

¹⁹ Par exemple en 2019 le montant comptabilisé par la DEC sur le compte administratif est de 8 786 638 € alors que celui compilé dans le tableau de suivi est de 7 371 746 €.

Dans ce cas de figure également, la chambre observe que l'analyse porte sur les principaux bâtiments, qui représentent 85 % des dépenses de gaz et seulement 44 % des dépenses d'électricité hors collèges. L'exhaustivité de l'analyse devrait être atteinte selon le département avec la montée en puissance du service gestion et stratégie énergie (SGSE) dans le cadre des obligations réglementaires de maîtrise de ses dépenses énergétiques posées par le décret tertiaire²⁰.

Enfin, la chambre note qu'au-delà des analyses macro-économiques, le département ne se soumet pas à une analyse de cohérence sur les points de fourniture d'électricité, qui aurait permis de relever que les consommations électriques du 5 rue Giay (cf. *supra*) étaient incompatibles avec la vacance supposée de ce bien.

1.3.3 Des baux donnés dont le suivi est à améliorer

Tableau n° 10 : Évolutions des recettes de location 2013-2020

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Biens divers	2 110 734	1 933 035	1 796 742	1 563 040	1 347 884	2 649 626	1 850 060	1 744 554
Gendarmeries	1 224 512	1 692 224	1 672 471	1 750 066	1 707 747	1 751 038	1 794 521	1 743 959
Cabanons	18 380	18 428	17 710	17 822	18 025	18 156	18 538	17 549
Total	3 353 626	3 643 687	3 486 923	3 330 928	3 073 656	4 418 820	3 663 119	3 506 062

Source : département.

En 2020, le département gère 144 loyers sur 208 biens loués ou mis à disposition, qu'ils soient particuliers, collectivités territoriales, services de l'État, association ou entreprises privées, pour un montant total de recettes de 3,5 M€, dont la moitié correspond aux loyers des gendarmeries qu'il a construites. Un nombre conséquent de biens sont donc mis à disposition gracieusement. Les services tiennent un compte séparé des loyers des cabanons, dont le montant annuel est toutefois anecdotique de l'ordre de 18 000 € annuels. L'importante variation de recettes en 2018 s'explique par la régularisation de l'occupation du château de Fontainieu par la maison de retraite du même nom, pour la période allant du 25 février 2016 au 30 octobre 2018 pour un montant de 1 181 203 €.

La chambre relève d'abord que sur l'ensemble des baux donnés, seuls trois prévoient le versement d'un dépôt de garantie²¹ au département et la chambre constate que le dépôt de garantie pour le bail de la société Héliion, signé en 2002, n'a fait l'objet d'un titre de recette qu'en 2015, et celui de la métropole, signé en 2002, n'a été titré qu'en 2004.

²⁰ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

²¹ Réponse du département : « Actuellement, trois baux donnés en location prévoient le versement d'un dépôt de garantie : société AREVA (ex HELION) à Aix-en-Provence (Petit Arbois) ; FIAL à Venelles et la métropole à Peyrolles ».

L'examen d'un échantillon de baux accordés à divers preneurs permet d'observer que le département assoit sa gestion immobilière sur des baux ou conventions majoritairement reconduits par tacite reconduction et qui ont la particularité d'être souvent très anciens. C'est le cas de plusieurs conventions pluriannuelles de pâturage consenties pour cinq ans en 1997, qui se renouvellent par tacite reconduction et sont toujours en vigueur en 2021 ou de la convention d'occupation précaire (COP) consentie, en 1986, à M. C. à Plan-de-Cuques pour exercer dans ces locaux une activité commerciale. Au cas d'espèce, la COP s'est renouvelée par tacite reconduction au moins jusqu'en 2020, alors qu'il devait en solliciter chaque année le renouvellement par écrit. Aucune demande de cette nature n'est présente dans ce dossier de bail.

La convention d'occupation temporaire (COT), passée en 2011 à titre gracieux et pour une durée de trois ans avec la commune de Saint-Rémy-de-Provence, prévoit, pour l'occupation des locaux départementaux sis au 11 bis avenue Felix Gras dans cette même ville, que le renouvellement ne pourra intervenir qu'expressément. Or, en 2021 la commune dispose toujours de ces locaux, sans droit ni titre, comme en atteste la situation du local dans l'état des biens. La chambre observe qu'une bonne gestion des baux donnés suppose de réinterroger à intervalles réguliers les conditions octroyées aux locataires du département, qui n'est pas compatible avec le « laisser vivre » actuellement pratiqué par le département.

Le bail commercial de la maison de retraite du château de Fontainieu s'est également poursuivi par tacite prolongation. Le département explique l'absence d'émission de titres en 2016, 2017 et 2018 par l'extinction du bail au 24 février 2016 et la nécessité de fixer un nouveau montant du loyer correspondant à la valeur locative des lieux à l'issue du bail initial. La chambre observe, d'une part, que la date de fin du bail étant connue, cette évaluation pouvait être anticipée et, d'autre part, que la prolongation tacite de ce bail commercial ne mettait pas fin aux obligations respectives du propriétaire et du preneur. Ainsi, le locataire était toujours tenu au paiement du loyer sur la base du dernier loyer encaissé avant l'arrivée du terme du bail initial. Enfin, le titre émis en octobre 2018 pour un montant de plus d'un million d'euros, n'a été encaissé qu'en janvier 2020 de sorte que le département se trouve avoir assuré la trésorerie de la société preneuse pendant près de quatre années.

Le département est propriétaire depuis 1908, des bâtiments de l'ancien archevêché d'Aix-en-Provence et en a conféré la jouissance depuis 1909 à la commune d'Aix-en-Provence. Aux termes de plusieurs contrats ne couvrant pas toutes les périodes²², le département a entendu, en 2010, passer une convention d'occupation précaire, pour 18 années supplémentaires, à titre gracieux, dans les conditions permises par les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L. 2125-1 du CG3P²³. La contrepartie de la gratuité est, au cas d'espèce, la prise en charge par la commune des travaux de conservation de ce patrimoine, comme le rappelle la délibération de la commission permanente du 17 décembre 2010, laquelle ne mentionne toutefois que l'évaluation des charges de fonctionnement assurées par la commune d'une part

²² 1^{ère} Période 1 : 15 février 1909-14 février 1927 ; 2^{ème} Période : 1^{er} juillet 1941-30 juin 1991 ; 3^{ème} période : 1^{er} juillet 1991-30 juin 2009 (établi en 1992 rétroactivement) et 4^{ème} période : 1^{er} juillet 2009-31 août 2010.

²³ Version en vigueur du 14 mai 2009 au 1^{er} janvier 2011 « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement : (...) 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ».

et le festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence (FIAL) d'autre part, pour un montant total annuel de 70 000 € sans détail de ces charges. Cette même délibération précise que la valeur locative annuelle estimée, en 2010, des 3 000 m² du bâtiment est de 435 000 €.

Afin de vérifier les conditions d'application justifiant la gratuité, la convention accordée à la commune d'Aix-en-Provence prévoit la transmission sur l'ensemble de la période d'un récapitulatif annuel des travaux effectués par la commune sur le palais, en précisant leur nature et leur montant (article 7), ainsi que l'état des sous-locations consenties par la commune, en précisant les conditions administratives et financières (article 5). Ces éléments n'ont pas été transmis au département qui s'est contenté de répondre à la chambre que « *les éléments sollicités relatifs aux travaux effectués par la commune et les sous-occupations n'ont pas fait l'objet de transmission particulière de la part de la commune au département.* ». Les éléments permettant de s'assurer de la régularité de la location tant au regard des engagements contractuels que du droit commun des baux sont donc absents, soulignant la défaillance du contrôle par le département.

Comme l'atteste sa délibération en date du 9 novembre 2018, la commune d'Aix-en-Provence sous-loue au FIAL la partie du bâtiment non occupée par le musée des tapisseries pour un montant annuel de 65 378 € HT. Dans sa réponse aux observations provisoires, la mairie d'Aix-en-Provence a transmis un état des dépenses d'investissement mentionnant la récupération du FCTVA, l'état de taxe foncière 2021 et une police d'assurance du bâtiment. Il ressort d'abord de l'ensemble de ces éléments que le palais de l'archevêché figure dans les actifs des deux collectivités, ce qui est anormal. Alors que la ville dispose bien des informations relatives aux travaux effectués sur ce bâtiment, le département n'en a pas connaissance, contrairement à ce que prévoit la convention d'occupation temporaire. Or pendant la période sous revue la ville d'Aix-en-Provence justifie en moyenne de 191 000€ de travaux annuels alors que l'avantage en nature est évalué à 435 000€/ an. La transaction se fait au détriment des finances départementales. En conséquence, la chambre invite le département à revenir dans le cadre juridique de la convention d'occupation temporaire, seul fondement juridique valide de cette occupation, et à en faire respecter strictement les termes contractuels.

La situation des cabanons

Le département est propriétaire et gestionnaire, au titre de la préemption réalisée dans le cadre des espaces naturels sensibles, de plusieurs domaines pour partie situés dans le massif des calanques. Sur ces terrains appartenant au domaine privé du département, sont implantés des « cabanons » n'ayant bénéficié au moment de leur construction d'aucun permis de construire, ni d'autorisation d'occupation expresse. Leur occupation a été régularisée dans les années 1980 au moyen d'une soumission permettant aux occupants de bénéficier d'une autorisation d'occupation temporaire et personnelle qui devait s'arrêter au décès du soumissionnaire, sans possibilité de transfert aux ayants droits. Cette occupation donne lieu au paiement d'une redevance annuelle²⁴, dont les modalités de détermination initiale ne sont pas clairement établies et au remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par les occupants.

²⁴ De 87 € à 2 853 € par an.

La première observation concerne la perception par le département d'une redevance sur une forme d'habitat illégal. Ces locaux ne disposent, sauf ceux de la calanque de Morgiou et une partie de ceux de la calanque de Callelongue, ni d'eau ni d'électricité et ne bénéficient d'aucun assainissement individuel. Ces cabanons ne répondent ainsi pas aux obligations minimales d'habitabilité pour la sécurité, la santé et le confort des occupants, ni aux obligations réglementaires en matière d'assainissement et de traitement des ordures ménagères. Toutefois dans les conventions rien n'interdit de les utiliser à usage d'habitation, certains étant même exploités à des fins commerciales à usage de restaurant²⁵. Le non-respect de ces obligations légales et réglementaires, dont le règlement sanitaire départemental arrêté par le préfet, expose l'exécutif départemental, à une éventuelle responsabilité pénale en cas de dommages corporels sur un occupant de cabanon.

Dans une deuxième observation, la chambre relève que les terrains d'assiette des cabanons ont été acquis par préemption, au titre des espaces naturels sensibles. Le département devait mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces, comme le lui impose l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme, qui dispose que « *Les terrains acquis [...] sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. [...]. Seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels* ». Au surplus, depuis 2012, les domaines départementaux du massif des calanques déjà inscrits en sites classés, ont été inclus dans le périmètre du parc national des calanques (PNC). Toutefois, le département n'a pas progressé avec ce partenaire incontournable sur un plan de gestion des cabanons.

Les cabanoniers mettent en avant le caractère patrimonial de cet habitat. Pour autant, l'absence d'assainissement est de nature à compromettre la protection des terrains en tant qu'espaces naturels, en contradiction avec la vocation du site. Les attributions d'occupation précaire attribuées *intuitu personae* auraient dû permettre au département de récupérer les cabanons, pour en disposer afin de valoriser le site, soit en le rendant à son état originel, soit en reprenant les cabanons les mieux conservés pour les mettre en valeur.

En contradiction avec les règles qu'il avait lui-même fixées, sept conventions ont été renouvelées, dont deux au début de la période sous revue²⁶ au motif de la régularisation d'une occupation sans droit ni titre. Depuis 2015, aucune nouvelle autorisation n'a été accordée, laissant toutefois perdurer des situations d'occupants sans droit ni titre qui, au surplus, ne s'acquittent plus ni de la redevance ni du remboursement de la TEOM. C'est le cas pour le cabanon n° 3 de la calanque de Marseilleveyre occupé par le neveu de M. M., pour le blockhaus n° 50 de la calanque de l'Escalette occupé par M. B. ou du cabanon n° 92 de la calanque de Callelongue occupé par M. A²⁷.

²⁵ Restaurant exploité dans le cabanon n° 8 calanque de Marseilleveyre suivant convention accordée en 2009 à Mme A. La soumission initiale avait été accordée en 1984 à M. B sans possibilité de renouvellement.

²⁶ Cabanon n° 39 à Callelongue par convention d'occupation temporaire renouvelée le 25 janvier 2014 et cabanon n° 6 à Marseilleveyre renouvelée le 15 janvier 2014.

²⁷ La bénéficiaire du cabanon âgée de 95 ans a adressé, le 30 novembre 2015 un courrier demandant le transfert de la COP à M. A avant de décéder le 1^{er} décembre 2015. Depuis M. A occupe le cabanon sans s'acquitter de la redevance.

1.3.4 Des baux pris juridiquement incertains

Le département est, en juin 2021, locataire de 125 biens, qu'il s'agisse d'un bureau de 10 m² à Bruxelles ou d'un immeuble de bureaux de plus de 3 000 m² comme la maison des solidarités dans l'immeuble Colbert à Marseille (13001). Le montant total annuel des locations, acquitté par le département, atteint 4,25 M€, avec 0,61 M€ de charges en sus. Le département dépense ainsi plus en location qu'il ne perçoit de loyers en sa qualité de propriétaire.

Le principe du recours à une acquisition en l'absence de locaux vacants disponibles et lorsque l'acquisition est plus avantageuse que la location de longue durée, n'a pas été formalisée par l'assemblée délibérante et jusqu'en 2019, le département n'était pas en mesure de justifier de la rationalité économique de ses choix. Au surplus, les avis de consultation préalable des domaines, prévus aux articles L. 4111-1 et suivants du CG3P et L. 1311-10 et R. 1311-3 du CGCT²⁸ pour les baux à prendre, étaient absents de 22 % des 33 dossiers consultés par la chambre.

Si ces avis ont été transmis²⁹ dans un second temps, la chambre observe que la conservation dans un même dossier physique ou dématérialisé de toutes les pièces afférentes à la gestion d'un même bail contribuerait à renforcer la lisibilité.

Ce n'est qu'en 2019³⁰, que le département a mis en place une procédure permettant de répondre à la recherche du bien le mieux adapté aux besoins exprimés par les directions opérationnelles. En revanche, la chambre constate l'absence dans cette procédure de toute sécurisation sur la qualité des bailleurs, en particulier la vérification de l'absence de lien de nature familiale entre le bailleur et un membre de l'exécutif départemental. C'est à l' élu potentiellement concerné de se déporter en séance lors de l'approbation du bail en commission permanente. Dans sa réponse aux observations provisoires le département a indiqué qu'une procédure avait été mise en place dans le cadre de la démarche de probité pouvant conduire au rejet d'un bien.

En sa qualité de locataire, le département doit s'acquitter des droits qui lui incombent, en application des dispositions contractuelles, des articles 1713 et suivants du code civil et de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Les 21 contrats de location passés avec une autre personne publique sont eux soumis à un régime juridique de droit public. Comme pour les baux donnés, la chambre relève que ces baux sont parfois très anciens, comme ceux de la protection maternelle et infantile (PMI) passés en 1976 par l'État avant leur transfert au département, ou celui conclu en 1989 avec la société C. pour la maison des solidarités (MDS) Littoral sise avenue Robert Schuman (13002 Marseille), dont le montant de loyer annuel dépasse, en 2021, les 104 000 €. Pour les baux prévoyant la tacite reconduction, le département les laisse vivre sans les réinterroger comme ceux du pôle d'insertion et de la MDS d'Istres conclus en 1993 pour 9 ans et qui se reconduisent tacitement par période de trois ans depuis 2002.

²⁸ Consultation obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2017 pour une location annuelle dépassant 24 000 € et jusqu'à cette date, au-delà du seuil de 12 000 €.

²⁹ À l'exception de celui de la location des locaux associatifs de l'Espace sénior du 33 rue Max Dormoy 13004 Marseille.

³⁰ Choix pour la localisation de la direction des routes.

Des baux dont la durée était déterminée se trouvent eux définitivement caduques. C'est le cas du bail de la MDS sise 5 place de la Joliette (13002 Marseille). Le département s'acquitte au cas d'espèce d'un loyer annuel hors charges de 320 495 € alors que le bail, conclu pour neuf ans avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2008, est prescrit depuis le 1^{er} janvier 2017. S'agissant de baux régis par le code civil, le département estime que la doctrine consistant à aller au-delà de la durée initiale fixée par le bail est une sécurité. En effet, les parties étant libres de fixer la durée du bail, il ne prend pas fin lorsqu'elle est dépassée. Dans ce cas de figure, le bail devient non écrit et suivant l'article 1736 du code civil « *l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux* ». Au contraire du département, la chambre estime que cette formulation de 1804 ne permet aucune sécurité fusse t'elle relative. En effet, le département dit se prémunir contre une hypothétique revalorisation tarifaire alors qu'en réalité il perd le bénéfice des clauses contractuelles écrites plus sécurisantes et plus protectrices qu'un bail non écrit. Si dans sa réponse aux observations provisoires le département donne trois exemples³¹ pour lesquels le renouvellement tacite semble être au bénéfice du département, il n'en demeure pas moins que le département n'est nullement à l'abri d'un congé par le bailleur, dans des conditions juridiquement incertaines peu compatibles avec la pérennité du service public.

D'une manière générale, la remise en cause à échéance régulière de la pertinence des baux pris permettrait au département de disposer d'un levier pour rationaliser ses occupations de locaux en arbitrants entre l'acquisition pour des besoins pérennes et la location pour des besoins ponctuels ou évolutifs, ce qui constitue l'amorce d'une gestion dynamique de son patrimoine immobilier.

Au-delà des baux régis par le code civil, le département est également signataire d'un bail commercial régi par l'article L. 145-1 I du code de commerce³². Comme tout droit spécial, pour être appliqué, le statut des baux commerciaux requiert que certaines conditions soient remplies. Le locataire doit exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale pour pouvoir bénéficier du statut. Il faut, en outre, que le locataire soit propriétaire du fonds de commerce qu'il exploite, ce qui suppose, notamment, l'existence d'une clientèle qui lui est propre. Enfin, la signature d'un bail commercial entraîne l'exigence d'une immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers. Cette dernière condition est importante au moment du renouvellement du bail puisque la jurisprudence³³ considère que la constatation, au moment du renouvellement, du défaut régulier d'immatriculation, a pour effet de faire perdre au preneur le bénéfice du statut des baux commerciaux. Le département ne remplit aucune de ces conditions. Toutefois la jurisprudence considère que des parties à un contrat de bail peuvent valablement se soumettre au statut des baux commerciaux quand bien même elles n'en relèvent pas légalement.

³¹ Les baux passés par l'État pour des locaux de PMI 45 avenue du Prado (13006), 146, rue d'Endoume (13007), 8, bd Ferdinand de Lesseps (13015).

³² Article L. 145-1 I. C. com. « *Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux baux des immeubles ou locaux dans lesquels un fonds est exploité, que ce fonds appartienne, soit à un commerçant ou à un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés, soit à un chef d'une entreprise immatriculée au répertoire des métiers* ».

³³ Cass. 3e civ., 23 janv. 2020, n° 19-11.215.

C'est sur ce fondement que le département a conclu, en 2019, un bail commercial pour des bureaux sis au 42 rue de Ruffi (13003 Marseille) loués à la société D. dans la perspective d'y loger les bureaux de la direction des routes. Il a décidé de se soumettre volontairement et de manière non équivoque au statut des baux commerciaux³⁴. En revanche ce choix n'a pas été exposé clairement à la commission permanente ni dans le rapport ni dans la délibération. Or si le loyer nu, soit 489 160 € annuels est jugé conforme aux conditions du marché par le pôle domanial de la DRFIP, en revanche les charges portées dans le bail s'éloignent sensiblement des conditions du droit commun des baux civils. Ainsi, le département est tenu en application de l'article L. 145-40-2 du code de commerce de s'acquitter en intégralité du remboursement de la taxe foncière déduction faite de la TEOM, alors qu'il en aurait été exonéré avec un bail civil. Les 53 584 € de taxe foncière acquittés en 2021 rapporté au loyer chargé que le département aurait payé dans le cadre d'un bail représente un surcoût de 35 %³⁵.

La chambre invite le département à procéder dans les meilleurs délais à une revue exhaustive des baux et à les évaluer, cette démarche participant à la mise en place d'une stratégie immobilière d'optimisation du patrimoine départemental.

1.4 L'entretien et la maintenance des collèges

1.4.1 Le patrimoine des collèges

En application de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, le département des Bouches-du-Rhône a la charge de la gestion des bâtiments de 137 collèges et cités mixtes répartis sur l'ensemble du territoire départemental. Ces bâtiments ont été soit construits, soit transférés au département, à l'exception du collège Alain Savary à Istres, qui est resté propriété de la commune, sans faire l'objet d'une mise à disposition. Or à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, les dispositions des articles L. 1321-1 à L. 1321-6 du CGCT, relatifs à l'exercice des compétences et à la mise à disposition des biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées, s'appliquent aux constructions existantes. Ainsi, ce transfert aurait dû entraîner de plein droit la mise à disposition au département des bâtiments utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, matérialisée par un procès-verbal. Le département et la commune d'Istres sont donc invités à régulariser la situation des immeubles relevant de la compétence du département.

Pour les collèges transférés, le département assume l'ensemble des obligations du propriétaire, possède tous pouvoirs de gestion et peut procéder à tous travaux de grosses réparations, de construction, de modification ou de démolition, avec pour seule limite l'absence de remise en cause de l'affectation des biens immobiliers ainsi confiés. Le département peut donc voir engager sa responsabilité exclusive du fait des dommages de travaux publics ou du fait d'un mauvais fonctionnement matériel de l'établissement indépendamment du fonctionnement pédagogique qui reste de la responsabilité de l'État. La maintenance et le suivi des obligations réglementaires revêtent donc une importance particulière.

³⁴ Article 8 du titre II conditions particulières du bail commercial.

³⁵ Charges locatives 99 466 € taxe foncière 53 584 €.

Selon le département, la programmation bâtementaire du plan « Charlemagne » comprend la réalisation de 57 opérations au total et s’inscrit dans la suite du plan précédent, intitulé « Concerto », mis en œuvre en plusieurs phases. 60 opérations de reconstruction ou de réhabilitation lourde ont été livrées dans le cadre de Concerto entre 1999 et 2017. Pendant la période 2013-2020, 12 opérations ont vu le jour pour un montant total de 113,65 M€ sous le plan « Concerto » et 65,47 M€ sous celui de « Charlemagne ».

Tableau n° 11 : Programmation du plan « Charlemagne »

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
<i>Opérations ≤ 12 M€</i>	8,14	11,5	35,60	50,60	40,80	58,00	57,4	64,50	65,20	48,30	47,71	487,52
<i>Opérations > 12 M€</i>	4,08	8,21	12,30	23,00	23,20	18,70	14,60	10,70	7,14	24,5	22,55	169
Total	12,2	19,7	47,9	73,6	64	76,7	72	75,1	72,4	72,8	70,26	656,52
		5 %	12 %	23 %	33 %	45 %	56 %	67 %	78 %	89 %	100 %	

Source : département.

La mise en œuvre du plan « Charlemagne » a fait l’objet d’un schéma directeur ayant suivi les mêmes principes que le plan précédent et donné lieu à un plan stratégique avec une limite de crédits de paiements annuels de 77 M€ maximum par an. Les opérations évaluées à moins de 12 M€ correspondent à des opérations de réhabilitation ou à des extensions et celles supérieures à plus de 12 M€ correspondent à des constructions nouvelles. Le rythme de réalisation prévue se concentre sur la deuxième partie de la période. La planification est d’ores et déjà en retard puisque 153 M€ de crédits de paiement ont été prévus à fin 2020 alors que seuls 65,47 M€ ont été consommés.

1.4.2 L’irrégularité de la prise en charge directe de travaux de maintenance par les collèges publics

La responsabilité des travaux d’entretien et de maintenance se répartit entre les agents techniques des collèges (ATC) en poste dans les établissements, en charge des travaux de petit entretien, la DEC pour l’exploitation des installations de chauffage et le service de renouvellement et maintenance des collèges (SRMC) de la DME en charge des travaux de maintenance et de petites rénovations et aménagements. La répartition de ces responsabilités est consignée dans un référentiel intitulé « Guide de l’entretien des collèges », présent dans chaque établissement et en possession de chaque technicien de maintenance.

Pour assurer la maintenance et l’entretien des collèges les demandes de travaux arrivent depuis des responsables des collèges sur des boites mails dédiées à la DME. Celle-ci les ventile en fonction de la catégorie à laquelle se rattachent ces travaux. Les travaux relevant de la compétence du collège dans le cadre de ses missions et de sa dotation annuelle de fonctionnement sont définis dans un référentiel du guide d’entretien des collèges accessible en ligne. Dans ce cas, la fiche est adressée au SGEC de la DEC pour réponse de refus ou de subventionnement, en fonction des fonds de roulement.

La chambre observe que des subventions d'investissement ont été accordées aux collèges publics, à partir de 2016, pour qu'ils réalisent des travaux de maintenance sur le patrimoine appartenant au département. Ce dispositif dérogatoire était, selon les services, justifié par la situation exceptionnelle générée par la résiliation des marchés de maintenance à bons de commande à la suite de l'engagement d'une procédure pénale à l'encontre d'un cadre du département évoqué *infra*.

Pour pallier cette absence, il a été proposé aux établissements de commander directement certains travaux, équipements ou fournitures relevant d'opérations touchant à la sécurité ou à la santé des personnes, pour des montants inférieurs à 25 000 €, pour des travaux d'entretien courant dont l'objet et le maintien en bon état de fonctionnement des équipements et des locaux.

Ces travaux, d'un montant total, en juillet 2021, de 1 345 548 €, réalisés sous maîtrise d'ouvrage des établissements, ne pouvaient être ni intégrés dans le patrimoine départemental, ni valorisés dans l'actif. En effet, d'une part l'imputation budgétaire au compte 2043 revenait à octroyer des subventions d'investissement à des entités publiques sur des bâtiments relevant du patrimoine du département, ce qui est irrégulier. D'autre part, le département n'ayant pas eu recours à une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, il n'était pas en capacité d'intégrer ces travaux à son patrimoine. Au surplus, ces dépenses ont été inscrites sous un numéro d'inventaire unique distinct des numéros d'inventaire des collèges sur lesquels ces travaux d'urgence ont eu lieu. En outre, le département indique que l'exécution des travaux n'a fait l'objet d'aucun contrôle sur place. Enfin, ce dispositif était toujours en vigueur, en juillet 2021, malgré les nouvelles attributions des marchés en cause en 2018.

1.4.3 Une mise en accessibilité très lente

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoyait pour les établissements recevant du public (ERP), comme les collèges, une obligation de mise en accessibilité dans un délai de 10 ans à compter de la promulgation de la loi. Le département n'ayant pas satisfait aux obligations de mise en accessibilité dans les délais requis se trouve soumis à l'ordonnance 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées. Elle prévoit la mise en place d'un outil, l'agenda d'accessibilité programmée, permettant de prolonger, au-delà de 2015, le délai prévu par la loi de 2005. La contrepartie de cette dérogation est la mise en place d'un dispositif de suivi de l'avancement des travaux prévus, qui peut amener à sanctionner, dans le cadre d'une procédure de carence, les manquements aux engagements pris par le signataire dans l'agenda. Pour la partie collège, le département n'a mis en place cet agenda qu'à l'été 2016, alors que l'agenda aurait dû être déposé auprès de la préfecture avant le 27 septembre 2015. Le préfet a toutefois accordé une prorogation d'un an, le département ayant mis en avant les contraintes de délais pour réaliser les diagnostics d'accessibilité et l'engagement de la planification budgétaire pour la réalisation des travaux.

La chambre observe que l'élaboration de ces diagnostics et la planification auraient dû être entreprises sous l'égide de la loi de 2005 précitée, soit 10 ans auparavant. La quasi-totalité des collèges a été intégrée dans l'agenda, puisque seuls quatre étaient conformes en 2016, soit à peine 3 % de l'ensemble. Les diagnostics ont relevé plus de 7 500 non-conformités à lever pour un montant total estimé de travaux de 38,9 M€. La priorisation des travaux repose, outre la recherche d'un équilibre budgétaire annuel plafonné à 4 M€ de dépenses, sur une répartition homogène sur le territoire et une priorité aux collèges accueillant des enfants en situation de handicap. Le critère de priorité aux collèges pour lesquels peu de travaux sont préconisés induit que les collèges comportant le plus de non-conformités soient traités plus tardivement ce qui est contre-intuitif. Ainsi la mise en accessibilité prévisionnelle du collège Van Gogh à Arles, qui comporte 144 points de non-conformité et dispose au moins d'une unité localisée d'inclusion scolaire (ULIS), c'est-à-dire une classe spécialisée pour l'accueil d'élèves en situation de handicap, est prévue en 2025³⁶ alors que le collège Gyptis avec 27 points de non-conformité et pas de classe ULIS, a été programmé en 2017.

Tableau n° 12 : Rythme prévisionnel d'avancement par année de l'agenda Ad'AP

<i>Bassin de recrutement</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	CLG	ULIS
<i>Aix-en-Provence</i>	20 %	60 %	60 %	70 %	70 %	80 %	90 %	100 %		10	4
<i>Alpilles</i>	25 %	25 %	25 %	50 %	50 %	75 %	75 %	75 %	100 %	4	1
<i>Arles</i>	33 %	50 %	50 %	50 %	50 %	67 %	83 %	83 %	100 %	6	4
<i>Aubagne La Ciotat</i>	22 %	56 %	78 %	78 %	89 %	89 %	89 %	100 %		9	4
<i>Gardanne</i>	10 %	10 %	40 %	60 %	70 %	90 %	90 %	100 %		10	3
<i>Istres-Martigues</i>	9 %	18 %	18 %	27 %	45 %	64 %	82 %	100 %		11	3
<i>Salon Miramas</i>	8 %	33 %	50 %	50 %	67 %	75 %	92 %	92 %	100 %	12	3
<i>Vitrolles Marignane</i>	8 %	8 %	8 %	33 %	42 %	67 %	92 %	100 %		12	3
<i>Marseille centre Nord</i>	18 %	27 %	36 %	45 %	64 %	82 %	91 %	91 %	100 %	11	3
<i>Marseille centre Sud</i>	29 %	71 %	100 %							7	2
<i>Marseille Est</i>	30 %	60 %	80 %	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %	100 %	10	4
<i>Marseille Nord-Est</i>	33 %	33 %	50 %	50 %	83 %	83 %	100 %			6	2
<i>Marseille Nord-ouest</i>	17 %	25 %	33 %	42 %	50 %	67 %	83 %	92 %	100 %	12	6
<i>Marseille Sud</i>	50 %	50 %	100 %							6	2
<i>Total général</i>	25	20	17	11	12	15	13	7	6	126	44

Source : annexe à la délibération n° 196 de la CP du 13 juillet 2016.

Par bassin de recrutement, l'application par le département des critères de priorisation des travaux conduit, sur Marseille notamment, à une mise en conformité prévisionnelle beaucoup plus rapide des 13 collèges de Marseille centre sud et Marseille Sud (en 2019) que des 23 collèges des bassins Marseille centre Nord et Marseille Nord-Ouest (en 2025) qui comportent pourtant 9 classes ULIS contre 4 seulement au sud.

³⁶ Montant prévisionnel des travaux 1,35 M€.

En juin 2021, selon le bilan transmis par le département, seuls 10 collèges sont 100 % accessibles. Au moment de l'adoption du plan Ad'AP, quatre collèges étaient déjà accessibles et le collège Sophie Germain à Aix-en-Provence, livré neuf en 2015, non comptabilisé dans les collèges à mettre en conformité, est également accessible. Sur les 126 établissements listés dans l'annexe de la délibération de 2016, seuls cinq collèges ont été rendus accessibles depuis. Il s'agit des collèges Jean Giono (Marseille Nord-Est) et Arthur Rimbaud (Marseille Nord-Ouest), Robespierre à Port-Saint-Louis-du-Rhône (Arles), René Seyssaud à Saint-Chamas (Salon-Miramas) et René Cassin à Tarascon (Alpilles). Alors que le plan prévisionnel prévoyait que 58 % des collèges devaient être rendus accessibles à fin 2020, force est de constater que seuls 4 % le sont en juin 2021.

Dans ces conditions et sans justification de la causalité des retards, les projections du département pour permettre l'accessibilité des collèges à échéance 2025 apparaissent assez théoriques³⁷. En tout état de cause, elles ne respecteront pas le planning financier envisagé en concentrant les travaux sur les quatre dernières années d'un plan qui devait se répartir sur neuf ans.

1.4.4 Une collaboration à renforcer avec les chefs d'établissements sur la sécurité

Les principaux des collèges, sont, aux termes des dispositions de l'article R. 421-10 du code de l'éducation³⁸, les garants de l'ordre public dans l'établissement. Ils sont en particulier chargés de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties.

Dans ce cadre, ils sont chargés de la mise en place des mesures préventives imposées par le code du travail au titre desquelles figurent la rédaction d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Selon le département, seuls 10 établissements sont dotés d'un DUERP et aucun n'est opposable. Dans ses réponses à la chambre, le département renvoie la responsabilité pleine et entière de la rédaction et de la mise à jour du DUERP aux chefs d'établissements. Si la chambre ne conteste pas cette position strictement réglementaire, elle relève toutefois que la carence ou la négligence du département dans la réalisation d'opérations de mise en sécurité peut également se traduire par sa mise en cause devant la juridiction administrative, au moyen d'un recours de plein contentieux. De la même manière, si le dommage est imputable à un bien immobilier situé dans l'établissement, c'est le régime particulier de la responsabilité pour dommages de travaux publics qui s'applique. La démonstration du lien de causalité entre le préjudice et l'ouvrage incriminé est alors suffisante pour engager sa responsabilité.

³⁷ Réponse du département Q09-T03-01 « *La programmation actualisée prévoit de réaliser les autres opérations comme suit : 39 collèges dans le cadre des travaux de maintenance programmés pour l'année 2021, 46 collèges au sein d'une opération globale, pour lesquels des études de maîtrise d'œuvre sont nécessaires et seront réalisées en 2021 et dont les travaux sont prévus entre 2022 et 2023, 19 collèges au sein d'opérations de rénovation plus complètes, planifiées entre 2021 et 2025 et 17 collèges au sein d'opérations plus lourdes de rénovation ou de reconstruction* ».

³⁸ Article R. 421-10 du code de l'éducation « *en qualité de représentant de l'État au sein de l'établissement, le chef d'établissement [...] prend toutes dispositions, en liaison avec les autorités administratives compétentes, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'établissement* ».

Au surplus, les établissements sont le lieu de travail des agents techniques des collèges (ATC), salariés du département, placés sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement. À cet égard, la chambre rappelle que le département devrait être en possession des parties des DUERP qui concernent les postes de travail de ces agents. En réalité, il résulte de la carence des principaux dénoncée par le département, que ses propres agents travaillant dans les collèges ne sont que très marginalement concernés par un DUERP.

Tableau n° 13 : Collèges sous avis défavorables de la commission de sécurité

COMMUNE	COLLÈGE	DATE CS	Bassin de recrutement	Motif
MARSEILLE	Rimbaud	30-mars-17	Marseille nord-ouest	Absence de documents, attestations (5) et désenfumage défectueux
MARSEILLE	Fraissinet	4-avr.-18	Marseille centre nord	Absence d'attestations (4) de diverses levées de réserves
MARSEILLE	Longchamp	16-nov.-18	Marseille centre sud	Absence de l'attestation de levée de réserves du désenfumage
MARSEILLE	Quinet	7-mars-19	Marseille centre nord	Absence d'attestations (5) de diverses levées de réserves
MARSEILLE	Monticelli	22-mai-19	Marseille centre sud	Absence d'attestations (5) de diverses levées de réserves
MARSEILLE	Rosa Parks	13-juin-19	Marseille centre nord	Absence d'attestations (5) de diverses levées de réserves
MARSEILLE	Pythéas	18-juin-19	Marseille nord-ouest	Absence d'attestations (2) et travaux de remise en état (3)
MARSEILLE	Wallon	17-sept.-19	Marseille centre nord	Absence d'attestations (6) et travaux non effectués (rappel)
MARSEILLE	Vieux port	8-oct.-20	Marseille centre nord	Absence d'attestations (7) et travaux de remise en état (3)
MARSEILLE	Les Chartreux	27-janv.-21	Marseille centre sud	Absence d'attestations (5) et travaux de remise en état (1)
GARDANNE	Pesquier	26-mars-21	Gardanne	12 prescriptions dont 9 pour le département

Source : département et PV des SCDS.

Les collèges sont également des établissements recevant du public (E.R.P.) soumis à des sujétions en matière de sécurité, définies aux articles R. 123-2 à R. 123-55 du code de la construction et de l'habitation, toujours sous la responsabilité des principaux et des gestionnaires. En juillet 2021, selon le bilan transmis, onze collèges sont sous avis défavorables, donc théoriquement, ne sont pas autorisés à fonctionner. Dix de ces établissements se situent à Marseille, essentiellement au centre et au Nord et l'un à Gardanne.

La chambre observe, en premier lieu, que la plupart des réserves contenues dans les procès-verbaux des commissions de sécurité concernent l'absence de transmission à la commission de sécurité des pièces relatives aux contrôles réglementaires, comme les vérifications des installations techniques qui sont de la compétence du département, au titre des obligations qui lui incombent en sa qualité de propriétaire. Elle observe, en second lieu, que la levée des réserves peut s'avérer très longue, comme par exemple, concernant le collègue Rimbaud, sous avis défavorable depuis mars 2017.

Sur ces deux sujets, le département est invité à se rapprocher davantage des principaux des collèges pour traiter avec plus d'efficacité les questions relatives à la sécurité des bâtiments et des personnes qui les fréquentent. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département confirme l'analyse de la chambre concernant le rôle prééminent de l'éducation nationale dans l'élaboration des DUERP, celui-ci n'exonère toutefois pas le département de sa propre responsabilité en matière de sécurité incendie.

1.5 Les espaces naturels sensibles du département

C'est pour œuvrer à la conservation du littoral Provence-Côte d'Azur soumis à une pression foncière et touristique croissante, qu'un décret n° 59-768 du 26 juin 1959 a institué la possibilité de mettre en place des périmètres soumis à des mesures de protection, dans le but de préserver l'environnement. Le département des Bouches-du-Rhône a fait partie des expérimentateurs de cette disposition nouvelle, qui a été depuis étendue à l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer.

Le dispositif des espaces naturels sensibles des départements (ENSD), en vigueur actuellement, est régi par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, complétée par un décret n° 86-516 du 14 mars 1986. Après avoir subi divers aménagements de forme et de périmètre, le dispositif se trouve codifié aux articles L. 113-8 et L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette politique départementale des espaces naturels sensibles est considérée par la jurisprudence comme une activité de service public de protection de l'environnement³⁹.

³⁹ Tribunal des conflits 22 octobre 2007 « *Considérant que la compétence donnée aux départements par les articles L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, au nombre desquelles figure l'acquisition, par le département des Bouches-du-Rhône, en 1987, du massif des Roques Hautes, comme la mise en œuvre d'un service public de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales* ».

1.5.1 Un domaine immense non couvert par un schéma directeur

Carte n° 2 : Localisation des domaines d’espaces naturels sensibles



Source : guide des parcs et domaines départementaux (février 2019).

Le département gère 35 domaines, dont le détail figure en annexe n° 2, pour une superficie totale de plus de 17 200 hectares, intégralement ouverts au public, comme le prévoit la réglementation. Cette ouverture peut être temporairement suspendue dans les espaces naturels abritant des massifs forestiers pour prévenir le risque incendie. Depuis plus de 60 ans, le département a acquis ces espaces naturels, qui se répartissent sur l’ensemble du territoire départemental, y compris en périphérie des grandes agglomérations comme Marseille et Aix-en-Provence. Les domaines sont de taille très variable. Cinq domaines ont une superficie de plus de 1 000 hectares, la Camargue étant le plus important d’entre eux, avec plus de 3 681 hectares classés, d’autres sont plus modestes comme l’île verte ou la calanque de Mugel à La Ciotat. La maison de la Sainte-Victoire n’est pas un domaine tout en étant intégrée aux ENSD.

La gestion de ces espaces est confiée à la direction de la forêt et des espaces naturels (DFEN), rattachée à la DGAET. Au sein de cette direction qui comprend 293 agents c’est la sous-direction espaces naturels départementaux, composée de 100 agents, qui assure leur gestion administrative et technique. La sous-direction de la forêt, seconde branche de la DFEN, comprenant 180 agents, intervient de manière connexe dans les massifs forestiers inclus dans les ENSD.

La politique départementale des espaces naturels sensibles est avant tout une politique de maîtrise foncière publique au service de la protection de l'environnement. Pour l'exercer, le département dispose des prérogatives de puissance publique prévues aux articles L. 113-15 à L. 113-28 du code de l'urbanisme relatifs à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme aux articles R. 113-19 à R. 113-29. Pour acquérir de nouveaux espaces, le département utilise son droit de préemption et procède également à des acquisitions amiables dans les périmètres préalablement définis. Ces acquisitions relèvent, selon de département d'une logique d'homogénéisation des espaces existants. Il s'agit de constituer des ensembles continus et pertinents, en termes environnementaux, notamment en supprimant les enclaves, pour faciliter la cohérence et la gestion de ces espaces naturels.

Le département a ainsi élaboré des périmètres dits « techniques » permettant de disposer d'une vision stratégique d'achat. Sur ces périmètres, le département est attentif aux déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour l'exercice de son droit de préemption et contacte également les propriétaires pour acquérir les parcelles les plus intéressantes. Pour ces deux modalités, les processus sont bien établis et respectés. Chaque acquisition est précédée d'une analyse préalable, permettant de valider son intérêt faunistique, floristique, de développement des activités nature, du patrimoine ou de génération de coupure incendie en y incluant, selon la surface concernée, les nécessités générées par la mise en place de la gestion future avec un chiffrage des moyens matériels et humains.

Tableau n° 14 : Acquisitions au titre des ENSD 2013-2020

<i>Année</i>	<i>Superficie</i>	<i>Localisation</i>
2013	70 ha 1 a 7 ca	Arbois, Jean Le Maître, La Quille, Marseilleveyre, Roques-Hautes et Saint-Pons.
2014	294 ha 39 a 98 ca	Arbois, Camargue, Coussouls-de-Crau, La Sinne Puits d'Auzon, Mas Coquille, Roques-Hautes et Saint-Pons.
2015	2 ha 42 a 40 ca	Arbois, Caireval et Taulisson
2016	337 ha 28 a 32 ca	Fontblanche, Mas Coquille, Roque-Vautarde et Saint-Pons
2017	47 ha 54 a 20 ca	Mont Paon
2018	219 ha 5 a 14 ca	La Quille, La Sinne Puits d'Auzon, Lambrousse, Mont Paon et Saint-Pons.
2019	68 ha 83 a 78 ca	Caireval, Jean Le Maître, La Quille, Mont Paon et Pichauris.
2020	5 ha 1 584 ca	Pichauris et Val des Vignes.
<i>Total</i>	1 044 ha 70 a 73 ca	

Source : département.

Pendant la période sous revue, le département a acquis un peu plus de 1 000 hectares soit 6 % de la surface totale détenue. Ces acquisitions, reflétant la logique d'opportunité revendiquée par le département, se sont réparties sur l'ensemble des domaines départementaux.

L'assemblée des départements de France (ADF) dans sa charte des espaces naturels sensibles promeut l'élaboration d'un schéma directeur permettant au département de donner plus de cohérence à son action en la matière. Ce document doit lui permettre de coordonner cette politique avec ses autres politiques connexes au titre des itinéraires de promenade et de randonnée de l'article L. 361-1 du code de l'environnement (CE), des itinéraires de randonnée motorisée de l'article L. 361-2 CE ou des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature de l'article L. 311-3 du code du sport. Malgré une tentative d'élaboration non aboutie en 2016 car jugée non probante, le département n'est pas doté d'un schéma directeur des ENS.

L'article L. 215-21 du code de l'urbanisme prévoit que les terrains acquis par voie de préemption font l'objet d'un plan de gestion. Le département propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis et s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. L'obligation de plans de gestion n'est pas remplie de manière exhaustive par le département. Les services précisent également que certains plans d'une durée de 5 ans sont échus sans que la totalité des mesures n'ait été réalisée. Des plans de gestion vont être initiés concernant le domaine de la Sainte-Victoire, celui de l'étang des Aulnes étant en cours d'élaboration. D'autres plans sont programmés à plus longue échéance⁴⁰.

Pour les domaines forestiers inclus dans les ENSD, le département précise qu'ils sont dotés d'un plan d'aménagement forestier prévu par le code forestier. Si ces documents possèdent des caractéristiques communes avec les plans de gestion prévus par l'article précité du code de l'urbanisme, la chambre estime qu'ils ne peuvent se substituer aux plans de gestion spécifiques aux ENSD, compte tenu des différences de périmètre et de finalité notamment dans leur dimension d'accueil du public et de recherche scientifique.

Cette absence de plan de gestion est d'autant plus préjudiciable lorsqu'il s'agit de se coordonner avec d'autres partenaires. Ainsi le département est propriétaire de plus de 1 800 hectares dans le Parc national des Calanques (PNC). La DFEN, en charge des questions liées aux espaces naturels, assure un travail quotidien avec les agents du PNC sans que ces relations ne soient formalisées, en-dehors de dossiers spécifiques⁴¹ ou de la contractualisation d'un groupement de commandes⁴² pour la réalisation des aménagements de restauration des sentiers. Au cas d'espèce, l'absence de plan de gestion pour le domaine de Marseilleveyre n'a pas permis au département de mener une réflexion globale et coordonnée sur le devenir des cabanons. Les réunions avec les différents partenaires de la politique départementale qu'il s'agisse du PNC, du parc naturel régional de Camargue (PRNC), de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ou de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) sont informelles pour la plupart. Elles ne servent qu'à résoudre des problèmes ponctuels sans vision cohérente de moyen long terme sur le développement de coopérations. Si le département présente, dans sa réponse aux observations provisoires, « *la nécessité d'obtenir une implication [de nombreux acteurs] dans un projet collectif et partagé* » comme une difficulté dans la mise en œuvre d'un plan de gestion, la chambre observe au contraire qu'une démarche partenariale est essentielle pour améliorer l'efficacité de la gestion des espaces naturels sensibles.

⁴⁰ Île Verte (2022), Saint-Pons (2022), Fontblanche (2022), La Barasse, Mont Paon, La Castellette (2023 et 2024).

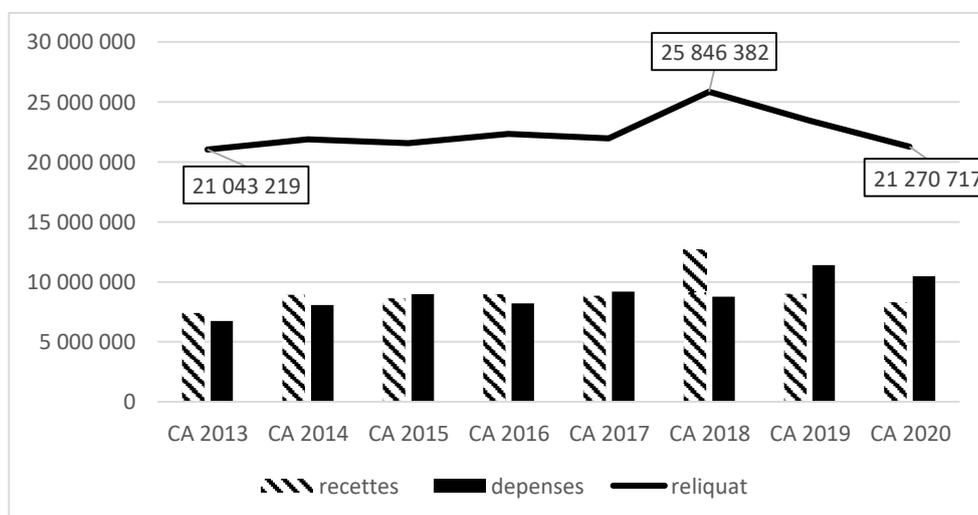
⁴¹ Comme par exemple le programme européen LIFE.

⁴² Délibération n° 73 de la CP 2018-10-19.

1.5.2 Une taxe départementale des espaces naturels sensibles sous-utilisée

La politique départementale des espaces naturels sensibles dispose d'un instrument fiscal dédié et déroge au principe de non-affectation des recettes aux dépenses. La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), devenue la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, est un instrument destiné à financer la gestion des ENSD. Son utilisation est encadrée par les articles L. 113-10 et L. 331-3 du code de l'urbanisme. Elle doit servir exclusivement à l'acquisition par voie amiable, expropriation ou par exercice du droit de préemption de terrains destinés à devenir des ENSD, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département, sous réserve de son ouverture au public.

Graphique n° 1 : Évolution du reliquat de la taxe d'aménagement (en euros)



Source : États C8 des comptes administratifs.

Le conseil départemental a fixé, depuis une délibération du 24 juin 2011, le taux de taxe d'aménagement à 1,55 %. Par délibération du 31 mars 2017, et conformément aux textes, il a arrêté, sans modifier le taux initial, une nouvelle répartition de la taxe d'aménagement collectée entre les espaces naturels sensibles au taux de 1,30 %, et le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) à 0,25 %.

S'agissant d'une recette affectée, le département doit être en mesure de justifier chacune des dépenses imputées sur cette taxe pour la relier à son objet, la protection des ENSD. Un contrôle par sondage du grand livre des dépenses 2013-2019 ne relève pas d'anomalies dans l'imputation des dépenses, même si l'imprécision des factures ne permet pas de s'assurer de leur destination, en particulier car les domaines auxquels elles s'imputent ne sont pas précisés.

Sur l'ensemble de la période 2013-2019⁴³, le département a dépensé 61,34 M€ (71,81 M€ fin 2020) sur la taxe destinée aux espaces naturels sensibles. Parmi ces dépenses 6,70 M€ ont été consacrés à des aménagements divers de terrassement (c/2128), 3,56 M€ à l'achat de bois et forêts (c/2117), 2,69 M€ à des subventions aux associations, dont une majorité d'associations de chasseurs (c/6574) et 2,25 M€ à l'entretien courant des bois et forêt (c/61524).

La plus grosse dépense, soit 27,94 M€, concerne le personnel affecté aux ENSD. Ce montant est globalisé par année et fait l'objet d'un calcul spécifique par le service des ressources humaines. Selon le département la quotité de masse salariale correspond pour chaque personnel identifié à une clé de répartition entre les travaux effectués dans le domaine des espaces naturels sensibles et hors domaine des espaces naturels sensibles sans que cette logique ne soit détaillée. Certaines dépenses sont affectées d'un coefficient de 30 % fixé forfaitairement pour répartir des dépenses liées aux forestiers-sapeurs ayant une incidence sur le maintien en l'état des ENSD.

Nonobstant ces imprécisions, la dépense consacrée aux espaces naturels sensibles n'est pas à la hauteur de la taxe prélevée. En effet, le reliquat issu de la différence entre les dépenses et les recettes atteint encore 21,27 M€ à fin 2020. Partant d'un reliquat à fin 2012 de 20,38 M€, il s'est même accru, soulignant l'insuffisante utilisation de la taxe ou un taux trop élevé au regard des capacités de développement de la politique de protection des ENS du département. La chambre relève que, dans sa réponse aux observations provisoires, le département répond sur la poursuite d'un solde négatif porté par les seules dépenses, sans questionner le niveau de la taxe. Au surplus le niveau des dépenses prévu au stade du budget primitif⁴⁴ reste très incertain faute de plan de gestion.

2 LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

2.1 L'évolution de l'organisation de la commande publique

2.1.1 Une organisation décentralisée inefficace jusqu'en 2018

Jusqu'en 2018, l'organisation de la commande publique était décentralisée. Les procédures de passation étaient choisies et conduites par les directions sectorielles, qui élaboraient les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) et cahier des clauses administratives particulières (CCAP). La direction juridique et de la commande publique (DJCP), composée d'une vingtaine d'agents, assurait un contrôle de conformité juridique de la passation et de l'attribution pour les marchés de plus de 90 000 € HT (soit environ 350 marchés par an d'après l'audit de mars 2016). Il revenait aux directions de s'assurer que les marchés à procédure adaptée (MAPA) d'un montant inférieur à 90 000 € HT avaient été passés et exécutés dans le respect du code des marchés publics, du guide interne des MAPA⁴⁵ et de la charte achats⁴⁶.

⁴³ Cf. tableau en annexe n° 4.

⁴⁴ 6,71 M€ estimé au budget primitif de 2021 pour 3,11 M€ au compte administratif provisoire, soit 54 % de moins.

⁴⁵ Guide élaboré par la direction juridique en janvier 2012, actualisé en novembre 2015.

⁴⁶ Charte élaborée en octobre 2011.

Afin de sécuriser cette organisation décentralisée et de conforter sa performance d'achat, le département a engagé une démarche d'amélioration continue des pratiques en matière de commande publique, censée permettre de contribuer au développement des compétences dans les directions. Selon ce schéma organisationnel, la direction juridique diffusait la veille réglementaire et les bonnes pratiques en matière de commande publique à l'ensemble des directions métiers. Un réseau d'acheteurs, constitué des personnes chargées de l'achat dans les différents services, devait animer et relayer la stratégie d'achats du département. Enfin, en complément, une démarche d'autocontrôle des MAPA inférieurs à 90 000 € HT a été déployée, avec l'appui et sous le pilotage de la direction du contrôle de gestion, qui a élaboré à cette fin un vadémécum d'auto-évaluation actualisé en 2015.

À défaut de pilotage global de la commande publique, cette organisation décentralisée de la commande publique a montré ses limites à plusieurs égards.

Tout d'abord, le réseau des acheteurs n'a pas joué son rôle, conduisant à un cloisonnement des services en matière de commande publique, et empêchant une réelle dynamique d'harmonisation des pratiques et d'évaluation globale de la performance de la commande publique au niveau départemental (absence d'indicateurs de pilotage et d'objectifs clairs en matière d'achats). Par conséquent, des organisations très hétérogènes de l'achat public ont été déployées dans les services, avec des niveaux variables de maturité des compétences achats, selon l'intensité de l'activité achat réalisée. Outre le non-alignement des fiches de postes pour des missions équivalentes, des outils propres à chaque service ont été développés, indépendamment des modèles-types (dossier de consultation des entreprises (DCE), rapport d'analyse des offres (RAO)) partagés par la direction juridique, ou encore au niveau informatique, avec des développements de logiciels « maisons » pour répondre aux besoins spécifiques exprimés par certaines directions.

Afin de sécuriser les procédures, les circuits de validation ont été alourdis avec huit phases de contrôle prévues pour une passation, contreproductive à deux égards. D'une part, l'efficacité de cette organisation en matière de sécurité des procédures a été fragilisée par un sentiment de déresponsabilisation des différents intervenants, puis remise en cause par la mise en examen d'un cadre de la collectivité en 2016 pour chefs de « *corruption active, corruption passive, favoritisme, association de malfaiteurs, recel et blanchiment* » dans le cadre de marchés de travaux à bons de commandes conclus en 2015 et 2016 par le département (cf. *infra*). En outre, cette organisation a généré des délais de passation des marchés parfois très longs, jusqu'à 10 mois, pouvant entraîner des déclarations sans suite ou infructueuses, nécessitant que les procédures soient relancées. La restructuration du collège Arthur Rimbaud à Marseille est à cet égard symptomatique, avec, selon l'audit réalisé par le département, une procédure lancée en décembre 2013, qui a dû être relancée en septembre 2015 après que des lots aient été finalement déclarés sans suite. Ces délais s'expliquent selon les services par : des procédures internes de validation chronophages, avec une multiplicité des intervenants dans une organisation décentralisée et une volonté de sécuriser les processus de passation ; des compétences marchés publics hétérogènes ; des procédures internes mal définies et souvent non formalisées.

Le département a réalisé plusieurs audits afin de remédier à ces difficultés en 2016 et 2017. Il a décidé à l'issue de retenir un modèle organisationnel centralisé de la commande publique, avec la création d'une direction de l'achat public par délibération du 15 décembre 2017.

2.1.2 Une structuration progressive de la nouvelle direction de l'achat public toujours en cours

Avec la création de la direction de l'achat public (DAP), le département a souhaité d'une part unifier et rationaliser le processus achat, et d'autre part, concentrer les fonctions achats / marchés jusqu'ici éclatées entre les services, tout en gardant au sein de la DAP des filières d'expertise par famille d'achat dialoguant avec les services opérationnels. Les directions sectorielles sont désormais chargées de définir le besoin technique, d'analyser les offres et de suivre l'exécution des marchés, tandis que la nouvelle direction de l'achat public détermine les procédures et élabore les documents de tous les marchés de plus de 25 000 € HT. Les marchés de moins de 25 000 € HT sont, quant à eux, directement gérés par un coordinateur achats/marchés rattaché à chaque direction générale adjointe.

Cette nouvelle organisation a tardé à se stabiliser et produire ses effets. D'une part, ce retard résulte des délais nécessaires à la définition de la nouvelle organisation de la DAP : constitution des équipes de la DAP par redéploiement des agents préalablement affectés aux marchés publics dans les différentes directions, appropriation des compétences attendues et définitions des nouveaux circuits et outils de passation. D'autre part, à l'épreuve de la mise en place effective de la DAP, un ajustement à la hausse des moyens dédiés a été réalisé avec une phase de recrutement toujours en cours. En effet, une partie des effectifs concernés n'a pas souhaité rejoindre la DAP. Celle-ci a donc dû recruter à l'externe, avec des tensions sur certains métiers (acheteurs, contrôleurs de gestion). L'instabilité sur le poste de directeur de la DAP, resté vacant pendant près d'un an en 2019-2020, a également retardé la structuration de la commande publique. Enfin, les effectifs de la DAP, initialement évalués à 80 ETP (+ 6 coordinateurs), ont été renforcés à 114 ETP en 2019, pour atteindre 117 ETP en 2021. La DAP compte 96,5 ETP en juillet 2021 dont un tiers d'agents contractuels. 19 emplois demeurent donc vacants. La situation initiale des effectifs de la DAP ne permettant pas d'absorber l'ensemble du volume d'activité, la gestion des marchés subséquents a été temporairement confiée aux directions métiers en capacité de les absorber (DCPE, DME, DRP pour l'essentiel). À compter de juin 2021, la DAP a repris cette activité. La chambre dispose donc d'un recul encore limité sur la mission de pilotage global de la commande publique à l'échelle départementale, dévolue à la nouvelle DAP. Selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, le travail progressif de structuration de la DAP lui a permis d'être suffisamment réactive pour maintenir le volume d'activité en 2020 malgré la crise sanitaire.

Malgré des avancées en matière de logiciels dédiés à la commande publique, la chambre constate que la collectivité ne s'est toujours pas dotée d'un système d'information unifié en matière de commande publique, en dépit des recommandations de la chambre lors de son précédent contrôle⁴⁷. Elle a déployé différents logiciels, qui ne sont pas systématiquement interfacés. Elle a ainsi développé un logiciel spécifique « APM »⁴⁸ à compter de 2019, partagé entre les directions opérationnelles et la DAP, permettant de recenser l'ensemble des marchés à passer, suivre leur cycle de passation et d'exécution administrative en temps réel et extraire des indicateurs.

⁴⁷ Recommandation n° 13 : Renforcer le système de coordination des achats et se doter d'un système d'information unique pour gérer les marchés.

⁴⁸ Assistant au pilotage des marchés, solution maison afin de faciliter la gestion des procédures achat en lien avec les directions métiers.

Un seul logiciel, « Marco », est désormais utilisé pour la passation des marchés de l'ensemble des directions. Il n'y a toutefois pas d'interface entre les logiciels utilisés pour le suivi des marchés et l'exécution budgétaire de ces derniers, les numéros attribués à un même marché diffèrent d'ailleurs selon les applicatifs Marco et le logiciel financier Coriolis. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que l'unification du système d'information était une priorité du schéma directeur numérique, contrariée par l'absence d'offre sur le marché en matière de solution logicielle intégrée couvrant les différentes étapes d'évaluation du besoin, de passation et de suivi de l'exécution des marchés.

L'anticipation du volume d'activité en matière de commande publique reste à parachever. En effet, depuis 2002, le département s'est doté d'un recensement annuel des besoins de marchés publics (RDB), visant à identifier par direction les procédures à lancer ou renouveler, en veillant au respect de la computation des seuils dans le choix de la procédure à retenir. La pertinence de cette démarche de recensement est limitée par son incomplétude. D'une part, les RDB successifs n'ont pas permis de recenser l'ensemble des besoins en matière de services et de fournitures, certaines directions du département n'étant pas identifiées dans le RDB, comme ce fut le cas de la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF) jusqu'en 2020⁴⁹. D'autre part, jusqu'en 2020, seuls les marchés de services et de fournitures étaient concernés par cette démarche, dans une perspective exclusive de computation des seuils. Les marchés de travaux, qui représentent sur la période 20 % du nombre de marchés et en moyenne 30 % du montant des marchés conclus par la collectivité n'y sont pas recensés. Le recensement ne permet donc pas d'avoir une vision globale sur le volume d'activité en matière de commande publique. La chambre invite donc le département à poursuivre l'expérimentation menée en 2020 quant au recensement des besoins en matière de travaux, dans une démarche de consolidation du RDB, qui reprendrait l'ensemble des besoins de marchés, selon qu'il s'agit de services, fournitures ou travaux. L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que la collecte des informations relatives aux travaux était effective depuis le RDB 2020.

Selon les données transmises par le département en réponse aux observations provisoires de la chambre, le volume global de marchés notifiés par année serait en hausse de 3 % sur la période 2013-2020, après avoir enregistré une forte baisse de 2015 à 2017. La reprise du volume de notification depuis 2019 témoigne de la structuration progressive de la commande publique.

Tableau n° 15 : Évolution du nombre de marchés notifiés sur la période

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de marchés notifiés	755	692	496	563	513	632	795	779
<i>dont fournitures</i>	134	146	97	109	142	163	253	187
<i>dont services</i>	447	421	299	344	270	323	384	426
<i>dont travaux</i>	163	124	95	107	97	140	155	164
<i>dont autres</i>	11	1	5	3	4	6	3	2

Source : Données département (requête sur univers Coriolis).

⁴⁹ Cf. Rapport de la CRC PACA, Département des Bouches-du-Rhône : Enquête sur la protection de l'enfance : la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF), février 2021.

L'obligation de publication des données essentielles de la commande publique, prévue par l'article 133 du code des marchés publics jusqu'en 2017, puis par les articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique depuis 2018, garantit la transparence quant à l'attribution des marchés par les collectivités locales. Cette obligation n'a pas été pleinement satisfaite sur la période. De fait, les données transmises en réponse par le département concernant les marchés attribués en 2013 et 2014 nécessitent d'être consolidées pour répondre aux attendus de l'article 133 du code des marchés publics, les données étant, à l'image de l'organisation décentralisée, déclinées par direction. Seule la publication de 2015 n'appelle pas d'observation. Les marchés notifiés en 2016, 2017 et 2018 n'ont quant à eux donné lieu à aucune publication, comme l'ordonnateur l'avait lui-même reconnu au cours de l'instruction. S'il réfute désormais cette absence de publication dans sa réponse aux observations provisoires, il ne transmet aucune pièce permettant de justifier d'une telle publication. Depuis 2019, le département dépose exclusivement sur le site du recensement économique de l'achat public (REAP), selon le format requis pour la consolidation des données à l'échelle nationale, mais dont l'intérêt en matière de transparence dans l'accès à la commande publique reste limité. De même, le profil acheteur du département, accessible sur la plateforme ATEXO, ne donne pas d'informations consolidées, pourtant essentielles à l'objectif de transparence fixé par les textes.

2.1.3 Une politique d'archivage des marchés à revoir

La question de l'archivage des actes relatifs à la passation et l'exécution des marchés publics reste également problématique. En effet, les chartes d'archivage, élaborées par direction avec les archives départementales, prévoient que les services métiers conservent les pièces relatives aux marchés. Or la centralisation de la commande publique a conduit au déménagement des services concernés, sans que la question de l'archivage des pièces ne soit traitée. La chambre a eu de réelles difficultés pour obtenir l'ensemble des pièces relatives aux marchés examinés, difficultés accentuées par la perte de mémoire institutionnelle induite par le turnover dans les équipes en charge de la commande publique sur la période.

De plus, le département n'a pas systématiquement respecté les durées de conservation des pièces. Il a ainsi opposé au cours de l'instruction une durée de conservation de cinq ans justifiant l'absence des documents antérieurs à 2016. La chambre rappelle que si la durée d'utilité administrative des documents des marchés publics est de cinq ans à compter de la date de notification du marché pour les pièces relatives à la procédure de passation, elle est de 10 ans à compter de la date de fin de l'exécution du marché, c'est-à-dire au paiement du solde pour les pièces relatives à la procédure d'exécution considérées comme des pièces constitutives de marché, entrant dans le cadre des pièces justificatives comptables. Ces différentes durées résultent des obligations de conservation portées par les articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du Code de la commande publique, du délai de prescription en matière d'action en déclaration de gestion de fait issu des articles L. 131-2 et L. 231-3 du code des juridictions financières. Concernant les marchés de travaux la conservation des pièces sur 10 ans se justifie par l'éventualité de l'engagement de la responsabilité du constructeur dans le cadre de la garantie décennale prévue à l'article 1792-4-1 du code civil.

La chambre invite le département, dans le cadre de la dématérialisation des marchés, à adopter une procédure définissant sans ambiguïté l'obligation d'archivage et les durées afférentes à partir d'un référentiel de pièces.

2.1.4 Un développement récent de la lutte contre la corruption et les manquements à la probité

La lutte contre la corruption et les manquements à la probité a été progressivement déployée au sein du département des Bouches-du-Rhône à partir de 2016. Cette préoccupation fait suite à deux événements exogènes : d'une part, la mise en examen d'un cadre de la collectivité en 2016 dans le cadre de marchés de travaux à bons de commandes conclus en 2015 et 2016 par le département ; et d'autre part, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », qui a conduit à un contrôle du département par l'agence française anticorruption.

2.1.4.1 La prévention des risques dans la commande publique

La révélation de l'enquête judiciaire concernant un directeur⁵⁰ de la collectivité en mai 2016, des chefs de « *corruption active, corruption passive, favoritisme, association de malfaiteurs, recel et blanchiment* » dans le cadre de marchés de travaux à bons de commandes conclus par le département en 2015 et 2016 et attribués au travers de 26 lots géographiques à huit entreprises distinctes, a conduit le département à prendre plusieurs mesures immédiates de précaution. Il a notamment missionné une commission externe d'analyse et de contrôle des procédures de passation des marchés à bons de commande de la collectivité, dite commission Léger⁵¹. Celle-ci a été chargée d'analyser les procédures suivies pour la passation des marchés et de proposer des mesures conservatoires compatibles avec les exigences de la continuité du service public, ainsi que des mesures de sécurisation des circuits de décision dans la passation des marchés.

Le département a adopté avec diligence différentes mesures, conformes à l'esprit des recommandations de la commission Léger, visant à sécuriser la passation et l'exécution des 110 marchés relatifs à l'entretien et la maintenance de son patrimoine, impactés par l'enquête judiciaire.

À court terme, le département a tout d'abord résilié le 13 juillet 2016, six marchés de travaux à bons de commande conclus avec des sociétés, dont certains salariés et/ou dirigeants avaient également été mis en examen en mai 2016. Par précaution, il a également déclaré sans suite certaines procédures en cours (travaux d'entretien des ENS, maintenance des bâtiments du département, diagnostics immobiliers, prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage « collège numérique »). Pour les marchés à bons de commande de maintenance et de réparation en cours, des contrôles de factures a posteriori en interne et par un prestataire extérieur ont été réalisés.

⁵⁰ Le directeur de la gestion, de l'administration et de la comptabilité de la DGA de la construction, de l'environnement, de l'éducation et du patrimoine (DGA CEEP).

⁵¹ Présidée par l'ancien président de la Cour administrative d'appel, et composée d'un ancien directeur départemental de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône parti en retraite, du chef retraité de la mission départementale risques et audit à la DRFIP PACA, d'un ancien inspecteur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes des Bouches-du-Rhône.

Le département a poursuivi certaines procédures de l'appel d'offres ouvert portant sur des travaux d'entretien de rénovation, de réparation et d'amélioration du patrimoine immobilier lancé le 21 mars 2016, d'abord suspendues par précaution, pour répondre aux exigences de continuité de service, en renforçant le contrôle des offres. Un nouveau devis descriptif estimatif détaillé (DDED) masqué a été élaboré dans cette perspective, compte tenu de la présomption de divulgation de cet élément à certaines entreprises (cf. *infra*). Les contrôles menés sur les offres ont conduit le département à déclarer sans suite début janvier 2017 les procédures relatives à quatre lots (étanchéité, sols souples, électricité, peinture). Depuis février 2017, un comité exécutif⁵² ad hoc a été mis en place, réuni chaque semaine, afin de relancer les marchés résiliés ou à renouveler par ordre de priorité pour assurer la continuité de service⁵³. Malgré la dynamique de pilotage ainsi mise en place, des retards sont constatés dans l'attribution des marchés par rapport au planning prévisionnel. Fin 2019, sur les 54 marchés suivis par le comité exécutif, seuls 25 avaient été attribués, 25 étaient toujours en cours de passation et 4 n'avaient pas encore été lancés. Ces retards trouvent leur origine dans la rédaction des pièces du DCE, comme dans l'analyse des offres, notamment pour les offres anormalement basses, et pour les lots qui concernent plusieurs directions. L'étalement dans le temps des différentes procédures a conduit le département à avoir recours à des MAPA de jonction, à replanifier les travaux en fonction des marchés actifs, et pour les collègues, à confier en direct aux collègues la réalisation des autres travaux ce qui est irrégulier (cf. *supra*). En 2019, le comité exécutif s'est appuyé sur les premières procédures finalisées pour préciser certaines pratiques et critères dans un vadémécum (offres anormalement basses, montants maximum et minimum, pénalités et clauses de défaillance...).

À la suite du deuxième rapport de la commission Léger, présenté le 24 octobre 2016 devant l'assemblée délibérante, le département a modifié certaines pratiques en matière d'accords-cadres à bons de commande de l'entretien des bâtiments.

Il a d'abord décidé de supprimer le recours aux devis descriptifs estimatifs détaillés (DDED) masqués ou chantiers masqués. Cette méthode de notation des offres, en les évaluant à partir d'un chantier fictif non-communicé aux candidats, était censée optimiser l'achat public. Or pour que cette pratique soit pleinement probante, elle impose plusieurs critères rappelés par la commission Léger : le chantier fictif doit correspondre à l'objet du marché, sans privilégier un aspect particulier qui dénaturerait le prix ou avantagerait le candidat titulaire du précédent marché, il doit avoir été élaboré de manière confidentielle avant l'ouverture des plis et les soumissionnaires doivent avoir été informés de son importance dans le critère prix. Or le dispositif en place dans le département prévoyait qu'un seul agent était détenteur du secret relatif au chantier fictif, au risque qu'il en monnaie la révélation. Depuis novembre 2016, le département n'a plus recours qu'à des DDED publics, avec une pondération du critère prix à 80 % et du critère technique à 20 %. Contrairement aux préconisations de la commission Léger, ces DDED publics ne s'appuient pas systématiquement sur les quantités consommées durant l'exécution du précédent marché, mais sur un nombre significatif d'articles représentant un large panel des commandes, à défaut de disposer de cette information pour l'ensemble des services (cf. *infra*). La chambre considère que l'information relative à l'exécution du précédent marché devrait systématiquement être transmise aux soumissionnaires par lot.

⁵² Composition du comité exécutif : DGS, DGA équipement du territoire (DGA, DMC, DME), DGA AG (DJCP).

⁵³ 43 marchés à bons de commande considérés de priorité absolue, car inactifs, pour la direction de la maintenance et de l'exploitation et reconduction de marchés encore actifs susceptibles d'être relancés selon les prescriptions de la commission Léger.

Le département a ensuite encadré le recours aux accords-cadres à bons de commande de travaux de maintenance, pour le limiter aux besoins de travaux d'entretien courant, interventions urgentes et petites réparations. Les opérations plus conséquentes, programmables, devaient quant à elles faire l'objet d'un marché à procédure adaptée (MAPA) ou d'un accord-cadre avec des marchés subséquents à prix global et forfaitaire. Cette démarche, aussi prudente soit-elle, souffre d'une absence de plan d'entretien et de rénovation du patrimoine départemental, comme cela a été indiqué ci-avant.

Le département a également mis en place des actions de formation et de sensibilisation sur les risques en matière de commande publique auprès des cadres.

2.1.4.2 Des marges de progression dans les suites données à la loi Sapin II

Le dispositif législatif de lutte contre la corruption et de la modernisation de la vie économique prévoit la mise en œuvre de huit mesures visant à prévenir des manquements à la probité : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne permettant le recueil des signalements, une cartographie des risques d'exposition à des sollicitations aux fins de corruption, un dispositif de formation des cadres et personnels les plus exposés, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne. Ces mesures devaient être appliquées au plus tard le 1^{er} juin 2017.

C'est seulement à partir de juin 2020, faisant suite aux recommandations formulées par l'agence française anticorruption (AFA) dans le cadre d'un contrôle diligenté au sein de la collectivité en 2018, que le département a accéléré le déploiement d'une démarche de lutte contre la corruption et de prévention des manquements à la probité. Cette démarche s'est principalement articulée autour des trois piliers de la lutte contre la corruption et la prévention des atteintes à la probité définis par les recommandations générales de l'AFA du 4 décembre 2020 : l'implication de la gouvernance, l'élaboration d'une cartographie des risques et enfin la gestion des risques.

Le département s'est ainsi récemment doté des outils suivants :

- un engagement formalisé de l'exécutif et du directeur général des services, des instances de pilotage et de suivi du programme, avec notamment la mise en place d'une cellule probité conformité ;
- une cartographie des risques élaborée par la cellule « probité conformité » créée début 2021, a été finalisée en mars 2021. Sur les 22 risques d'atteinte à la probité identifiés par le département, cinq portent spécifiquement sur les achats publics. Le plan d'actions à conduire a été finalisé en juin 2021 selon l'ordonnateur et comprend une cinquantaine de chantiers, qui ont pour but de maîtriser les risques d'atteinte à la probité, notamment en renforçant les contrôles internes dans les activités à risque ;
- des dispositifs de gestion des risques d'atteinte à la probité : un dispositif de sensibilisation et de formation a été prioritairement déployé auprès des cadres, syndicats, élus, leurs assistants et collaborateurs de groupe, les instructeurs de subvention, les nouveaux arrivants, les chargés de recrutement ainsi qu'un certain nombre d'agents travaillant dans des domaines « à risque » ; un code de conduite des agents a été acté au comité technique du 26 novembre 2021 et diffusé auprès des agents à compter de janvier 2022 ; le code de conduite des élus est en cours de rédaction selon le département et devrait être adopté en mars 2022 ; un dispositif de gestion du risque de conflit d'intérêt et de prise illégale d'intérêts des élus lors des séances délibératives,

un dispositif de gestion du risque de concussion dans la gestion de l'occupation du domaine public routier. L'ordonnateur a indiqué qu'un dispositif de gestion des alertes a également été validé et diffusé dès janvier 2022.

Le manque de recul sur les outils du plan probité, récemment développés, ne permet pas à ce jour d'en mesurer l'efficacité. La chambre relève néanmoins qu'en septembre 2021, une élue n'avait toujours pas fait sa déclaration d'intérêts auprès de la HATVP, alors même que selon l'article 11 de la loi n° 2013-907 cette déclaration doit être effectuée dans un délai de deux mois suivant l'entrée en fonction. Or ces déclarations faites auprès de l'HATVP facilitent l'identification des situations dans lesquelles les élus doivent se déporter en séance. Faisant suite aux observations de la chambre, et après relances de la direction des assemblées auprès des élus n'ayant pas effectué leurs déclarations, la situation a été régularisée. Selon l'ordonnateur, la hausse du nombre de saisines de la cellule probité (29 en 2021) montre par ailleurs que « *la vigilance des élus et des agents sur leurs pratiques ne cesse de se développer* ».

2.2 La passation des marchés publics

L'examen des marchés par la chambre n'a pas pu se dérouler dans des conditions normales pour les raisons évoquées *supra* de dispersion de l'information et de défaillances majeures dans la conservation des pièces, liées soit aux procédures pénales en cours, soit à des difficultés d'organisation interne, soit à des défauts d'archivage.

2.2.1 Les défauts de conception et d'analyse des accords-cadres à bons de commande

Pour la maintenance et l'entretien de ses bâtiments, le département passe des accords-cadres à bons de commande mono-attributaires, sur le fondement des articles 78 et 80 du décret du 25 mars 2016. Les accords-cadres sont passés par corps de métier avec un allotissement géographique en sept secteurs⁵⁴ couvrant l'ensemble du patrimoine départemental. Ces accords fixent toutes les stipulations contractuelles et sont exécutés au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. Faute de pouvoir disposer d'une analyse par échantillonnage la chambre a pu, à partir de l'analyse du lot 11 - peinture tous secteurs, dégager plusieurs grandes tendances de dysfonctionnements, qui peuvent être déclinées sur l'ensemble des accords-cadres gérés par la DME représentant environ 160 marchés en cours.

2.2.1.1 Une définition imprécise du besoin pénalisant la mise en concurrence

Le découpage par secteur est commun à l'ensemble des marchés de maintenance et doit permettre, selon le département, « *de faciliter l'organisation et le travail des services opérationnels et limiter les risques d'erreurs lors des commandes* ». La logique de ce découpage est, toujours selon le département, « *historique et a été définie sur des surfaces bâtementaires équivalentes à maintenir et à exploiter afin d'assurer un équilibre entre les secteurs* ».

⁵⁴ H1, H2, H3 et H4 pour les secteurs hors Marseille et M1, M2 et M3 pour la commune de Marseille.

La chambre constate que, si la liste des communes ou arrondissements composant chaque secteur est bien jointe en annexe des dossiers de consultation des entreprises (DCE), en revanche les candidats ne disposent d'aucune visibilité sur le volume des travaux à réaliser. En effet, le département affirme procéder à une analyse fine des dépenses par secteur sur le fondement des réalisations des marchés précédents. Toutefois, cette analyse reste interne et les entreprises n'ont connaissance, dans le règlement de la consultation, que de la moyenne consommée des marchés tous secteurs confondus, alors que les candidats doivent répondre lot par lot. Le département a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires que les candidats disposaient depuis août 2021 de la liste des bâtiments de chaque secteur.

Au surplus, le montant maximum annuel par lot est identique pour tous les secteurs, ce qui ne permet pas aux candidats d'avoir une évaluation, même approximative, du volume prévisionnel des travaux annuels. C'est donc avec une réelle impossibilité d'évaluer la volumétrie des travaux afférents à chaque lot que les entreprises répondent.

Le département estime pour sa part « *difficile d'établir précisément un volume prévisionnel de travaux, pour la durée du contrat sur chacun des corps d'état et des lots géographiques, compte-tenu de la nature des interventions réalisées sur le patrimoine départemental* ». Il indique que ces marchés couvrent les interventions programmables effectuées à titre préventif et les interventions urgentes effectuées à titre curatif pour résoudre un problème technique lié à une panne, du vandalisme, un incendie, des intempéries ou en lien avec une nouvelle affectation de bâtiments à réaliser en urgence. Si ce second type d'intervention est effectivement difficile à anticiper, en revanche le premier pourrait l'être. Toutefois, faute de plan pluriannuel d'entretien et en méconnaissance de l'état moyen général de chaque bâtiment, le département n'est pas en capacité d'évaluer les enveloppes nécessaires pour réaliser les travaux annuels, fussent-ils programmés.

Tableau n° 16 : Exécution de l'accord cadre du lot 11 peinture tous secteurs (en euros)

<i>Secteurs</i>	Cnes/ arrdts par secteur	Clgs par secteur	Bat par secteur	Exécution 2018-2020			
				2018	2019	2020	Total général
<i>H1 secteur Arles</i>	36	16	71	59 310	171 251	234 247	464 808
<i>H2 secteur Istres</i>	18	25	52	65 160	225 658	171 687	462 505
<i>H3 secteur Aix</i>	38	22	64	4 643	128 427	50 536	183 605
<i>H4 secteur Aubagne</i>	26	17	48	56 710	132 256	66 283	255 249
<i>M1 Marseille Ouest et Nord</i>	6	18	45	305 326	628 443	384 161	1 317 929
<i>M2 Marseille Sud</i>	6	17	52	93 165	541 032	214 403	848 600
<i>M3 Marseille Est</i>	4	21	50	87 997	285 704	112 158	485 859
<i>Total général</i>	118	136	382	672 309	2 112 771	1 233 474	4 018 554

Source : département (sectorisation marchés-liste des collègues par commune-mandatements 2018-2020).

La chambre observe que le nombre de collèges ou autres bâtiments potentiellement concernés est inégalement réparti entre les secteurs⁵⁵. La chambre relève toutefois qu'à l'aune du bilan d'exécution 2018-2020, il n'y a pas de corrélation entre le nombre de bâtiments et le montant des travaux. Ce constat plaide en faveur d'une meilleure évaluation du volume de travaux par secteur, corrélée à une programmation pluriannuelle assortie d'une marge de sécurité pour les travaux urgents.

La chambre constate également que la fixation du maximum de travaux annuels à 1 M€ HT par secteur est totalement déconnectée de la réalité de la consommation annuelle. Les consommations culminent sur un seul secteur et sur une seule année à 628 000 €, et se situent en moyenne annuelle, pour la plupart des secteurs sauf le M1, à 150 000 €. Or ce montant d'1 M€ sert à l'évaluation de la capacité économique et financière des sociétés admises à présenter une offre. Selon les critères définis par le département, leur chiffre d'affaires annuel des trois derniers exercices disponibles doit être, au cas d'espèce, égal à une fois et demie le montant maximum d'un lot, soit 1,5 M€. *De facto*, l'estimation étant surévaluée ce critère ne peut valablement être retenu pour écarter la candidature d'entreprises plus modestes qui auraient été en capacité de répondre à ces marchés. Le département a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir ajusté ce seuil. Si la chambre constate que les exigences de chiffre d'affaires se sont réduites, elles ne reflètent toujours pas la réalité des montants des différents lots.

Ce montant disproportionné se retrouve de manière assez mécanique dans le devis descriptif et estimatif détaillé (DDED), qui sert au jugement des offres des différents lots géographiques. Pour le lot 11 de cet accord cadre l'estimation du DDED est de 729 890 € HT pour chacun des lots géographiques, sauf celui du secteur M1 estimé à 765 677 € HT. Sur des travaux, comme la peinture, peu soumis aux aléas et à l'urgence sauf en cas de sinistre, l'imprécision de l'estimation démontre une importante défaillance de l'analyse du besoin. Le département évalue des propositions sur des volumes qui ne sont jamais atteints. Cette donnée fausse la pertinence de l'analyse car dans le cadre d'un marché avec un bordereau de prix unitaire (BPU) les entreprises vont répondre avec des prix minorés qu'elles compensent avec un effet volume. C'est d'ailleurs le sens des réponses des entreprises lorsqu'elles justifient auprès du département la validité de leurs offres jugées anormalement basses (OAB) (Cf. *infra*).

Si les accords-cadres permettent que certains termes des marchés subséquents ne soient fixés qu'au moment de la conclusion des marchés, ils doivent rester suffisamment précis d'un point de vue économique pour l'entreprise, en permettant un minimum de planification annuelle des commandes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

2.2.1.2 Une analyse des prix perfectible

Avant l'entrée en vigueur du code de la commande publique (CCP), la jurisprudence avait dessiné une définition de l'offre anormalement basse (OAB), qui se trouve aujourd'hui définie à l'article L. 2152-5 du code de la commande publique. Il s'agit d'une offre « *dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché* ». Le rejet d'une offre anormalement basse n'est possible que si une procédure contradictoire avec le candidat concerné a été déclenchée au préalable. Si le code ne précise pas quelle méthode est à privilégier pour détecter les OAB, cette détection doit avoir pour unique

⁵⁵ La répartition des collèges est issue de la liste par localisation, celle des autres bâtiments correspond aux biens bâtis et bâtis avec terrain de l'EDB, propriétés ou copropriétés du département et non vacants.

objectif d'apprécier la réalité économique des offres. Pour cela, l'acheteur doit construire son raisonnement à partir d'un faisceau d'indices, reposant sur son évaluation de la réalité économique de l'offre, sur sa propre estimation, sur la cohérence des offres de la concurrence. La cour de justice de l'union européenne (CJUE) a eu l'occasion de déclarer illégal un mécanisme d'exclusion automatique des offres assis sur un critère mathématique⁵⁶. Si l'acheteur peut utiliser une formule mathématique de détermination d'un seuil déclenchant la mise en œuvre de la procédure contradictoire, il ne doit pas se priver de la possibilité d'apprécier par lui-même l'existence de prix anormalement bas.

Selon le vademécum établi par le comité exécutif, le département a choisi de s'en tenir à une formule mathématique avec comme base la moyenne des offres des candidats. Lorsque le montant du DDED se situe à - 30 % de la moyenne des offres, le candidat est interrogé sur les prix du DDED se situant à - 30 % de la moyenne des prix unitaires. Lorsque le montant du DDED n'est pas inférieur au seuil ci-dessus et qu'au moins 30 % des prix se situe à 30 % de la moyenne des prix unitaires, le candidat est interrogé sur ces prix. Le référentiel retenu pour le jugement de l'OAB est la moyenne des offres et non la propre estimation des services sauf si le nombre d'offres se limite à deux. Si ce choix de référence peut paraître pertinent, car il tient compte de l'état de la concurrence sur un secteur, il doit être manié avec prudence, car il peut comporter des biais méthodologiques importants en cas de grande dispersion des offres de prix.

À titre d'illustration, dans le rapport d'analyse des offres du lot 11 peinture, l'application des critères d'évaluation des OAB par le département conduit à déclarer toutes les offres, sauf celle d'une entreprise, potentiellement anormalement basses. Pour le secteur M1, l'entreprise SERIES est interrogée sur des prix du BPU de son offre jugée mathématiquement comme potentiellement anormalement basse, alors que son offre se situe 135 % au-dessus de l'estimation du département. Cette entreprise n'a pas répondu à la sollicitation du département. Son offre a donc été déclarée définitivement anormalement basse et sa candidature écartée sur ce motif. Au cas d'espèce, la moyenne arithmétique retenue comme référence a été déformée par l'offre d'une entreprise qui a répondu 293 % au-dessus de l'estimation.

Le département, dans sa réponse aux observations provisoires, a transmis un rapport d'analyse des offres indiquant que la formule avait été revue pour neutraliser les offres incohérentes et que cette formule de calcul ne servait que d'indice pour détecter les offres anormalement basses. L'analyse des OAB n'appelle donc plus d'observation de la chambre.

⁵⁶ CJUE 22 juin 1989, Sté Fratelli Costango SPA c/ commune de Milan.

2.2.1.3 Une règle de dévolution des lots géographiques défavorable au département

Tableau n° 17 : Résultats de l'attribution lot 11 peinture

Secteur		Classement	Montant en euros	Note /100	Secteur		Classement	Montant en euros	Note/100
H1 secteur Arles	1	Société A.	357 565	93,39	H2 secteur Istres	1	Société A.	357 565	93,39
	2	Société B.	568 194	64,09		2	Société B.	568 194	64,09
	3	➔ Société C.	664 665	57,48		3	➔ Société C.	664 665	57,48
	4	Société D.	999 809	33,51		4	Société D.	999 809	33,51
H3 secteur Aix	1	Société A.	357 565	93,39	H4 secteur Aubagne	1	Société A.	357 565	93,39
	2	➔ Société B.	568 194	64,09		2	➔ Société B.	568 194	64,09
	3	Société C.	664 665	57,48		3	Société C.	618 465	60,69
	4	Société D.	999 809	33,51		4	Société E.	624 665	53,09
				5		Société D.	847 485	38,65	
M1 Marseille Ouest et Nord	1	➔ Société A.	444 871	93,37	M2 Marseille Sud	1	➔ Société A.	357 565	93,39
	2	Société C.	542 058	80,10		2	Société B.	568 194	64,09
	3	Société B.	2 296 537	29,24		3	Société C.	618 465	60,69
	4	Société D.	3 610 978	14,75		4	Société E.	624 665	53,09
				5		Société D.	847 485	38,65	
M3 Marseille Est	1	Société A.	357 565	93,39					
	2	➔ Société B.	568 194	64,09					
	3	Société C.	618 465	60,69					
	4	Société E.	624 665	53,09					
	5	Société D.	847 485	38,65					

Source : CRC d'après rapport d'analyse des offres pour la CAO du 29 mars 2018.
En gras les attributaires.

Le département, considérant que la concentration sur une même entreprise de l'ensemble des secteurs géographiques présente un risque d'inexécution, a instauré une règle limitant l'attribution par corps de métier à trois lots maximum. L'application de cette règle, en apparence simple, repose sur un système d'attribution plus complexe, impliquant le classement de l'entreprise pour chaque lot, l'ordre de priorité qu'elle a établi au moment de sa candidature et son chiffre d'affaires.

Si la chambre comprend le souci du département de ne pas créer une situation de monopole qui l'empêcherait de répondre à sa mission, elle observe que le système mis en place n'est pas satisfaisant. Il place en effet le critère du chiffre d'affaire (CA) minimal annuel au centre de la décision de l'acheteur, au détriment des autres critères d'analyse. La détermination du CA minimal repose d'abord sur une hypothèse de plafond de commande, fixé à 1 M€ annuel, dont il a été rappelé ci-avant qu'elle ne reposait pas sur une analyse réelle du besoin. Toutes les entreprises n'atteignant pas 1,5 M€ de chiffre d'affaires annuel se trouvent écartées de l'accès à ce marché, au stade de leur candidature. Lorsqu'elles dépassent ce seuil et que leur candidature est admise, le département, en application des articles R. 2142-8 du code de la commande publique (CCP) exige, pour procéder à la dévolution, un chiffre d'affaires annuel minimal multiple du nombre de lots attribués, ce qui contribue cette fois à écarter les entreprises les mieux-disantes au profit d'entreprises ayant un chiffre d'affaires plus important même si leurs offres sont moins performantes.

La société A. a candidaté pour le lot 11 sur les sept secteurs géographiques et remis une offre pour chacun. Elle est l'entreprise la mieux-disante sur chacun des lots et aurait pu se voir attribuer les trois premiers lots de son choix. Toutefois, son chiffre d'affaires annuel étant de 3,5 M€ elle ne s'est vu attribuer que deux lots (M1 et M2). Sa candidature a ensuite été neutralisée sur les autres lots, pour permettre de procéder à un deuxième tour de dévolution. La société B. dont le chiffre d'affaires moyen est de 6,51 M€ a obtenu trois lots suivant son ordre de priorité, soit les lots M3, H3 et H4. Le troisième tour de dévolution concernant les deux derniers lots H1 et H2 a désigné le groupement Société C. / Société F. comme attributaire.

La prise en compte du chiffre d'affaires a pour conséquence de priver la société A. du lot M3, qu'elle avait placé en troisième position dans son ordre de priorité. La dévolution de ce lot à la société B. entraîne pour le département un renchérissement sur ce lot M3 du coût des travaux de 59 %, avec une entreprise ayant une note globale près de 30 points inférieure au candidat arrivé en tête. En cascade, la société C. n'aurait dû avoir qu'un seul lot le H1, le lot H2 revenant à la société B. Sur ce lot H2 l'écart entre les deux sociétés B. et C. conduit à un renchérissement du prix de 17 % avec une entreprise moins bien notée (7 points d'écart).

L'exigence d'un chiffre d'affaires minimal conduit le département à écarter à la fois des candidats potentiels, dont la capacité financière serait compatible avec l'exécution des marchés tels qu'ils sont exécutés en réalité, et des entreprises proposant des offres mieux-disantes. Si la chambre observe, selon les indications du département dans sa réponse aux observations provisoires, que le nombre maximum de lots attribuables est désormais fixé à quatre, cette condition n'aurait pas permis de retenir l'entreprise la plus performante toujours handicapée par son chiffre d'affaires, comme relevé *supra*.

2.2.2 Des conditions de mise en concurrence favorables aux tiers préalablement en charge des prestations prévues aux contrats

Le marché public se différencie de la subvention par la réponse à un besoin exprimé par la personne publique. Dans le cas d'un marché public, la personne publique est à l'initiative du projet, elle en assure la conception et la définition. La subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière.

Sur la période, plusieurs prestations ont été assurées par des associations dans le cadre de convention avec le département en contrepartie de subventions. À partir de 2018, le département a lancé des marchés publics en lieu et place de ces conventions de subvention.

Le département a ainsi lancé un marché public en 2018 pour assurer des prestations de médiation sociale devant les collèges. Cette médiation était préalablement assurée par plusieurs associations (A., B., C., puis D. depuis 2016), dans le cadre de conventions donnant lieu à des subventions annuelles pour un montant total de 2 M€. Ce dispositif de médiation a fait l'objet chaque année d'un protocole d'action départemental sur la sécurité et la médiation sociale aux abords des collèges entre l'État (préfet et directeur académique des services de l'éducation nationale) et le département. Ce protocole définit les modalités d'exercice de cette médiation, en précisant les missions, les évolutions de périmètre et le statut des médiateurs, ainsi que les instances spécifiques d'évaluation et de pilotage. Il ressort des protocoles successifs que c'est

bien le département, en lien avec les services de l'État et les associations, qui a défini le dispositif de médiation sociale aux abords des collèges. Dès lors, cette prestation aurait dû faire l'objet d'un appel d'offre et non d'une subvention de la part du département. Régularisant cette situation, le département a procédé à la passation d'un marché composé de trois lots géographiques à compter de 2019. Néanmoins, il convient de relever que, s'il y a eu 24 retraits pour la totalité du marché, chacun des trois lots n'a reçu qu'une offre, déposée par des groupements comprenant chacun au moins deux des associations préalablement subventionnées au titre de ce dispositif de médiation sociale⁵⁷. Au regard de leur composition, outre le fait que chaque groupement était informé de la candidature des autres groupements sur chaque lot, les groupements ne pouvaient candidater sur plusieurs lots, limitant sérieusement la mise en concurrence. De plus, les offres proposées présentaient une valeur technique globalement insatisfaisante (note qualité de 18 sur 60 pour les trois lots). Le département a engagé une négociation avec chacun de ces groupements, qui a permis de revoir la qualité des offres déposées (notes qualité attribuées de 55 à 58 sur 60 après négociation) et de réviser à la baisse les prix. Néanmoins, l'attribution du marché a conduit à une valorisation du coût du dispositif, passant de 2 M€ en 2018 par subvention à 2,5 M€ en 2019 dans le cadre du marché.

La chambre avait déjà observé dans le cadre du contrôle de la politique de protection de l'enfance, et notamment la prise en charge des mineurs non accompagnés, que le département avait tardé à passer des appels à projets pour la prise en charge des mineurs non accompagnés, et que l'opérateur principalement retenu, l'ADDAP 13, était l'association qui avait assuré jusqu'à l'appel à projet, la prise en charge dans le cadre d'une convention prévoyant l'octroi d'une subvention.

La chambre constate la même problématique concernant les activités connexes à la compétence transport confiées à la régie des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) : le transport d'échantillons pour le laboratoire départemental d'analyses (LDA13), l'exploitation de cars podium et de camions de médecine préventive et de radiologie, et des prestations logistiques de transport et de gestion des stocks de mobilier et matériel départemental. Ces prestations n'entrant pas dans le périmètre du transfert de compétence à la métropole en 2017, auraient dû faire l'objet d'un marché. Or dans un premier temps, l'exercice de ces activités a été irrégulièrement confié à la RDT 13 dans le cadre d'une convention de coopération provisoire, avec la métropole, nouvelle autorité de rattachement de la RDT 13 (cf. cahier n° 1), sans mise en concurrence. Si cette convention visait à laisser le temps au département de lancer une procédure de marché public, la chambre constate que la convention a ensuite été reconduite jusqu'au 30 juin 2018.

Le département a ensuite passé plusieurs marchés publics pour assurer désormais ces trois missions connexes. Ces marchés ont tous été attribués à la RDT 13 et leur renouvellement en 2019 également.

S'agissant du marché de location de cars avec chauffeur, l'offre de la RDT 13 était clairement la mieux-disante des trois candidatures déposées, en raison de son statut d'EPIC qui l'exonère de l'impôt sur les sociétés. Cette procédure n'appelle donc pas d'observation.

⁵⁷ Lot 1 attribué au groupement association C./A./E./F. ; Lot 2 attribué au groupement C./D./G. ; lot 3 attribué au groupement A./B.

La procédure de marché public relative à la collecte et au transport d'échantillons de diagnostic à destination du LDA 13 avait par ailleurs fait l'objet d'une lettre d'observation de la préfecture des Bouches-du-Rhône, dans la mesure où, sur 16 entreprises qui avaient téléchargé le dossier de consultation des entreprises (DCE) en 2017, seul le groupement RDT 13-Bio service logistique avait déposé une candidature et s'était vu attribuer le marché, le département n'ayant pas déclaré infructueuse la procédure. La procédure lancée pour le renouvellement du marché en 2019 a conduit à l'attribution du marché au même groupement RDT 13 – Bio service logistique, une nouvelle fois seule candidature présentée, malgré le retrait du dossier de consultation des entreprises par 21 autres sociétés⁵⁸.

La procédure relative au marché de prestations de conduite des véhicules spéciaux de la flotte départementale (cars podium, camion de médecine préventive et unité mobile de radiologie) a souffert d'une définition imprécise du besoin. Elle a d'abord fait l'objet d'une déclaration d'appel d'offre infructueux le 3 mai 2018, alors qu'aucune offre n'a été proposée à la suite des précisions apportées par le département avec deux additifs, le dernier additif ayant été transmis tardivement, après la date limite initiale de réception des offres. La procédure a été directement relancée en marché négocié sans publicité ni mise en concurrence avec la RDT 13. Si au cas d'espèce, le recours à cette procédure était réglementairement autorisé, la chambre relève que le 27 juin 2018, le marché a été attribué pour une année à la RDT 13 pour un montant de 298 598 €, soit un montant bien supérieur à l'estimation des services à 90 000 € HT, mais également supérieur au montant maximum du marché fixé à 200 000 € HT. Le besoin indiqué dans cette seconde procédure a clairement été sous-évalué par le département, alors même qu'il s'agissait de poursuivre une prestation d'ores et déjà réalisée par la RDT 13 pour le compte du département. Cette mauvaise définition du besoin a limité l'accès à la commande publique d'éventuels concurrents. Afin de ne pas interrompre la prestation une fois le montant maximum atteint, le département a relancé un appel d'offre ouvert en révisant cette fois les montants plafonds à 400 000 € HT par an et son estimation à 250 000 € HT. Si huit entreprises ont retiré le DCE, seule la RDT 13 a candidaté et a obtenu une nouvelle fois le marché, avec une offre d'un montant cette fois inférieur de 192 024 € HT.

À défaut d'avoir suffisamment anticipé et évalué ses besoins, le département s'est privé d'une véritable mise en concurrence.

2.2.3 Un récent groupement de commande avec la métropole, à repenser

Le département a développé une coopération en matière d'achats avec la métropole Aix-Marseille-Provence, avec notamment la constitution de deux groupements de commandes en 2019, pour lesquels la métropole a été désignée coordonnateur.

⁵⁸ Huit entreprises avaient déjà retiré le DCE du précédent marché sans candidater. Aucune des entreprises citées par le département en réponse aux observations préfectorales comme susceptibles de répondre à l'appel d'offre n'a retiré le DCE du marché lancé pour 2019.

Le premier fait suite à une volonté de mieux coordonner et rapprocher les politiques de communication et événementielles des deux collectivités visant à valoriser un même territoire. Il porte sur les achats de prestations de services et de fournitures pour les besoins des directions de la communication des deux entités⁵⁹. La priorité pour ce groupement de commande a été de lancer le marché standiste, à travers la passation d'un accord-cadre portant sur l'installation générale et les aménagements de stands début 2020. Malgré les observations émises dans le cadre du contrôle de légalité, la procédure n'a pas été amendée. Selon le département, l'accord cadre notifié le 30 janvier 2020 a donné lieu au lancement de marchés subséquents pour le seul compte du département, en raison de la crise sanitaire. Un premier marché subséquent commun piloté par la métropole était en cours au moment de l'instruction, concernant l'aménagement de stands de la métropole et du Département pour le congrès mondial de la nature en septembre 2021.

Un bilan au terme de cette convention constitutive du groupement, prévu au 31 décembre 2021, pourrait utilement clarifier la pertinence de son périmètre d'intervention au regard des marchés à conclure : besoins communs ou propres à chaque collectivité en matière de communication, limités aux seuls besoins des directions de la communication des deux collectivités ou plus largement de leurs politiques de communication.

L'opération de réhabilitation du Museon Arlaten

Le Museon Arlaten, acquis en 1895 par Frédéric Mistral et situé au cœur de la cité arlésienne, est entré dans le patrimoine du département en 2000. Devenu un service dépendant de la direction de la Culture du Conseil général, il est un des premiers musées d'ethnographie de province présentant des collections d'objets et documents de la vie quotidienne de la Provence de la fin du 18^{ème} siècle à aujourd'hui. Le lancement du concours d'architecte-maîtrise d'œuvre et le programme ont été validés en commission permanente en février 2008, assortis d'une autorisation de programme globale prévisionnelle évaluée à 21,28 M€ TTC dont 3,63 M€ pour les services et 17,65 M€ pour les travaux.

Le Museon a fermé ses portes au public en 2009 pour une ouverture initialement prévue en 2013. La notification du marché de maîtrise d'œuvre (MOE) au titulaire est intervenue le 26 avril 2010 et la réception des travaux a eu lieu en janvier 2020. Le Museon Arlaten n'a été rouvert au public que le 15 mai 2021, en raison de la crise sanitaire soit plus de huit ans après sa fermeture.

Le département explique ce dérapage temporel en premier lieu, par la nature du bâtiment, classé dans sa totalité, induisant l'intervention de nombreux acteurs⁶⁰ ce qui a engendré des délais importants de validation des projets de l'architecte. En deuxième lieu, le projet devait s'articuler avec la construction du centre de stockage des réserves du musée (CERCO), qui devait être achevé avant le lancement des travaux or celui-ci n'a été inauguré qu'en juin 2013. En troisième lieu, le projet a subi des retards dans les autorisations administratives, notamment celle du permis de construire, délivré tardivement par la mairie d'Arles. Enfin, la crise sanitaire, qui ne pouvait effectivement pas être anticipée, a différé l'ouverture de 18 mois.

⁵⁹ Délibération métropolitaine du 28 mars 2019, délibération départementale concordante du 5 avril 2019.

⁶⁰ Comme l'architecte des monuments historiques (AMH), celui des bâtiments de France (ABF) et la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

Le département concède également que les délais internes n'ont pas été maîtrisés, en raison notamment de la réorganisation de la DAP en 2016 et de problèmes de transmission d'information entre la direction de l'architecture et de la construction (DAC), qui assurait la représentation unique du maître d'ouvrage, la direction de la culture, la direction des affaires financières et la direction de la comptabilité et de l'informatique métier (DCIM).

Le département souligne enfin des difficultés induites par le maître d'œuvre, compte tenu d'une part de la difficulté technique, mal anticipée, de réalisation du projet architectural et d'autre part, de sa défaillance dans sa mission de direction exécution des travaux (DET). Le cabinet de maîtrise d'œuvre a été pénalisé pour ses retards, à hauteur d'un montant non définitif de 67 000 € et le département a même envisagé son éviction pour défaillance, avant d'y renoncer, en raison de la proximité de la première date de réception fixée en avril 2019. Dans sa réponse aux observations provisoires le cabinet de maîtrise d'œuvre souligne pour sa part le climat de méfiance voire de défiance qui a prévalu dans cette conduite de travaux.

Le marché de MOE initial prévoyait une mission complémentaire « conception et réalisation de la muséographie et scénographie » et celle de DET. Compte tenu des difficultés ci-dessus rappelées le département a eu recours à quatre marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage de 2012 à 2020, avec le même titulaire, la société A. pour des missions d'études, d'assistance et de conseil technologiques relatives à la muséographie numérique du Museon, sur le même périmètre qu'une partie des missions dévolues au MOE pour un montant total de 359 228 € TTC.

D'autres marchés ont également été passés pour assurer des missions de soutien au MOE. C'est le cas par exemple du marché 2019-263 - prestation régie remontage planification coordination, intervenant remontage muséographique exposition permanente Museon Arlaten, prestation en principe assurée dans la mission DET. Ce marché a été attribué pour un total mandaté de 288 478 € à une entreprise par ailleurs déjà attributaire d'un lot du marché de rénovation.

Le bilan financier de l'opération présenté par le département fait ressortir un bilan financier provisoire s'élevant à 20,30 M€ pour une estimation lors du lancement du projet en 2008 à 21,28 M€, soit une diminution de 5 % du coût du projet.

La chambre relève pour sa part que ce bilan flatteur n'est à la fois pas cohérent avec les dérives temporelles et techniques connues par le projet et repose sur des éléments partiels ou insincères. Le département, dans sa réponse aux observations provisoires, confirme que le projet n'a pas fait l'objet en amont d'un chiffrage initial prévisionnel global intégrant l'ensemble des interventions pilotées par les différentes directions concernées. Un projet muséal ne saurait être évalué que sur le seul bâtiment qui l'abrite.

Dès lors il convient de réintégrer ou modifier les éléments suivants : Le montant de l'assurance construction, estimé par le programmiste à 226 414 € en février 2008, disparaît des bilans suivants, tant en estimation qu'en réalisation. La chambre relève pour sa part que cette assurance existe, notamment car elle a fait l'objet d'un avenant en 2019. Son montant n'a en revanche pas pu être déterminé et le département devrait la réintégrer dans son bilan.

- Certaines prestations relatives à la muséographie et à l'installation du parcours permanent, à l'aménagement scénographique, à l'installation des collections et des socles, ainsi qu'à la réalisation numérique et audiovisuelle n'ont pas été incluses dans le bilan produit par le département à hauteur de 2,7 M€. Or contrairement à ce qu'affirme le département dans sa réponse aux observations provisoires ces éléments doivent être pris en considération même s'ils n'ont pas été inclus dans la prévision initiale.

- Les indices de révisions de prix (RVP) se sont appuyés sur des hypothèses d'évolution très soutenues, qui ont été ramenées par la suite à des progressions plus réalistes. La prévision initiale de la RVP était de 2,5 M€ ramenée en 2014 à 1,9 M€. Au stade des DGD déjà validés, elle s'établit à seulement 594 670 €. Au 3 septembre 2021, la provision RVP résiduelle est estimée par le département à 251 586 €, ce qui porterait le total de l'effet de la révision à 846 256 € soit 44 % de l'estimation de 2014.

- Enfin la prévision initiale intégrait les montants de tolérance sur montants des travaux. Ces taux prévus par la loi MOP, constituent des indicateurs permettant au maître d'ouvrage d'analyser si le projet respecte l'engagement sur le coût prévisionnel puis réalisé des travaux, et le cas échéant de sanctionner le maître d'œuvre si des dérapages relèvent de sa responsabilité. Ceux-ci n'auraient en aucun dû servir à évaluer le coût global du projet et n'auraient donc dû figurer que pour mémoire. Or ils ont été intégrés dans la prévision initiale puis dans tous les autres stades du projet.

In fine, le bilan financier, sur la partie travaux hors MOE, recalculé par la chambre et dont le détail figure en annexe 4, met en évidence un dérapage de l'opération de plus de 20 %. L'opération initiale étant en réalité de 16,57 M€ au lieu de 17,65 M€ qui intégrait indument le taux de tolérance et la réalisation s'établissant à 19,93 M€ et non 17,19 M€.

3 LE SUIVI DES ASSOCIATIONS

3.1 Les subventions de fonctionnement aux associations

3.1.1 Des subventions aux associations globalement stables

Parmi les 45 000 à 48 000 associations que compte le territoire des Bouches-du-Rhône, le département en a soutenu en moyenne 3 500 chaque année de 2013 à 2020, à hauteur de 95,5 M€ par an. En 2020, 7 300 dossiers ont été déposés par 4 300 associations. Selon le département, le nombre de dossiers déposés par les associations a diminué sur la période. Il est constaté une baisse continue du nombre d'associations différentes subventionnées par le département, celles-ci passant de 4 281 en 2013 à 3 049 en 2020 (- 29 %) et une baisse globale du montant alloué de 4,9 M€ sur la période, malgré une reprise à la hausse depuis 2018. Le soutien du département reste important comparativement à la moyenne des départements de même strate.

Sur l'ensemble de la période, la baisse la plus importante concerne les secteurs culturel (- 10,7 M€⁶¹) et sportif (- 4 M€), tandis que les associations intervenant dans le champ de la solidarité ont bénéficié d'une hausse significative de 8,8 M€ de subvention, principalement dans le champ de l'insertion.

⁶¹ Dont 5,7 M€ versés en 2013 à l'association Marseille Provence 2013 capitale européenne de la culture.

Tableau n° 18 : Subventions allouées par services instructeurs

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evo 2013/20	Evo en montant	Poids 2013	Poids 2020
Cadre de vie	40,9	32,9	30,1	30,1	26,9	23,7	26,3	24,7	- 39,6 %	- 16,2	40,3 %	25,5 %
Stratégie et développement du territoire	32,8	37,7	34,2	32,5	30,0	33,9	32,2	34,0	3,6 %	1,2	32,3 %	35,2 %
Solidarité	26,3	24,8	27,3	27,4	28,4	31,4	34,0	35,0	33,4 %	8,8	25,9 %	36,2 %
Équipement du territoire	1,6	3,3	3,6	3,7	3,8	4,6	3,0	3,0	88,6 %	1,4	1,6 %	3,1 %
TOTAL	101,5	98,6	95,3	93,7	89,1	93,6	95,6	96,7	- 4,8 %	- 4,9	100,0 %	100,0 %

Source : données Département 13 (GDS - GSU) retraitées CRC.

Les subventions ont été principalement versées au bénéfice d'associations intervenant dans le secteur de l'insertion (17 % du montant total alloué), de la vie associative (16 %) et des sports (13 %). Avec 96,7 M€ versés aux associations en 2020, le département accorde près de 48 € par habitant. Cette moyenne masque des écarts conséquents selon les territoires et leur dynamisme associatif. Ainsi à Salon-de-Provence le ratio s'élève à 380 € par habitant, ou 107 € à La-Roque-d'Anthéron et entre 75 et 80 € par habitant à Orgon, Verquières ou Marseille, alors qu'il est de moins de 5 € dans 59 autres communes du département. Les associations bénéficiaires des subventions du département restent majoritairement marseillaises (67 %), bien qu'en baisse (- 6,8 M€ sur la période) ou aixoises (7,6 %, + 0,9 M€). Il est enfin constaté une progression de 2,8 M€ de subventions versées à des associations dont le siège ne se situe pas dans les Bouches-du-Rhône.

3.1.2 L'organisation de la politique de subventionnement du département

3.1.2.1 Un effort d'harmonisation et de sécurisation des pratiques à poursuivre dans une organisation déconcentrée de la politique de subventionnement

Depuis 2013, les demandes de subvention des associations sont dématérialisées, par le biais d'une plateforme en ligne de gestion des subventions (GSU)⁶², également utilisée pour les demandes de subvention d'investissement des communes et des particuliers (ex : soutien à l'acquisition d'un véhicule électrique). Ce guichet unique des demandes de subvention permet un premier examen centralisé de la conformité des dossiers déposés par le service des relations avec les associations, relevant préalablement de la direction de la vie locale avant d'être rattaché en 2016 à la direction de la jeunesse et des sports. Ce premier contrôle porte sur la complétude des dossiers. Il doit également permettre d'identifier les éventuels doublons dans les demandes, ainsi que la recevabilité des demandes au regard des conclusions des éventuels audits réalisés par le service contrôle de gestion sur la structure, avant de les orienter vers le service instructeur concerné.

⁶² Le logiciel de gestion des subventions (GSU) a été déployé en 2014, en remplacement du précédent logiciel de gestion des demandes de subvention (GDS).

25 services ou directions différents, soit près de 200 agents⁶³, assurent ensuite l’instruction des demandes de subvention, dans des volumes très différents selon les services. Après instruction et aval de l’élu de secteur, les demandes sont soumises au vote de la commission permanente, puis font l’objet le cas échéant d’une notification d’attribution à l’association. Une convention est ensuite signée avec les associations dont les subventions cumulées dans l’année sont supérieures ou égales à 23 000 € conformément aux dispositions des lois du 12 avril 2000 et du 6 juin 2001. Le versement des subventions intervient selon leur nature en une ou plusieurs fois dans l’année sur présentation de justificatifs.

La structuration et la professionnalisation de l’instruction des demandes de subvention est par conséquent variable selon les services et le volume de dossiers traités. Constatant les risques induits par la diversité des pratiques et des niveaux d’intervention au sein de chaque service, le département a engagé une démarche d’harmonisation des pratiques et des compétences entre les différents services instructeurs de subvention de 2014 à 2016. Cela s’est traduit par l’élaboration d’outils communs (guide des bonnes pratiques de l’instruction du dossier de demande de subvention, logigramme des subventions aux associations, guide des aides aux associations, notice d’aide au traitement des dossiers de demande de subvention) et la formation de 194 agents instructeurs.

S’il s’agit d’une démarche vertueuse, et outre les améliorations techniques de l’outil GSU sur la période, il est constaté une absence d’actualisation depuis 2018 des différents guides, nécessaire pour maintenir une dynamique de professionnalisation homogène dans l’ensemble des services, indispensable à la sécurisation réelle des processus de subventionnement⁶⁴. Ce point de vigilance avait pourtant été souligné dans les préconisations du cabinet ayant accompagné la démarche d’harmonisation et de structuration des pratiques d’août 2014 à février 2016, qui recommandait la constitution d’une équipe de formateurs internes des instructeurs des demandes de subvention, ainsi que celle d’une cellule permanente supervisée par la direction du contrôle de gestion / direction juridique, chargée d’assurer la veille réglementaire et diffuser les mises à jour des différents outils. Le département a indiqué que de nouvelles sessions de formation étaient organisées depuis janvier 2021, soit 6 ans après la précédente. Les différents guides d’aide au traitement des dossiers de subvention gagneraient par ailleurs à tenir compte des modifications apportées par le nouveau plan comptable des associations applicable depuis le 1^{er} janvier 2020 (subventions d’investissement, fonds dédiés, contributions volontaires en nature...).

3.1.2.2 Le contrôle du respect des obligations légales et réglementaires en matière de subvention aux associations

Selon le département, le respect des obligations légales et réglementaires est contrôlé à deux niveaux : en amont de l’octroi de la subvention en phase d’instruction (complétude et cohérence du dossier, recevabilité de la demande) ; en aval, un contrôle a posteriori est effectué par les services. S’il s’agit d’une subvention de fonctionnement, le contrôle est effectué à partir des comptes d’emploi financiers et du rapport moral d’activité transmis par l’association au 30 juin de l’année qui suit. S’il s’agit d’une subvention d’investissement, le service instructeur effectue un contrôle de caducité, la subvention étant proposée pour un délai limité (trois ans en général).

⁶³ Source : guide des bonnes pratiques.

⁶⁴ Le guide des bonnes pratiques n’a pas été modifié depuis sa version initiale de 2016, le guide des associations date de 2018. La formation n’a pas été renouvelée *a minima* pour chaque nouvel arrivant.

En sus des contrôles réalisés par les services instructeurs, la direction du contrôle de gestion (service audit externe) réalise chaque année un certain nombre d'audits des associations subventionnées, en vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, qui prévoit que : « *Toute association ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée* ». Ces audits permettent un contrôle global de l'association (gouvernance, fonctionnement de la structure au regard des objectifs, risques juridiques et réglementaires et performance financière et économique). Ils concluent sur les actions à mettre en œuvre par l'association et les services instructeurs du département et proposent au directeur général des services l'attribution d'un indicateur à l'association pouvant bloquer le versement d'une subvention à venir en l'absence de corrections des non-conformités relevées. Des indicateurs bloquants ont ainsi été alloués à 43 associations différentes sur la période.

Le nombre d'audits réalisés chaque année auprès des associations, tout secteur d'activité confondu, a progressé jusqu'en 2016, avant de sensiblement réduire, passant de plus d'une centaine en 2015-2016 à moins d'une trentaine depuis 2019. Le fort *turn-over* qu'a connu la direction du contrôle de gestion explique en grande partie cette baisse du nombre d'audits, ainsi que l'ajout de points de contrôle dans les audits réalisés.

Tableau n° 19 : Indicateurs attribués à la suite d'un audit de la direction du contrôle de gestion

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	poids struct
Nb d'indicateurs rouges	10	10	13	9	7	6	4	1	60	11 %
Nb d'indicateurs orange	5	3	4	3	22	9	18	3	67	12 %
Nb d'indicateurs verts	61	68	96	108	65	20	6	1	425	77 %
Sans indicateur	2	1	4	1	1	0	0	0	9	
Nb d'indicateurs actualisés	76	81	113	120	94	35	28	5	552	100 %
% verts	80,26 %	83,95 %	84,96 %	90,00 %	69,15 %	57,14 %	21,43 %	20,00 %		

Source : données département retraitées CRC.

Ces audits ont permis de mettre un terme à des pratiques irrégulières, notamment à des subventions versées à des associations à la place de paiements dans le cadre de marchés publics. C'est notamment le cas pour l'association S. en 2019, dont la subvention présentait un risque concurrentiel au regard de l'activité (formation accompagnement à l'emploi, médiation sociale) et de la situation financière saine de la structure commerciale.

Il est néanmoins constaté que l'indicateur bloquant a pu être levé sur simple décision du directeur général des services (DGS), sans que l'objet des dysfonctionnements relevés dans l'audit n'ait été corrigé. Ainsi, le DGS a demandé le passage à un indicateur orange (non-bloquant) en décembre 2020 pour l'association H, alors que l'association s'était vu attribuer un indicateur bloquant à la suite de l'audit de 2019. Cet audit relevait à juste titre que l'association versait plus de 67 000 € de loyers et charges à une société civile immobilière (SCI) détenue par les deux cadres dirigeants salariés de l'association ; que l'association a été contrainte de réaliser 2,5 M€ d'investissement pour mettre aux normes les locaux avec son

activité (salles de spectacle) ; que ces agencements ont essentiellement été financés sur fonds publics (cofinancements État, centre national des variétés, région, ville de Marseille), qui ont accru la valorisation de la salle détenue par la SCI. Dès lors que ce montage a conduit à une gestion intéressée des dirigeants salariés et à leur enrichissement personnel, la collectivité aurait dû exiger qu'une régularisation du montage soit engagée par l'association avant d'envisager de lui réallouer une subvention. Cet exemple souligne également l'intérêt que pourrait avoir le département à développer les échanges avec les autres collectivités et l'État sur les risques identifiés dans le cadre des subventions qu'ils versent respectivement aux mêmes associations.

3.2 Le subventionnement des associations sportives

3.2.1 Panorama du soutien départemental aux associations sportives

Avec près de 449 130 licenciés et 4 480 clubs appartenant à des fédérations agréées en 2019, les Bouches-du-Rhône figurent parmi les trois départements les plus sportifs du territoire. La politique départementale définie à la suite des États généraux de Provence organisés par le nouvel exécutif en 2015 est tournée autour de quatre grands axes : animer de façon équilibrée le territoire et lutter contre les incivilités, soutenir le sport de haut niveau, développer le sport pour tous, notamment pour les porteurs de handicap, faire du sport un outil au service de la santé.

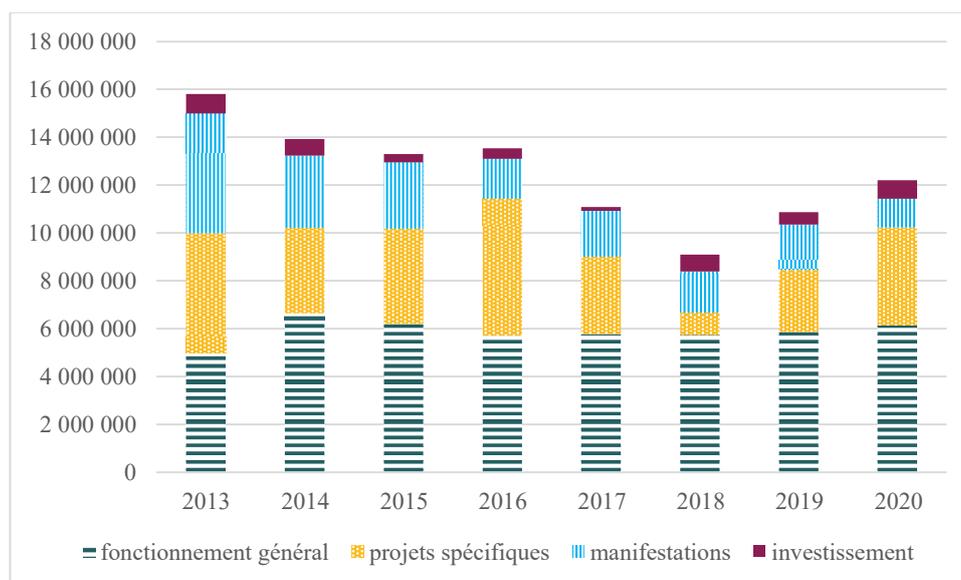
Le département apporte quatre types de subvention aux associations sportives : des subventions de fonctionnement général (environ 50 % du montant alloué en 2020), des subventions pour des projets spécifiques (34 %), un soutien aux manifestations sportives (10 %) et enfin des subventions d'investissement (6 %). Les demandes sont évaluées au regard d'éléments techniques et sportifs (licenciés, niveau d'évolution, nombre d'équipes...) et des orientations susmentionnées. Sur la période, la collectivité a mis un seul agent départemental à disposition à titre onéreux d'une association sportive, pour une courte période. Depuis le transfert du centre sportif départemental de Fontainieu, le département ne gère plus d'équipements sportifs en propre, il ne met donc pas à disposition des associations des équipements sportifs⁶⁵.

Le département a subventionné en moyenne 1 236 associations sportives chaque année, soutenant 2 642 associations sportives différentes entre 2013 et 2020. Suivant la tendance générale de la politique départementale de subventions aux associations, le soutien financier au mouvement associatif sportif a baissé sur la période de 3,7 % par an en moyenne, passant de 15,8 M€ en 2013 à 12,2 M€ en 2020, après avoir baissé à 9,1 M€ en 2018. Les montants alloués correspondent en moyenne à 65 % des moyens demandés par les subventions (cf. annexe n° 5).

⁶⁵ Les gymnases des collèges sont mis à disposition des associations par les principaux des collèges. Celles-ci ne sont pas tracées par le département.

Outre le versement de subvention, le département procède également à divers achats de billetteries, d'espaces publicitaires ou promotionnels auprès d'associations sportives, afin d'associer son image à différents championnats d'ampleur nationale ou à des manifestations d'envergure. Ces achats s'effectuent dans le cadre de marchés négociés, sans publicité ni mise en concurrence préalable, en application des articles L. 2122-1 et R. 2122-3 du code de la commande publique. Le montant dédié à la billetterie auprès de clubs professionnels, nul en 2014 atteint 223 438 € en 2020 selon le département (cf. annexe n° 6).

Graphique n° 2 : Subventions allouées aux associations sportives par nature



Source : données département (GSU – GDS).

S'agissant du soutien au sport handicap, le montant global des subventions allouées à une dizaine d'associations handisport est globalement stable entre 2013 et 2020 et représente 0,8 % du montant total versé aux associations sportives. Le montant moyen versé à chaque association handisport a progressé sur la période (cf. annexe n° 7).

3.2.2 Le contrôle des associations sportives subventionnées

Selon l'organisation définie par le département, chaque service instructeur est tenu de s'assurer du bon usage des subventions allouées par la collectivité. En phase d'instruction, le service des sports est chargé de vérifier que l'association sportive respecte l'ensemble des critères d'éligibilité par type de soutien, définis dans le guide des associations et rappelés dans les délibérations présentées en commission permanente.

L'analyse d'un panel de subventions versées à des associations sportives sur la période a permis de relever les constats suivants.

Les critères définis dans le guide des associations sont globalement respectés⁶⁶. Une seule association sportive a bénéficié d'une subvention du département en 2017 pour les championnats de la Méditerranée d'Escrime pour un montant de 12 000 €, alors que, domiciliée à Grasse, elle n'a pas été déclarée en préfecture des Bouches-du-Rhône, contrairement à ce que prévoit le guide des associations. En 2013, quatre associations ont également bénéficié de subventions de fonctionnement pour un montant total de 306 612 €, alors qu'elles n'étaient pas domiciliées dans les Bouches-du-Rhône. En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que ces subventions soutenaient des projets d'intérêt public local, indiquant qu'il ajouterait au guide des associations ce critère de l'intérêt public local, pouvant justifier une dérogation au critère de domiciliation dans les Bouches-du-Rhône.

Malgré les contrôles opérés par le service instructeur, quelques irrégularités ont pu être relevées, concernant notamment le versement de subventions d'investissement en l'absence de pièces justificatives contrairement aux exigences définies à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000⁶⁷. Par exemple, si des pièces justificatives ont été fournies pour les investissements réalisés en 2018 et 2019 par l'association I., celles-ci ne permettaient pas de verser la totalité de la subvention prévue dans la convention de 2019, comme l'a pourtant fait le département. En effet, selon les dispositions de la convention, le département « ne peut verser l'intégralité de la subvention qu'après réception de factures d'un montant au moins égal au montant de la dépense subventionnable. Une production partielle de ces justificatifs ne peut donner lieu qu'à un paiement partiel, calculé par application du taux de la subvention au montant des factures présentées. ». Or pour sa subvention d'investissement en 2019 de 20 000 €, soit 41 % du montant subventionnable de 48 659 €, l'association I. avait transmis une copie de factures qui s'élevaient au mieux à 27 425 €⁶⁸. En effet, le département aurait dû soustraire des pièces justificatives transmises la facture de 19 281 € correspondant au justificatif de la subvention d'investissement de 2018 et non 2019. Dans ces circonstances, le département n'aurait pas dû payer dans l'attente de la transmission de la bonne pièce justificative, pièce qu'il a obtenue en novembre 2021 à la suite des observations provisoires de la chambre.

Le processus de contrôle par les services instructeurs gagnerait à être renforcé, afin de prévenir ce type d'erreur. L'enregistrement dans le logiciel GSU de l'ensemble des comptes rendus moraux et financiers et pièces justificatives à l'appui, permettrait à la chaîne d'instruction de s'assurer de la transmission des pièces justificatives exigées avant tout mandatement des subventions, au lieu de les archiver aujourd'hui dans le service. Cela éviterait que les pièces justificatives soient jointes au dossier d'une autre association, comme cela a pu être constaté au cours de l'instruction.

Ces constats rappellent également la nécessité de la démarche complémentaire de contrôle par la direction du contrôle de gestion à travers ses audits.

⁶⁶ Domiciliation dans les Bouches-du-Rhône, ancienneté de l'association supérieure à un an, nombre de licenciés, affiliation à une fédération sportive agréée par le Ministère de la jeunesse et des sports.

⁶⁷ « Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative ou de l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée ».

⁶⁸ 13 063,99 € pour les deux yoles, 6 031,34 € pour les six planches à voile, 1 529,88 € pour le chariot de planche à voile et 6 800 € pour deux optimistes.

Entre 2013 et 2020, la direction du contrôle de gestion a réalisé 80 audits auprès de 48 associations sportives différentes subventionnées. Ainsi, environ 3 % des associations sportives subventionnées par le département ont fait l'objet d'au moins un audit sur la période. Avec 22,3 M€ de subvention perçus sur la période, ces associations représentent 22 % du montant total versé par le département aux associations sportives. Le secteur sportif représente près de 15 % des audits réalisés chaque année par la direction du contrôle de gestion auprès des associations. Suivant la tendance globale susmentionnée, le nombre d'audits d'associations sportives a également sensiblement baissé, une seule association ayant été auditée en 2020 contre 18 en 2016.

Ces audits sont complets, contrôlant le respect des obligations réglementaires et comptables, la situation financière et le fonctionnement de la structure, ils concluent à des actions à mettre en œuvre par la structure et/ou les services instructeurs. Le cas échéant, les audits incluent également les relations de l'association avec la société sportive, chargée de gérer le secteur sportif professionnel. Cinq associations sportives n'ont plus été subventionnées par le département à la suite de l'audit concluant à un indicateur bloquant. A l'inverse, la justification de la mise en œuvre des mesures préconisées a permis le retour à un indicateur vert pour d'autres associations.

Les audits réalisés ne sont communiqués qu'aux services instructeurs concernés. Les recommandations sont également adressées aux associations contrôlées. Aucune information n'est partagée avec les autres collectivités susceptibles de financer ces associations, malgré l'intérêt certain pour l'ensemble des cofinanceurs publics à partager ce type d'informations. Le département est invité dans le prolongement de la conférence des financeurs instaurée par le décret n° 2020-1280 du 20 octobre 2020 à renforcer le partage d'informations avec les cofinanceurs sur les éventuels risques identifiés au sein des associations sportives subventionnées.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des mandats d'électricité énergie 2015-2019	74
Annexe n° 2. Superficie et localisation des espaces naturels sensibles	75
Annexe n° 3. Principaux postes de dépenses de la taxe d'aménagement ENS.....	76
Annexe n° 4. Bilan financier des travaux du Museon Arlaten.....	77
Annexe n° 5. Subventions aux associations sportives	78
Annexe n° 6. Achats de prestations pour les saisons sportives et d'espaces promotionnels et publicitaires auprès des clubs sportifs.....	79
Annexe n° 7. Subventions aux associations handisports (issues de GSU-GDS)	80

Annexe n° 1. Évolution des mandats d'électricité énergie 2015-2019

<i>Nom des fournisseurs</i>	2015	2016	2017	2018	2019
APEE	5 897				
COFELY GDF SUEZ	194 309	708 813		141 360	
DALKIA	846 233	492 559	313 358	14 150	
DIRECT ÉNERGIE SA					1 455 403
EDF COLLECTIVITÉS	3 186 100	3 545 780	5 041 098	4 490 750	1 166 223
ENGIE GDF SUEZ	48 553	95 896			1 104 569
ENGIE PPE ÉLECTRICITÉ	-	593 178	1 333 697	6 139 988	3 398 943
ERDF	3 000	1 610	7 632	1 616	2 809
ERDF DIR MED	-	715	1 041	1 917	1 736
ERDF PÔLE TRAVAUX	46 236	-			
GDF SUEZ UNITÉ 9822 01	404 405	16 087	3 466 964	392 586	1 366 755
GRDF GRD OMEGA			2 527		
H SAINT-PAUL SA	102 393	133 920	41 987	177 753	
IDEX ÉNERGIES	337 068	452 711	873		
SAVE STE APPRO					51 600
TOTAL DIRECT ÉNERGIE					3 080 202
UGAP			142 251	205 149	203 903
Rattachement	-	1 786 000	2 130 746	2 225 638	4 229 624
Total général	5 174 195	7 827 269	12 482 173	13 790 907	16 061 766
Annulations	1 028	3 371	1 787 002	2 130 746	2 300 129
Total conforme aux CA	5 173 167	7 823 897	10 695 170	11 660 162	13 761 638

Source : mandats du logiciel hélios.

Annexe n° 2. Superficie et localisation des espaces naturels sensibles

<i>Nom du domaine</i>	Superficie en m²	Superficie en hectares	Communes
<i>Camargue</i>	36 818 530	3 681 hectares 85 ares 30 centiares	Saintes-Maries-de-la-Mer
<i>Coussouls de Crau</i>	18 599 602	1 859 hectares 96 ares 2 centiares	Saint-Martin-de-Crau
<i>Saint-Pons</i>	13 842 762	1 384 hectares 27 ares 62 centiares	Gémenos / Cuges-les-Pins
<i>Pichauris</i>	13 706 232	1 370 hectares 62 ares 32 centiares	Allauch
<i>La Sinne Puits d'Auzon</i>	10 119 083	1 011 hectares 90 ares 83 centiares	Vauvenargues
<i>Arbois</i>	9 511 634	951 hectares 16 ares 34 centiares	Aix-en-Provence
<i>Marseilleveyre</i>	8 872 541	887 hectares 25 ares 41 centiares	Marseille
<i>Fontblanche</i>	8 829 574	882 hectares 95 ares 74 centiares	Roquefort-la-Bédoule/ Cuges-les-Pins
<i>Roques-Hautes</i>	7 649 728	764 hectares 97 ares 28 centiares	Le Tholonet, Aix-en-Provence, Saint-Marc-de-Jaumegarde, Saint-Antonin-sur-Bayon
<i>La Barasse</i>	7 006 925	700 hectares 69 ares 25 centiares	Marseille 13011
<i>Taulisson</i>	4 478 811	447 hectares 88 ares 11 centiares	Jouques
<i>Jas de Roque</i>	4 139 519	413 hectares 95 ares 19 centiares	Simiane-Colongue
<i>Roque-Vautarde</i>	3 969 944	396 hectares 99 ares 44 centiares	Saint-Antonin-sur-Bayon
<i>Étang des Aulnes</i>	2 981 843	298 hectares 18 ares 43 centiares	Saint-Martin-de-Crau
<i>Lambruisse</i>	2 846 492	284 hectares 64 ares 92 centiares	Jouques / Vauvenargues
<i>Jean Le Maître</i>	2 684 800	268 hectares 48 ares	Simiane-Collongue
<i>Caireval</i>	2 539 666	253 hectares 96 ares 66 centiares	Rognes
<i>Manueye</i>	1 881 354	88 hectares 13 ares 54 centiares	Meyargues
<i>Mas du Menage</i>	1 490 655	149 hectares 6 ares 55 centiares	Saintes-Maries-de-la-Mer
<i>La Castelette</i>	1 404 227	140 hectares 42 ares 27 centiares	Saint-Martin-de-Crau
<i>Mont Paon</i>	1 222 081	122 hectares 20 ares 81 centiares	Fontvieille
<i>Les Escourtines</i>	1 085 565	108 hectares 55 ares 65 centiares	Marseille 13011
<i>Val des Vignes</i>	1 062 366	106 hectares 23 ares 66 centiares	Velaux
<i>Meynes</i>	1 049 886	104 hectares 98 ares 86 centiares	Aix-en-Provence
<i>Vaufrèges</i>	1 032 788	103 hectares 27 ares 88 centiares	Marseille 13009
<i>Jasses Albaron</i>	942 966	94 hectares 29 ares 66 centiares	Arles
<i>La Nègre</i>	882 425	88 hectares 24 ares 25 centiares	Marseille / Plan-de-Cuques
<i>La Quille</i>	597 180	59 hectares 71 ares 80 centiares	Le Puy-Sainte-Réparate
<i>Tresquemoure</i>	519 776	51 hectares 97 ares 76 centiares	Lambesc
<i>Castillon</i>	485 660	48 hectares 56 ares 60 centiares	Port-de-Bouc
<i>Château d'Avignon</i>	214 246	21 hectares 42 ares 46 centiares	Saintes-Maries-de-la-Mer
<i>Mas Coquille</i>	144 374	14 hectares 43 ares 74 centiares	Saint-Antonin-sur-Bayon
<i>Île Verte</i>	128 228	12 hectares 82 ares 28 centiares	La Ciotat
<i>Mugel</i>	32 500	3 hectares 25 ares	La Ciotat
<i>Maison Sainte Victoire</i>	4 000	40 ares	Saint-Antonin-sur-Bayon
Total général	172 777 963	17 277 hectares 79 ares 63 centiares	

Source : département.

Annexe n° 3. Principaux postes de dépenses de la taxe d'aménagement ENS

<i>Nature de dépenses</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Dépenses de personnel</i>	1 475 523	1 458 416	4 939 562	4 927 172	4 854 411	5 101 951	5 183 769	27 940 804
<i>Aménagements divers 2128</i>	1 725 715	1 360 400	664 772	309 041	1 298 480	312 278	1 033 474	6 704 161
<i>Bois et forêts 2117</i>	697 487	952 589	50 804	333 444	954 927	475 111	102 663	3 567 025
<i>Subventions de fct aux associations 6574</i>	289 300	132 800	395 397	445 607	291 876	438 800	697 174	2 690 953
<i>Bois et forêts 61524</i>	439 426	754 634	426 740	28 164	14 334	131 158	430 900	2 225 356
<i>Rénovation bâtis 23</i>	61 412	815 988	308 495	142 816	12 791			1 341 503
<i>Rappel dépenses totales</i>	6 747 576	8 070 389	8 977 309	8 194 892	9 190 954	8 770 157	11 392 317	61 343 593

Source : département grand livre des dépenses.

Annexe n° 4. Bilan financier des travaux du Museon Arlaten

<i>En milliers d'euros</i>	Estimation et réalisations partielles						Réalisé	Évolution
<i>Désignation des missions</i>	CP fev- 2008	Concours MOE oct-2008	APS fév- 2011	APD jan- 2012	PRO juil- 2013	DCE juin 2014	DGD sept- 2021	
<i>A. travaux de réhabilitation du musée + chapelle</i>	10 914	13 318	13 861	14 189	14 440	15 413	16 226	48,68 %
<i>B. muséographie</i>	2 405							
<i>C. Révision de prix</i>	2 521	2 521	2 623	1 281	2 343	1 867	595	- 76,41 %
<i>D. fouilles archéologiques</i>	30	170	170	180	110	110	200	567,02 %
<i>E. imprévus</i>	666	651	416	177	72	70	0	
<i>F. Services concédés</i>	30	30	30	30	42	32	64	113,17 %
<i>G. Travaux estimés ou réalisés hors A & B</i>	-	15	28	32	51	52	108	
<i>H. tolérance sur montant travaux 8 %</i>	1 085	1 085	1 130	1 156	1 177	1 256	-	
<i>TRAVAUX CD13</i>	17 651	17 791	18 258	17 046	18 235	18 800	17 193	- 2,59 %
<i>I. Travaux réalisés non comptabilisés par le CD-13⁽¹⁾</i>							2 733	
<i>J=A+B+C+D+E+F+G</i>	16 565	16 705	17 129	15 890	17 058	17 544	17 193	3,8 %
<i>Travaux recalculé CRC J+I</i>	16 565						19 926	20,29 %

Source : CRC d'après données du département.

Note 1 : déménagements et dépenses de muséographie et muséographie numérique.

Annexe n° 5. Subventions aux associations sportives

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Nombre d'associations sportives différentes sur la période	1 517	1 432	1 259	1 206	1 185	1 100	1 105	1 087	2 642
Montants versés	15 810 137	15 123 029	13 302 835	13 547 815	11 087 043	9 110 076	10 867 032	12 124 342	100 972 309
Montant moyen par association	10 422	10 561	10 566	11 234	9 356	8 282	9 834	11 154	10 176

Source : données département – GDS / GSU.

Annexe n° 6. Achats de prestations pour les saisons sportives et d'espaces promotionnels et publicitaires auprès des clubs sportifs

Montant en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
OM	666 721					399 999	357 012	285 258	1 708 990
ISTRES PROVENCE HANDBALL							98 448	139 283	237 731
FOS Basket Provence						60 000	198 000	136 219	394 219
PAYS D'AIX UNIVERSITÉ CLUB HANDBALL						150 000	190 243	138 462	478 705
SASP PROVENCE RUGBY							148 894	96 581	245 475
MARSEILLE HOCKEY CLUB AMATEUR								40 000	40 000
TOTAL	666 721	0	0	0	0	609 999	992 596	835 803	3 105 119

Source : département – Extrait des montants exécutés par marché.

Annexe n° 7. Subventions aux associations handisports (issues de GSU-GDS)

Associations sportives handisport	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
"EQUUS" HANDICAP ET CHEVAL		1 500	1 500	1 500		1 500	1 650	2 000	9 650
AIX HANDISPORT	5 000	4 000	3 700	3 700	3 700	3 700	3 700	3 700	31 200
ALLAUCH TENNIS HANDISPORT	1 000								1 000
ASSOCIATION FRANÇAISE DES GOLFEURS HANDICAPÉS (HANDIGOLF)	4 800	1 800	1 800						8 400
ASSOCIATION RENAITRE HANDISPORT	3 000								3 000
ASSOCIATION SPORTS ET LOISIRS HANDICAP MARTIGUES	2 500								2 500
C.H.A. CLUB HANDISPORT AIXOIS	17 000	28 000	18 000	16 200	19 000	18 000	18 000	18 000	152 200
CLUB MARTÉGAL HANDISPORT	1 600	500	500	400	400	400	400	400	4 600
COMITE DÉPARTEMENTAL HANDISPORT DES BOUCHES-DU-RHÔNE	24 500	22 000	22 000	25 000	24 200	32 600	46 900	42 600	239 800
HANDI CAP ÉVASION 13	2 000	2 000	2 000	1 600		1 000	1 500	1 500	11 600
HANDI SUD BASKET	1 400	17 000	7 500	7 700	9 000	9 000	8 500	8 500	68 600
HANDISPORT MARSEILLE	31 500	37 000	30 000	23 200	23 000	35 000	20 000	20 000	219 700
LA VAILLANTE ASSOCIATION SPORT ET HANDICAP SALON-DE-PROVENCE	5 000	5 000	5 000	6 000	6 000		6 000	5 400	38 400
MARSEILLE PROVENCE TENNIS DE TABLE HANDISPORT						9 500	1 500	1 500	12 500
MARSEILLE TENNIS HANDISPORT (M.T.H)				7 200	1 000				8 200
ROBERT GRIT KARTING HANDISPORT	2 300	2 300	2 000			1 000			7 600
ASSOCIATION HANDY FLYING AÉRO-CLUB	1 500	6 300							7 800
Nb d'associations handisport	14	12	11	10	8	10	10	10	85
Montant versé aux associations handicap	103 100	127 400	94 000	92 500	86 300	111 700	108 150	103 600	826 750
Montant moyen perçu	7 364	10 617	8 545	9 250	10 788	11 170	10 815	10 360	9 726
Poids des subventions aux associations handisport dans les subventions versées aux associations sportives	0,65 %	0,84 %	0,71 %	0,68 %	0,78 %	1,23 %	1,00 %	0,85 %	0,82 %

Source : département GSU-GDS.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

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

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

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