

n° 2003-0009-01

juin 2003

Aménagement de la rocade L2

Analyse de la gestion de l'opération



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0009-01

La Défense, le 26 JUIN 2003

Aménagement de la rocade L2

Analyse de la gestion de l'opération

par

Michel THIBAUT

ingénieur général des ponts et chaussées,

Charles VIGNY

ingénieur général des ponts et chaussées,

Destinataires

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Le directeur des routes

26 JUIN 2003

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

NOTE à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'équipement, des
transports, du logement, du tourisme et de la mer

Monsieur le Directeur des routes

Affaire n° 2003-0009-01

Par note du 23 décembre 2002, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission concernant le suivi de l'évolution des coûts de la rocade L2 à Marseille.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Michel THIBAULT et M. Charles VIGNY, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre part, d'ici deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0009-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	2ex
- le directeur des routes	2ex
- le président de la 3ème section du CGPC	1ex
- le secrétaire de la 3ème section du CGPC	1ex
- le coordonnateur du collège « routes »	1ex
- le président de la 5ème section du CGPC	1ex
- le secrétaire de la 5ème section du CGPC	1ex
- le coordonnateur de la MIGT n° 11	1ex
- MM. THIBAUT, VIGNY	2ex
- archives CGPC	1ex

Aménagement de la rocade L2

Analyse de la gestion de l'opération

Michel THIBAULT, ingénieur général des Ponts et Chaussées

Charles VIGNY, ingénieur général des Ponts et Chaussées



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
1. PRÉSENTATION	4
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DDE	5
3. L'ÉVOLUTION DU PROJET	6
3.1. LES DÉCISIONS MINISTÉRIELLES ET L'ÉVOLUTION TECHNIQUE DU PROJET	6
3.2. LES ESTIMATIONS ACTUELLES ET L'APSM N°3	8
4. LES FONCTIONS DE MAITRE D'OUVRAGE ET DE MAITRE D'OEUVRE	9
5. L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE DU 5 MAI 1994	11
6. LES PROCÉDURES COMPTABLES	12
6.1. LES RÈGLES COMPTABLES EN VIGUEUR	12
6.2. LES DEMANDES D'AP ET LA MISE EN PLACE DES AP	13
6.3. LES DEMANDES D'AP ET LES NOTIFICATIONS D'AFFECTATION D'AUTORISATION DE PROGRAMME	15
6.4. LES ENGAGEMENTS COMPTABLES	15
6.5. RECONSTITUTION DES DÉPENSES DEPUIS L'ORIGINE	16
6.6. SUIVI DES ENGAGEMENTS ET DES DÉPENSES	17
6.7. GESTION FINANCIÈRE DE L'OPÉRATION	20
6.8. DÉPENSES ANNUELLES	22
6.9. DÉPENSES IMPUTÉES SUR LA L2 AU PROFIT D'AUTRES OPÉRATIONS OU NON DIRECTEMENT RELIÉES À LA L2	23
6.10. LE RESPECT DE LA CIRCULAIRE DU 24 AOUT 1976	27
6.11. LE RESPECT DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS	29
6.12. COMMENTAIRES SUR L'OPPORTUNITÉ DE CERTAINES DÉPENSES RÉALISÉES	34
7. CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET	36
7.1. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CONTRAT DE PLAN	36
7.2. ABSENCE DE CONTINUITÉ DANS LE SUIVI DE L'OPÉRATION	36
8. CONCLUSIONS	37
8.1. LE CONSTAT SUR LE PASSÉ	37
8.2. RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR	37
ANNEXES	39
1. LETTRE DU DIRECTEUR DES ROUTES DU 23 DÉCEMBRE 2002 ET LETTRE DE MISSION DU SECRETAIRE GÉNÉRAL DU CGPC DU 24 JANVIER 2003	39
2. ETAT DES MOUVEMENTS DU PERSONNEL	42
3. ORGANIGRAMME DU SDIT	43
4. NOTE SUR L'ORGANISATION DU SDIT	44
5. PLANS DE LA L2 (ÉVOLUTION 1988 – 2001)	47
6. AVIS DE M. E. BRASSART ET C.PILOIX SUR LE RAPPORT CGPC 2001-0035-01	49
7. NOTE D'OBSERVATIONS DE LA DDE DES BOUCHES DU RHONE SUR LE PROJET DE RAPPORT	58

PREAMBULE

Par lettre du 23 décembre 2002, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (direction des routes) a demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées de diligenter une mission concernant "le suivi de l'évaluation des coûts de la rocade L2" à Marseille (cf. note jointe en annexe), en se référant au rapport de mission n° 2001-0035-01 de février 2002.

Le CGPC nous a confié cette mission le 24 janvier 2003 sous le n° 2003-0009-01 (annexe1).

La direction des routes demande, au-delà des aspects techniques dont l'évolution est indéniable, une vérification de la régularité des procédures comptables mises en oeuvre et l'examen de l'organisation du management de cette opération.

Dans la suite du rapport seront examinées la répartition des rôles au sein de la DDE au regard des missions de maître d'ouvrage et de maître d'oeuvre, l'évolution du projet, la gestion de l'opération vis à vis des dispositions de la circulaire du 5 mai 1994 et la conformité de la gestion financière de l'opération aux règles comptables applicables.

Un projet de rapport a été transmis au DRDE le 27 mai en lui demandant ses observations pour le 6 juin. Elles nous ont été communiquées par note du directeur départemental délégué du 10 juin (annexe n°7) et il en a été tenu compte dans la rédaction définitive, tout en prenant acte des évolutions positives intervenues sous son impulsion dans un certain nombre de domaines ces derniers temps.

1. PRÉSENTATION

Le projet de la L2 est ancien puisque le plan d'urbanisme de Marseille de 1933 comportait déjà des réservations pour une voirie de contournement du centre ville, sous maîtrise d'ouvrage communale.

Le 15 octobre 1979, l'Etat a accepté la maîtrise d'ouvrage de la liaison entre les autoroutes A7 et A50 sur une longueur d'environ 10 km.

La section, objet du présent rapport, est la section Frais Vallon – A50 (L2 Est) qui a été déclarée d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat le 31 décembre 1992, avec un début des premiers travaux en août 1993.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DDE

Le projet L2 est géré par le SDIT : service des déplacements et des infrastructures de transports de la direction départementale de l'équipement des Bouches du Rhône.

Il est dirigé par un chef de service, ingénieur des ponts et chaussées, assisté de un ou deux adjoints selon les périodes, et comprenant plusieurs cellules et subdivisions.

Ce service est particulièrement lourd, car il a non seulement à gérer des opérations importantes en cours de travaux, comme la L2, mais il mène aussi des études sur les autres opérations du contrat de plan, ainsi que des réflexions prospectives en matière de transports et de déplacements (PDU, DVA,...). Cela amène le service à se disperser sur des tâches de nature extrêmement différentes, et ne requérant pas les mêmes compétences.

Nous avons reconstitué, non sans difficultés, la chaîne de commandement de la direction aux subdivisions et cellules depuis 1990.

Les directeurs départementaux successifs ont été M. Raymond Ouradou puis M. Eric Brassart à partir du 15 avril 1992

Pendant cette période, l'emploi de DRE était successivement occupé par M. Dominique Becker de fin 1989 à mars 1996 puis à compter du 1^{er} juin 1996 par Jean-Pierre David jusqu'au 1^{er} avril 1998.

M. Brassart a été muté le 29 janvier 1998, et le ministère a placé sous l'autorité d'une seule personne les deux services DDE et DRE. M. Hubert Peigné nommé DRDE le 1^{er} avril 1998, a occupé cette fonction jusqu'au 30 avril 2002. Il a été remplacé par Alain Budillon à compter du 6 mai 2002.

Le poste de directeur-adjoint a été longtemps occupé par M. Michel Conruyt, du 1^{er} janvier 1989 au 14 septembre 1998.

Lors de la mise en place de la fonction de DRDE, un poste de directeur délégué départemental a été créé et pourvu par M. Alain Decroix du 14 septembre 1998 au 6 mai 2001.

M. Decroix a été remplacé par M. Paul Serre toujours en poste, le 15 octobre 2001.

Le poste de chef du SDIT- antérieurement service des grands travaux- a été tenu par Jean-claude Festor, jusqu'au 30 août 1992, puis par Christophe Piloix du 1^{er} septembre 1992 au 31 octobre 1998. Ce dernier a été remplacé par Thierry Dallard à compter du 1^{er} mai 1999. Pendant 6 mois, l'intérim de chef du SDIT a été assuré par M. Thibaudat (IDTPE) qui était alors adjoint au chef de service.

Le tableau (en annexe 2) retrace avec précision les mouvements des personnels de la direction, du SDIT et des différentes subdivisions études et travaux intervenant sur la L2. On constate qu'un seul agent (M. Dusserre contractuel) sur la trentaine de responsables recensés, est en poste depuis longtemps (juillet 1991).

L'organigramme du SDIT a évolué après la présentation d'un document d'orientations stratégiques rédigé en février 2002.

Avant cette réorganisation, le SDIT comprenait deux départements :

- un département études techniques et travaux couvrant 6 subdivisions et cellules.
- un département urbanisme et transports avec trois cellules.

Le nouvel organigramme individualise la cellule comptabilité et gestion dorénavant rattachée directement au chef du SDIT, et propose d'identifier dans le département Etudes techniques et Travaux, les cellules ou pôles chargés de la maîtrise d'œuvre et de la conduite d'opération, selon le document (en annexe n° 3) qui nous a été remis.

Au moment de la mission, le SDIT comprenait 65 agents dont 14 cadres A et A+, 31 B et B+ techniques, administratifs et d'exploitation.

Le SDIT estime que 20 équivalents-agents de ce service travaillent exclusivement sur la L2.

L'utilisation de la méthode de calcul (méthode qui vient d'être réactualisée par JP. Gastaud) des effectifs nécessaires aux études conduirait à un effectif d'une quarantaine de personnes en fonction des coûts et plannings indiqués dans l'APSM n°3.

3. L'ÉVOLUTION DU PROJET

3.1. LES DÉCISIONS MINISTÉRIELLES ET L'ÉVOLUTION TECHNIQUE DU PROJET

- Le projet initial

Le premier avant-projet approuvé le 3 mai 1991 prévoyait la construction d'une autoroute de 5,2 kilomètres avec seulement deux tranchées couvertes de 400 et 360 mètres pour un montant de 1 072 MF(valeur juillet 1990, soit 163 M euros). Il ne comprenait que quatre points d'échanges et se développait au niveau du sol sur le reste du tracé hormis les deux tranchées indiquées ci-dessus.

Cet avant-projet a été déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat le 31 décembre 1992.

- Les évolutions de 1993 et de 1995 menant à l'APSM du 18 décembre 1995

Suite aux premières contestations des riverains, de premières modifications ont été proposées par la DDE en 1993. Le directeur de l'époque, E. Brassart nous a déclaré avoir voulu revaloriser la L2 sur le plan de l'intégration urbaine. Mais il a également tenté d'apporter une réponse aux oppositions qui se manifestaient. Les adaptations suivantes ont, alors, été retenues : création d'une seule tranchée couverte de près de 950 m englobant les tranchées de Montolivet et Bois Luzy avec renforcement des protections acoustiques, et abaissement global du profil en long de la voie de 4 à 6 mètres.

Pour répondre à de nouvelles demandes des riverains de la partie sud de la voie, la DDE a prévu la réalisation de deux tranchées couvertes à Saint-Barnabé et à La Parette.

L'avant-projet modificatif prenant en compte ces évolutions a été approuvé le 18 décembre 1995 pour un montant de 1880 MF(soit 286, 6 M.d'euros valeur janvier 1994 et 345, 6 M. d'euros en valeur décembre 2001). Ce montant était ventilé de la façon suivante :

Etudes	50 MF	
Acquisitions foncières	250 MF	
Travaux	1 580 MF	
dont		
section nord (Frais Vallon / chemin des Caillols)		923 MF
section centre, La Fourragère (chemin des Caillols – U400)		106 MF
section sud (U400 / Florian)		557 MF

- **L'avant-projet sommaire modificatif (APSM)** présenté le 10 janvier 1997 n'a pas été approuvé par suite de l'évolution du projet dans le secteur de La Fourragère.

- Traitement du vallon de La Fourragère

Là aussi, face aux demandes des riverains, de nouvelles solutions d'amélioration de l'intégration de la voie dans son environnement ont été étudiées. Finalement le ministre de l'Équipement a retenu la solution d'une couverture partielle, alors que les élus et les riverains auraient souhaité une couverture totale.

Il a été prévu une couverture partielle de la voie, couverture totale sur 348 m et une demi-couverture Ouest sur 203 m.

Ainsi, par lettre du 19 août 1998, le ministre de l'Équipement a informé le préfet des Bouches du Rhône qu'il retenait la solution n°3 présentée le 17 juin 1998 dans le dossier d'études préliminaires du vallon de La Fourragère, et décidait de retenir le projet de la Fourragère pour un montant de 120 MF, comprenant une couverture partielle et des améliorations acoustiques, décomposé comme suit :

100 MF pour la couverture de la Fourragère,

15 MF pour les écrans acoustiques à la Rouguière,

2 MF pour l'échangeur des Faienciers

3 MF pour les murs de soutènement Montolivet – Bois Luzy.

- **La DDE semble, par ailleurs, considérer qu'un complément de 30 MF** pour la protection acoustique et la qualité architecturale a été décidé par le Ministre au regard d'une lettre adressée par le Ministre en avril 1999 au président du Conseil Régional.

- **Décision ministérielle de réévaluation provisoire de l'opération le 19 juillet 2001.** Cette décision a porté le montant de l'opération en valeur décembre 2000 à 2 086 MF (318, 28 M € en valeur décembre 2001).

décomposée en :

- études	51, 20 MF	7, 805 M€
- acquisitions foncières	287, 70 MF	43, 859 M€
- travaux	1 747, 10 MF	266, 344 M€
	2 086 MF	318,008 M€
		(décembre valeur 2000)

Cette réévaluation partielle destinée à traduire les variations de l'indice TP01 ne portait que sur les postes pour lesquels les AP n'étaient pas affectées et ne prenait pas en compte le complément de 150 MF envisagé pour la couverture de la Fourragère.

- **L'application de la circulaire tunnel du 25 août 2000**

L'application de cette circulaire à la suite de la catastrophe du Mont-Blanc qui nécessite la mise en conformité du génie-civil des tranchées couvertes et la tenue au feu de l'ensemble des ouvrages, conduit à un surcoût de l'ordre de 263 MF (soit 40 M. d'euros valeur décembre 2001) augmenté du surcoût des équipements (gestion du trafic, équipements de sécurité, détection d'incident,...), soit au total 308 MF (soit 47 M. d'euros).

- **L'APSM n°2**

Le 24 juin 2002 le DDE a présenté un avant-projet sommaire modificatif partiel (modifié le 5 août 2002) qui a été approuvé par la direction des routes le 28 octobre 2002 et a porté provisoirement le coût de l'opération à 353, 43 M. d'euros valeur décembre 2000 (et à 353,74 M. d'euros valeur décembre 2001) en prenant en compte les dépassements constatés sur les travaux réalisés, ventilé de la façon suivante :

- études	12,81 M€
- acquisitions foncières	43, 86 M€
- travaux	296, 76 M€ (1 946, 6 MF)

Cette approbation permettait certes de faire affecter les AP nécessaires à la poursuite des travaux, mais fixait le montant de l'opération à un niveau bien loin de la réalité.

En effet, un avant-projet sommaire modificatif (n°3) est actuellement en cours d'instruction et devrait permettre de fixer le nouveau coût d'objectif estimé par la DDE à 545 M€ (valeur décembre 2001).

Ce rappel de l'évolution du projet depuis une dizaine d'années montre que le projet qui est en cours de réestimation dans le cadre de l'APSM n°3 est aujourd'hui bien loin du projet approuvé en 1992. Toutes les évolutions du projet ont bien été confirmées par des décisions du Directeur des Routes, (sauf les modifications techniques figurant dans l'APSM n°3 notamment celles relatives à la sécurité des tunnels, à l'incidence de la loi sur l'eau, aux modifications de l'échangeur de Florian et à la réalisation de l'échangeur complémentaire de Cabassud). **Il est en tout état de cause regrettable, pour la clarté de l'opération, que la DDE n'ait pas à chaque modification majeure du projet, fait approuver un APSM.**

Ainsi il s'est écoulé près de 7 ans (décembre 1995- octobre 2002) entre les APSM n°1 et n°2. Il aurait été souhaitable, compte tenu des modifications substantielles du projet, que les acteurs locaux s'engagent beaucoup plus tôt dans la préparation d'un APSM.

3.2. LES ESTIMATIONS ACTUELLES ET L'APSM N°3

La DDE vient de transmettre à la direction des routes un projet d'APSM n°3 comportant un coût d'objectif global de 544, 946 M€ (valeur décembre 2001) décomposé en :

- études	24, 176 M€
- acquisitions foncières	44, 257 M€
- travaux	461, 877 M€
- autres opérations	14, 635 M€

Ce coût est nettement plus élevé que celui estimé dans le rapport n°2001-0035-01 de février 2002 du Conseil Général des Ponts et Chaussées qui proposait une estimation comprise entre 466, 49 M€ et 480, 21 M€ en valeur décembre 2000.

Cette nouvelle augmentation est due à la réévaluation des coûts de certains postes et notamment celui des équipements. Par rapport à 1995, la dérive est considérable et résulte en première analyse :

- des modifications successives du projet (voir plan annexe 5),
- d'une sous-évaluation de l'APSM de 1995,
- de la prise en compte de la circulaire tunnel et de la valeur réelle des équipements.

En 2003, l'écart, en unité monétaire constante, est estimé à 57,6% par rapport à l'APSM de 1995, 46% en prenant en compte, dans l'évaluation de l'APSM de 1995, la décision du complément de 150 MF pour la Fourragère (Ces écarts se réduiraient légèrement à 56% et 45% si on retient les 15 MF évalués par la DDE en 1995 pour l'ouvrage U400 qui se rajouteraient aux 1 880 MF).

Cet écart serait, en fait, encore plus élevé, si on ne prenait en compte dans la comparaison que les travaux restant à effectuer.

L'évolution du coût du projet depuis 1991 a été la suivante (tous les coûts sont exprimés en valeur décembre 2001) :

- projet initial (1991)	213, 5 M. €
- APSM de 1995	345, 6 M. €
- APSM n°2 (2002)	353, 7 M. €
- APSM n°3 (2003)	544, 96 M. €

Par ailleurs, une mise en service totale de la L2 Est ne paraît pouvoir être envisagée au mieux qu'à la mi-2009 alors qu'elle était prévue pour la fin du plan actuel.

4. LES FONCTIONS DE MAITRE D'OUVRAGE ET DE MAITRE D'OEUVRE

Si le rôle du directeur départemental comme représentant de la maîtrise d'ouvrage (et personne responsable des marchés) est bien identifié, il paraît nécessaire de clarifier les rôles respectifs et les attributions du chef du SDIT, de son adjoint et des chefs de subdivisions.

Lors des entretiens avec le chef du SDIT (aussi bien l'ancien que l'actuel) il apparaît qu'il se définit comme conducteur d'opération, et en même temps participant à la fonction de maîtrise d'ouvrage. Il estime ne pas être maître d'œuvre de la L2.

L'adjoint du chef du SDIT, chef du département études techniques et travaux est en fait considéré comme maître d'œuvre en tant que « directeur de projet » et assisté par un chef de subdivision travaux qui est maître d'œuvre partiel.

Ceci est valable pour les études en régie et tous les travaux surveillés par la DDE.

Par contre pour les études sous-traitées, le conducteur d'opération peut être le chef du SDIT, son adjoint ou un chef de subdivision, en fonction de la nature et de l'importance de l'étude.

M. Thibaudat, ancien adjoint du chef du SDIT, que nous avons questionné à ce sujet considère quant à lui, que le maître d'œuvre de la L2, était bien le chef du SDIT !

A titre d'exemple, nous avons examiné quelques dossiers de présentation de rapport au DDE. Cet examen montre qu'en fait il y a souvent confusion des genres.

a) Aménagement du chemin du Merlan à la Rose entre le boulevard Lavéran et l'avenue de Valdone : il s'agit d'une proposition d'indemnité à verser à l'entreprise Colas. La note au maître d'ouvrage est signée par le chef de subdivision F. Desroches et par le chef du SDIT C. Piloix. Ce dernier a signé comme maître d'œuvre.

b) Echangeur de Frais Vallon (marché 93-050). Le rapport du maître d'œuvre au maître d'ouvrage du 2 juin 1998 concerne une demande de règlement complémentaire. Ce rapport est signé de M. Thibaudat, chef du département études et travaux du SDIT, et il a ensuite été approuvé par M. Conruyt directeur adjoint. Le chef du SDIT n'apparaît pas dans le circuit d'approbation.

c) Echangeur de Frais Vallon (marché n° 96-001) bretelle A3 et A4 : le rapport en vue de l'approbation a été signé le 15 mai 2000 par M. Lefevre chef de la division travaux et études techniques du SDIT, et présenté à la signature du DDE. Le chef du SDIT - qui était M. Dallard - n'a pas visé ce rapport.

d) Marché Bec frères concernant le déplacement et la réalisation de réseaux hydrauliques pour l'échangeur de Florian : le rapport de présentation du marché (n° 97/005^E) a été signé le 22/10/1997 par M. Thibaudat avant approbation du directeur-adjoint M. Conruyt.

Les projets de marché établis en régie sont présentés la plupart du temps à la signature du DDE par l'adjoint du chef du SDIT, maître d'œuvre, et parfois - mais pas toujours - visés et transmis par le chef du SDIT, conducteur d'opération. Une amélioration récente est toutefois à constater sur ce point.

Dans cette organisation, le chef du SDIT considère qu'il est plutôt assistant du maître d'ouvrage, tout en étant aussi conducteur d'opération. Il est en même temps le supérieur direct de son adjoint qui assure la maîtrise d'œuvre avec les différents chefs de subdivision.

C'est ainsi que les deux chefs de SDIT que nous avons entendus (M. Piloix d'abord puis son successeur M. Dallard) nous ont présenté leur rôle.

Les documents (joints en annexes n°s 3 et 4) remis par le SDIT sur l'organisation du SDIT au regard des missions pour la L2 montrent la complexité de l'organisation entre les cellules

L'annexe 4 a été établie à notre demande.

Cette organisation, qu'on retrouve sous des formes similaires dans de nombreuses DDE, participe à la confusion des genres en l'absence de délégations formalisant les rôles respectifs de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre et précisant les attributions de chacun.

Il convient de rappeler que la circulaire qualité de la route du 22 décembre 1992, ainsi que la circulaire du 18 septembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du réseau routier national tendent toutes deux vers la clarification des rôles respectifs du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre avec des compétences parfaitement différenciées.

Il y est aussi demandé que les deux responsables soient nommément désignés et que la commande du projet au maître d'œuvre fasse l'objet d'un document écrit, précisant cette commande, ainsi que les délais d'exécution du projet. Il n'a pas été procédé à cette désignation dans le cas de la L2.

Cette règle qui n'est malheureusement pas toujours respectée, aurait très certainement permis d'éviter certaines dérives constatées du projet L2, en identifiant les responsabilités et en clarifiant les rôles de chacun des intervenants.

5. L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE DU 5 MAI 1994

Cette circulaire définit les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissement sur le réseau routier national non concédé. Elle a annulé la circulaire précédente du 2 janvier 1986. Par rapport à cette dernière, la circulaire de 94 avait entre autres pour but de clarifier les rôles respectifs des différents acteurs intervenant dans une opération routière. Elle prévoit également une certaine déconcentration des décisions. Notamment le directeur départemental de l'équipement a la possibilité d'approuver un projet partiel ou total dès l'instant où il y a conformité à l'avant-projet approuvé. C'est à dire quand le programme initial et le coût prévisionnel sont respectés.

Pour ce qui concerne l'opération L2, toutes les décisions antérieures à la circulaire du 5 mai 1994 ont bien fait l'objet d'une approbation au niveau central.

Par contre à partir de 1995, plusieurs projets partiels ont été approuvés au niveau local, en référence à la circulaire du 5 mai 1994 alors que la DDE n'avait pas compétence compte-tenu des différences entre le montant estimé de l'opération au moment de l'approbation par rapport au montant figurant dans le dernier APSM approuvé..

Ainsi, le projet d'ouvrage d'art (POA) du souterrain de Saint Barnabé a été approuvé par décision du DDE le 4 septembre 1996 pour un montant de 197 MF. L'estimation qui figurait dans la décision ministérielle modificative de 1995 estimait cet ouvrage à 132 MF.

Il en est de même pour le projet de l'échangeur de Florian, approuvé par le DDE pour un montant de 250 MF le 8/08/1997, alors que la dernière estimation figurant dans l'APSM de 1995 était de 182 MF. Le rapport de présentation de ce projet au maître d'ouvrage, établi par le maître d'œuvre estimait quant à lui le projet à 297 MF, mais ce montant a été revu à la baisse sans justification, sans doute par indisponibilité des AP ! Cela illustre parfaitement l'aspect artificiel de l'estimation approuvée! Il fallait, semble-t-il, avancer ou montrer qu'on avançait, et surtout engager les crédits qui avaient été affectés.

Pour cette même opération, il est à noter que le POA des ouvrages de l'échangeur de Florian avait été approuvé par le DDE pour un montant de 168 MF le 9/07/1997, c'est à dire moins d'un mois avant l'approbation du projet de l'échangeur, comprenant ces mêmes ouvrages..

La seule explication qui nous a été donnée, est que l'IGOA avait demandé que le projet complet de l'échangeur soit approuvé, afin de ne pas limiter l'analyse aux seuls ouvrages d'art. Cette affirmation est surprenante, mais le projet a été approuvé par le DDE sans avoir été soumis à l'IGSR, alors que la circulaire de 1994 rendait cet avis obligatoire.

De la même manière, l'étude préliminaire des ouvrages d'art (EPOA) non courants concernant les murs de soutènement entre Saint Julien et Frais Vallon a été approuvée par le DDE le 8/10/98 pour un montant de 98 MF (alors que l'ouvrage était estimé à 60,81 MF à l'APSM de 1995). L'approbation de cette opération revenait à la direction des routes.

Par ailleurs, toutes les décisions d'approbation de ces projets partiels par le DDE, représentant de la maîtrise d'ouvrage, s'appuient sur des rapports de présentation du maître d'œuvre qui peuvent être considérés comme informels. En effet les rapports de la maîtrise d'œuvre ne sont jamais signés, et parfois même la date est incertaine. Il s'agit là de pratiques administratives peu rigoureuses qui ne contribuent pas à la responsabilisation des acteurs. Un de ces rapports est même libellé « note de présentation » .

Il est anormal que la DDE ait dérogé, à plusieurs reprises, à l'application de la circulaire du 5 mai 1994, ce qui aurait conduit à des refus d'approbation et contraint le service à faire approuver un nouvel APSM.

6. LES PROCÉDURES COMPTABLES

6.1. LES RÈGLES COMPTABLES EN VIGUEUR

Les principales procédures dont le respect est nécessaire sont relatives :

- À L'ENGAGEMENT COMPTABLE

Les engagements comptables sont régis par la circulaire du 8 août 1991 (L/C 359 CD 3909 du ministère de l'économie, des finances et du budget par référence au décret n°70-1049 du 13 novembre 1970) jusqu'en 1996 où un nouveau décret a été publié (décret n°96-629 du 16 juillet 1996 et arrêté d'application du 29 juillet 1996).

L'évolution des textes n'a pas modifié la nécessité de soumettre l'ensemble des dépenses à un visa soit individuel (antérieurement spécifique) ou global (antérieurement provisionnel). Les textes de 1996 sont cependant plus souples sur les actes susceptibles d'être engagés globalement.

- AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Ce contrôle est organisé par la circulaire interministérielle n°76-117 du 24 août 1976 (ministères de l'équipement et des finances) toujours en vigueur.

- À LA CONSTATATION ET LA LIQUIDATION DES DÉPENSES qui sont régies par la circulaire n°84-88 du 20 décembre 1984.

- À L'ORGANISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE

Le système de gestion financière est défini par la circulaire n°80-132 du 1^{er} octobre 1980 et précisé par la fiche B1 dans les recommandations pour la pratique du service publiées en janvier 1999.

- À L'IMPUTATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SUR LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Cette imputation est possible dans les limites fixées par la circulaire interministérielle n°74-237 du 30 décembre 1974. Seules peuvent être prises en compte les dépenses directement liées à l'opération d'investissement (contrôle et surveillance des travaux, par exemple).

- À LA CONSERVATION DES DOCUMENTS DE GESTION

Les règles sont définies par la circulaire n°98-24 du 17 février 1998 qui précise, notamment, les états Cassiopée à conserver.

- AU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

La passation des commandes doit respecter le code des marchés publics dans son ancienne version ou dans sa nouvelle (décret n°2001-210 du 7 mars 2001) à compter du 9 septembre 2001.

*
* *

- L'ANALYSE CONDUITE

La conformité des actes de la DDE réalisés dans le cadre de l'opération O3A13D section S8/A50, au regard de ces différents textes, a été analysée sur la période 1992-2002.

L'examen effectué n'est, bien entendu, pas exhaustif car cela aurait nécessité un travail considérable et probablement sans réel intérêt.

Il faut en effet préciser que les états Cassiopée recensent, au 1^{er} janvier 2003, 950 engagements comptables (non compris les engagements soldés au 31 décembre 1994) et qu'ont pu être identifiés 7 333 mandaterments (sans les justificatifs de dépenses d'avant 1992 non retrouvés).

Il convient par ailleurs de souligner que la mission de contrôle et de vérification a été rendue particulièrement difficile en raison du défaut de conservation d'états comptables et de modalités d'archivage insuffisantes.

6.2. LES DEMANDES D'AP ET LA MISE EN PLACE DES AP

- MISE EN PLACE DES AP

On trouvera, ci-après, un tableau donnant les montants des AP affectées chaque année depuis 1983.

Le montant total s'établit à 314 550 309, 96 € à la fin 2002 y compris les DAP (crédits du titre IX) et 312 036 882, 63 € sans les DAP. Ce dernier chiffre devrait être celui figurant dans les états Cassiopée. Le montant des AP mises en place dans Cassiopée s'élève en fait à 311 572 343, 81 €.

La différence avec le cumul des notifications d'affectation d'autorisation de programme (NAPA) provient, semble-t-il, de la non intégration dans Cassiopée du montant des AP (3 047 175 F soit 466 538, 8 €) relatives aux acquisitions foncières, résultant de la décision de fusion de l'opération L2 avec la B55, décision du 12 avril 1996.

Cet écart, sans porter réellement à conséquence, démontre un suivi comptable de l'opération insuffisant.

Soulignons que le suivi des AP s'effectue sur trois postes études, acquisitions foncières, travaux, sans décomposition plus fine avec trois numéros d'opération :

84000002 études (antérieurement 8400015)

83000001 acquisitions foncières (antérieurement 8300003)

92000002 travaux (antérieurement 9200001)

- SUIVI DES DAP

En ce qui concerne les DAP, le suivi effectué apparaît tout à fait lacunaire.

Le service des déplacements et des infrastructures de transport, principal gestionnaire de l'opération, fait état d'un montant global d'engagements possibles de 2 262 814, 09 €, les états Cassiopée de la comptabilité centrale de 1 636 070,13 € et le montant résultant des notifications d'affectation d'autorisation de programme (NAPA) est égal à 2 513 427, 33 €.

Notons de plus qu'au niveau des mandatements les états des dépenses reventilées selon l'APSM de 1995 (voir paragraphe 6.5) comportent, fin 2002, un montant de 1 957 476 € et les états Cassiopée du SDIT celui de 1 764 818, 4 €.

Aucune explication ou embryon d'explication n'a pu être fourni sur ces différences. Ce fait est significatif d'un manque de rigueur d'ensemble dans la conduite de l'opération.

6.3. LES DEMANDES D'AP ET LES NOTIFICATIONS D'AFFECTATION D'AUTORISATION DE PROGRAMME

Les demandes d'AP, présentées à la Direction des Routes, pour l'opération 03A13D (rocade L2 section 58 A50) ont été examinées depuis 1995.

Toutes les demandes ont été effectuées dans les conditions prévues à l'article 3/3 de la circulaire du 24 août 1976 qui précise que les propositions d'affectation sont accompagnées d'une fiche technique et financière localisant et définissant exactement les travaux à effectuer. Les demandes établies à partir de 1997 comportent notamment la totalité des rubriques figurant dans l'estimation de l'APSM de 95.

Les notifications d'affectation d'autorisation de programme (NAPA), adressées par la direction des routes à la DDE, **font toutes référence à la circulaire du 24 août 1976.**

Elles reprennent les grandes lignes des propositions de la DDE en précisant les montants affectés aux études, aux acquisitions foncières, et pour les travaux, leur localisation, leur nature, et le cas échéant les ouvrages d'art concernés.

Selon les termes de la circulaire de 1976 (article 3.4), l'ordonnateur secondaire doit :

- en demandant une autorisation de programme sur une tranche fonctionnelle déterminée s'assurer et confirmer à la direction des routes que les autorisations de programme affectées pour les travaux antérieurs de la même tranche sont suffisantes pour couvrir les travaux déjà autorisés,
- indiquer au TPG à l'appui de toute proposition d'engagement les références des affectations auxquelles se rattache l'engagement,
- respecter la nature des dépenses prévues lors de l'ouverture de fiches d'opération et n'engager que les travaux autorisés par les fiches techniques et financières.

Comme on le verra plus loin, les dispositions de cette circulaire du 24 août 1976 n'ont pas toujours été respectées. On peut même ajouter que les services actuels de la DDE ignorent l'existence de cette circulaire, à l'exception d'un agent de la comptabilité centrale ayant exercé des fonctions à la direction des routes.

On peut s'interroger à cet égard sur le rôle joué par le contrôleur financier déconcentré à qui il appartenait de vérifier également que les engagements successifs se sont effectués conformément aux fiches techniques et financières (article 3.4 de la circulaire).

6.4. LES ENGAGEMENTS COMPTABLES

Les engagements comptables comme cela a été précisé sont suivis par l'application Cassiopée avec une décomposition études, acquisitions foncières, travaux.

Il n'y a aucun suivi des engagements à un niveau plus fin.

Les justificatifs transmis au contrôleur financier pour ces engagements sont souvent sommaires et ne font jamais référence à la décomposition des fiches techniques et financières. De plus, ils traitent parfois de la L2 dans sa conception originelle de l'autoroute A7 à l'autoroute A50, permettant des engagements sur des opérations connexes à la L2 Est (L2 Nord, B55, ...).

Par ailleurs, la comptabilité centrale ne garde aucune trace (en règle générale) des modifications successives d'un engagement comptable déterminé.

Les documents correspondants, après avoir été enregistrés dans Cassiopée, après visa du contrôleur financier, sont transmis à l'unité comptable concernée, sans qu'il en soit pris une copie ou que l'information soit conservée sous une forme quelconque.

Il a par ailleurs été constaté que le SDIT ne conservait pas non plus une copie ou un état récapitulatif des engagements complémentaires (en plus ou en moins) relatifs aux engagements comptables référencés dans Cassiopée.

Les fiches navettes n'étant plus tenues, "l'histoire" détaillée d'un engagement comptable ou d'un marché particulier est parfois assez difficile à reconstituer de manière détaillée.

Enfin, soulignons que des dépenses relatives aux études et aux acquisitions foncières ont été imputées sur l'autorisation de programme affectée aux travaux (92000002) respectivement pour des mandats égaux à 8,990328 MF et 2,076 MF au 1er janvier 2000.

De plus, des études sociologiques ont été financées sur l'autorisation de programme relative aux acquisitions foncières.

L'imputation des ces études sociologiques pour un montant de dépenses de 219 492 F (réalisées par le cabinet ADEUS pour 41 004 F en 99, 82008 F en 98 et par le cabinet CERFISE pour 96 480 F en 1998) sur l'autorisation de programme pour les acquisitions foncières (83000003) est d'une régularité comptable pour le moins discutable !

Les documents transmis au contrôleur financier déconcentré proposaient toutefois de manière claire un engagement comptable de 356 976 F (d'ailleurs aujourd'hui non soldé) pour des études sociologiques à conduire par ces deux cabinets.

La responsabilité de cette imputation irrégulière au regard des règles comptables est pour le moins partagée avec le contrôleur financier déconcentré.

En tout état de cause, cette "perméabilité" entre les différentes AP met en évidence une gestion comptable approximative.

6.5. RECONSTITUTION DES DÉPENSES DEPUIS L'ORIGINE

Un travail considérable a été effectué par M. Thibaudat, précédent adjoint au chef du SDIT qui a ventilé l'ensemble des dépenses réalisées, depuis l'origine, par la DDE sur cette opération (à partir du répertoire général) par rubrique de l'APSM de 1995, en classant à part les dépenses non référencées par l'APSM en 1995 et donc à priori non autorisées.

Cette "mise à plat" des dépenses de la L2 a été réalisée à la suite d'une demande du DDE à l'arrivée de M. Thibaudat en 1996. Dès 1997, une vision précise de l'utilisation des crédits était ainsi disponible pour les décideurs (DDE, DDE délégué, DRDE).

Cette analyse faite à partir des répertoires et des classeurs (facturiers) n'a pas permis de retrouver les justificatifs des dépenses antérieures à 1992, relatifs aux montants suivants :

- acquisitions foncières	70 163 850, 68 F	soit 10 696 410, 08 €
- études	16 183 231, 85 F	soit 2 467 115, 05 €
- travaux	7 043 875, 29 F	soit 1 073 831, 86 €

Les justificatifs n'ont pas été retrouvés car les classeurs comportant les pièces comptables (les facturiers) ont été égarés.

Les dépenses correspondantes sont cependant certifiées par des "états d'accord" de la Trésorerie Générale de fin d'exercice et ont, ainsi, été bien imputées à l'opération.

La qualité de ce travail est à souligner ; mais on peut regretter que cette analyse n'ait porté que sur les mandatements et n'ait pas comptabilisé les engagements.

Ceci étant, cette analyse utilisée déjà dans le rapport précédent du CGPC (2001-0035-01) est la seule qui permette d'avoir une vision précise de l'affectation des dépenses.

Cet état des dépenses n'est malheureusement pas mis à jour en continu.

L'intégration des dépenses 2002 n'a été effectuée qu'a posteriori à la fin du mois de mars 2003 et avec des données incomplètes (le montant total des dépenses recensées par le SDIT se révèle inférieur à celui des dépenses comptabilisées par la comptabilité centrale).

Notons que le SDIT a mis en place depuis 2000 une procédure d'approbation préalable des dépenses (fiches d'acceptation des devis) par les chefs d'unités comptables. Ces fiches doivent comporter les références des rubriques de l'APSM de 95 et sont censées faciliter le suivi de l'affectation des dépenses.

Mais cette procédure est très partielle, elle ne concerne pas les marchés, ni les dépenses réalisées par des unités comptables non rattachées au SDIT.

La tenue, de manière continue, d'une comptabilité des mandatements et des engagements détaillée par rubrique de l'APSM de 95 (et bientôt de l'APSM n°3) est nécessaire pour se mettre en conformité avec la circulaire du 24 août 1976 et pour assurer un réel suivi comptable de l'opération.

6.6. SUIVI DES ENGAGEMENTS ET DES DÉPENSES

Les états LG01 (situation de l'opération 03A13D par unité comptable) ont pu être présentés par la comptabilité centrale pour les années 2001 et 2002 pour les études, acquisitions foncières et travaux et de manière partielle pour 2000 et 1999.

Aucun document n'a pu être retrouvé pour les exercices antérieurs à 1999.

Il en va d'ailleurs de même pour les états LL05 (synthèse des engagements de l'opération). Seuls les états de 2001 et 2002 sont complets.

Le SDIT, en revanche, dispose des états relatifs aux dépenses dont il a assuré la gestion, mais ils ne permettent pas d'avoir une vue complète de l'opération.

Les règles de conservation des documents de gestion n'ont pas ainsi respectées ces dernières années les prescriptions de la circulaire n°98-24 du 17 février 1998.

Les états LG01 de 2002 démontrent toutefois que l'opération depuis l'origine a été gérée par trois gestionnaires, auxquels sont rattachées 13 unités comptables pour les travaux, 5 pour les études et une pour les acquisitions foncières (une unité comptable rattachée à deux gestionnaires différents étant comptée deux fois).

La répartition des unités comptables et des gestionnaires est la suivante :

opération	gestionnaire	code	unité comptable	code
83 000001 acquisitions foncières	SDIT	900	SET1 (service d'études et travaux n°1)	906
	service déplacements et des infrastructures de transports			
84 000002 études	secrétariat général	200	bureau des moyens généraux	201
			services rattachés	202
			subdivision études routières	940
	SDIT	900	SET2 (service études et travaux n°2)	903
			SET1 (service études et travaux n°1)	906
92 000002 travaux	secrétariat général	200	bureau des moyens généraux	201
			services rattachés	202
			subdivision études routières	941
	service gestion de la route	700	subdivision gestion de la route	701
			CIGT (centre ingénierie et gestion du trafic)	702
			parc	703
			service exploitation des autoroutes	717
			division d'Aubagne La Ciotat	814
	SDIT	900	bureau des moyens généraux	201
			services rattachés	202
CIGT			702	
SET1 (service études et travaux n°1)			906	
			subdivision études routières	941

Les états globaux de l'opération (LL05, LG01) n'ayant pas été archivés, de manière complète, avant 2001, il n'a pas été possible d'avoir le montant des engagements et des mandatements par unité comptable pour chaque année. Seuls les montants globaux (figurant dans les états Cassiopée) à la fin de l'année 2002 sont disponibles. Ils sont détaillés dans les tableaux ci-joints.

Les montants des affectations d'AP, des engagements comptables et des engagements juridiques ne sont donnés que pour les gestionnaires, les données relatives à chaque unité comptable n'étant pas exploitables, à l'exception des crédits effectivement mandatés.

Etat des engagements et des dépenses
par unité comptable fin 2002 (en euros)

ETUDES				
code gestionnaire	affectation AP	engagement comptable	engagement juridique	mandaté
Total 200	304 773, 98	304 773, 78	304 773, 78	304 773, 78
201				256 066, 39
202				36 745, 29
941				9 962, 21
Total 900	12 147 719, 13	7 765 632, 05	6 656 840, 75	6 469 512, 86
903				3 677, 02
906				6 465 835, 79
TOTAL	12 452 493, 32	8 070 405, 94	6 961 614, 64	6 774 286, 75

ACQUISITIONS FONCIERES				
TOTAL 906	43 393 637, 08	43 302 982, 41	43 012 983, 20	42 986 198, 08

TRAVAUX				
TOTAL 200	1 528 466, 92	1 528 466, 90	1 528 466, 90	1 528 466, 90
201				906 981, 68
202				445 272, 12
941				176 813, 10
TOTAL 700	5 232 772, 12	5 197 160, 02	5 182 123, 13	5 182 123, 13
701				108 423, 94
702				4 596, 34
703				80 711, 63
717				4 910 989, 20
814				77 492, 96
TOTAL 900	248 964 974, 37	182 700 158, 53	157 893 587, 87	154 031 966, 35
201				662 394, 29
202				387 604, 19
702				131 487, 23
906				152 561 451, 05
941				289 029, 59
TOTAL	255 726 213, 41	189 570 694, 23	164 120 347, 93	160 742 556, 38

Total général	311 572 343, 8	241 044 082, 6	214 094 945, 7	210 503 041, 1
---------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Les états LL05 établis fin 2002 permettent de suivre l'ensemble des engagements comptables réalisés depuis l'origine, à l'exception des opérations soldées au 31 décembre 1994 lors du changement de système informatique. Ces opérations soldées représentent en euros :

- acquisitions foncières	18 598 015, 81 €
- études	2 771 435, 01 €
- travaux	2 367 700, 44 €

Toutefois, la comptabilité centrale a tenu à jour jusqu'en 1997 des fiches navettes des engagements comptables des opérations. Les fiches navettes pour les acquisitions foncières et les travaux ont été retrouvées, pas celles concernant les études.

Un travail détaillé de recoupement permettant de déterminer les dépenses, soldées au 31 décembre 1994 et ne figurant pas dans les états Cassiopée, pour les travaux et les acquisitions foncières pourrait être réalisé à partir des fiches navettes et de la liste des engagements comptables actuellement recensés dans Cassiopée. Ce travail ne pourrait pas être très précis, les fiches navettes ne traitant que des engagements comptables et non des dépenses réellement effectuées ; mais il serait susceptible d'identifier la nature des engagements et des dépenses en cause.

L'intérêt d'une telle recherche apparaît, cependant, a priori limité. D'autant plus que l'examen des fiches navettes pour les acquisitions foncières et les travaux n'a pas mis en évidence de libellés susceptibles de recouvrir des imputations non justifiées.

Le recours à l'examen des classeurs (facturiers) ne peut pas, par ailleurs, être envisagé compte tenu du volume des dépenses dont les justificatifs n'ont pas été retrouvés (voir paragraphe 6.5). En tout état de cause, cette analyse ne pourrait pas être effectuée pour les études.

Il est regrettable que lors du changement du système informatique une édition des dépenses soldées au 31 décembre 1994 n'ait pas été archivée.

6.7. GESTION FINANCIÈRE DE L'OPÉRATION

Il appartient au DDE de désigner pour chaque opération un gestionnaire unique ou de préciser les modalités de coordination entre les différents gestionnaires (circulaire n°80-132).

Cette organisation censée couvrir l'ensemble des opérations gérées par la DDE, doit faire l'objet d'une directive écrite précisant les opérations et les gestionnaires correspondants.

L'inspection périodique de septembre 2002 a relevé l'absence de directive particulière sur ce point et a demandé que les modalités de la coordination soient mieux formalisées pour les lignes budgétaires à gestionnaires multiples.

La complexité de l'opération L2 et le nombre d'unités comptables concernées rend encore plus aiguë la nécessité de la formalisation demandée concernant les responsabilités des gestionnaires.

Les directeurs successifs interrogés n'ont guère fourni d'indications précises sur la formalisation des décisions concernant les répartitions d'AP et de CP entre les gestionnaires et les unités comptables.

La seule réponse a été que les décisions étaient prises en comité de direction. Les traces écrites sont très limitées. Ont pu par exemple être retrouvées des notes du secrétaire général au SDIT indiquant le montant des prélèvements sur le titre V en 2001 et 2002 et une note de 1999 du chef comptable au chef du SDIT précisant les besoins des unités comptables 201, 202 et 941.

Soulignons que le prélèvement sur le titre V, pour les besoins du secrétariat général, est effectué, en totalité, depuis de nombreuses années uniquement sur l'opération L2 (03A13D), à la discrétion du SDIT.

S'il apparaît que le comité de direction a, semble-t-il, examiné chaque année le montant des crédits du titre V affectés au fonctionnement général (secrétariat général) ; les modalités de décision pour les crédits utilisés par d'autres unités comptables que le service études et travaux n°1 et celles du secrétariat général restent dans le flou.

Le gestionnaire de l'opération L2, au sens de la circulaire 80-132, n'a pas été, ainsi, désigné, la responsabilité correspondante étant diluée au sein de la structure de la DDE.

En tout état de cause, rien n'a jamais été vraiment formalisé et les décisions étaient et continuent à être prises, le plus souvent, de manière implicite ou à un niveau qui n'est pas adéquat.

Le meilleur exemple est celui de l'année 2002, le Directeur Délégué et le DRDE par une décision formalisée ont décidé de limiter les prélèvements sur le titre V à 100 000 € (ils étaient voisins de 300 000 € les exercices précédents).

Or les dépenses constatées en 2002 sur l'opération L2 sont réparties comme suit entre les diverses unités comptables :

202 bureau des moyens généraux)	99 847, 50 €
701 (service animation et gestion de l'entretien routier)	10 492, 64 €
702 CIGT	24 453, 90 €
941 subdivision études routières	88 037, 50 €
	(dont 87 262,06 pour des véhicules du parc)
906 services études et travaux	14 068 333, 89 €
<u>Total :</u>	14 291 165, 43 €

Les crédits affectés à l'unité comptable 941 ont servi à financer les véhicules du SDIT. Sur la somme de 88 037, 50 €, un montant de 60 820, 28 € a été consacré au financement de moyens de chantier (pour l'essentiel la L2 mais pas uniquement).

De plus, des crédits pour un montant de 34 945, 94 € ont été utilisés par le service de gestion de la route pour le marché 97-023 (Stradivarius) engagé en 1997 (10 492, 64 €) et le marché 00-028 (simulation de trafic dans le corridor de l'Huveaune) engagé en 2000 (24 453, 90 €)..

Le montant des "prélèvements" sur l'opération L2 s'établit ainsi à environ 160 000 € au lieu du montant de 100 000 €, résultat de la décision de la direction dont il faut souligner la rigueur qui tranche avec les pratiques antérieures. Il n'y a pas eu ainsi de décision explicite relative à la poursuite du financement d'actions conduites par le service de gestion de la route et au financement des véhicules du SDIT.

Notons à titre d'information que sur les crédits gérés, en 2002, par l'unité comptable 906 (services études et travaux) on trouve environ 99 700 € (dont 11 299 € de communication) liés au fonctionnement propre de l'opération (reprographie, ...) dont l'imputation apparaît justifiée.

En définitive, le système de décision au sein de la DDE doit respecter les instructions concernant le rôle des gestionnaires et le directeur devrait disposer d'un outil de pilotage et de contrôle des décisions prises.

6.8. DÉPENSES ANNUELLES

Les dépenses annuelles (sans les DAP) sont récapitulées dans le tableau ci-dessous (établi à partir de la reconstitution des dépenses effectuée par la DDE, voir ci-dessus paragraphe 6.5).

en MF	Acquisitions foncières	Etudes	Travaux	Total
Avant 1991	50,607,783,28	9,725,267,44		60,332
1992	19,556,067,40	6,812,063,91	10,874,432,06	37,243
1993	24,090,613,02	2,446,768,19	18,383,125,85	44,920
1994	30,456,575,98	1,888,196,93	51,154,022,37	83,498
1995	34,452,703,56	2,663,341,96	13,459,237,82	171,710
1996	50,759,689,17	5,339,162,30	185,256,285,23	241,354
1997	21,784,740,58	3,847,068,94	135,448,614,06	161,079
1998	14,481,036,73	4,388,389,29	138,229,173,20	157,098
1999	24,524,672,24	2,543,869,31	148,084,710,37	175,452
2000	7,757,947	1,708	43,81	53,273
2001	3,184	1,87	96,044	101,098
2002	0,0157 (0,0024 M€)	1,205 (0,183 M€)	92,499 (14,204 M€)	93,743 (14,291 M€)

L'évolution des dépenses totales cumulées, comparées aux AP affectées (sans les DAP) est la suivante (en MF) :

en MF	AP	mandatement
1991	78,894	60,332,
1992	286,862	97,575
1993	540,031	142,495
1994	598,882	225,993
1995	860,155	397,703
1996	992,155	639,057
1997	1,054,990	800,136
1998	1,189,840	957,234
1999	1,270,698	1,132,692
2000	1,545,426	1,185,930
2001	1,816,987	1,287,058
2002	2,046,027 (312,036,882 M€)	1,380,809 (210,503 M€)

6.9. DÉPENSES IMPUTÉES SUR LA L2 AU PROFIT D'AUTRES OPÉRATIONS OU NON DIRECTEMENT RELIÉES À LA L2

Comme cela est rappelé plus haut, l'ordonnateur secondaire doit respecter la nature des dépenses prévues lors de l'ouverture des fiches d'opération et n'engager que les travaux autorisés par les fiches techniques et financières.

Cela n'a pas été toujours le cas comme cela était déjà souligné dans le rapport n°2001-0035-01 du CGPC.

Deux analyses différentes ont été réalisées, à partir des états Cassiopée, et à partir de la ventilation des dépenses par poste de l'APSM de 1995.

6.9.1. DÉPENSES GÉRÉES PAR D'AUTRES GESTIONNAIRES QUE L'UC906 (À PARTIR DES ÉTATS CASSIOPÉE)

Une première approche résulte des dépenses gérées par d'autres unités comptable que le service études et travaux (UC906) chargé de la réalisation de la L2. Ces dépenses s'élèvent depuis l'origine à la fin de l'année 2002 à :

sur les études (84 000002) :	308 450, 96 €
sur les travaux (92 000002) :	8 181 105, 33 €
Total :	8 489 556, 29 €

Sur cette somme, un montant de 1 833 220, 79 € a été géré par le secrétariat général, 5 182 123, 13 € par le service de gestion de la route (SGR), et sous la responsabilité du gestionnaire SDIT 1 049 998, 48 € par les unités comptables du secrétariat général et 131 487, 23 € par celles du SGR.

On peut ainsi considérer que 8 196 829, 63 €, au minimum, ont été "prélevés" sur l'opération L2 par d'autres gestionnaires pour des besoins non directement reliés à cette opération. Ce chiffre ne comprend pas les dépenses réalisées par les unités comptables du SDIT (notamment par la subdivision études routières UC941) pour des frais de fonctionnement sans lien avec la L2.

6.9.2. ANALYSE À PARTIR DE LA VENTILATION DES DÉPENSES PAR POSTE DE L'APSM DE 1995

Les dépenses imputées de manière non régulière sur les crédits d'investissements mis en place pour l'opération L2 Est sont, soit des dépenses de fonctionnement, soit des dépenses sans lien direct avec la L2 réalisées pour le financement d'autres opérations.

Sur les états résultant de la reventilation des dépenses par poste de l'APSM (voir paragraphe 6.5), il a été examiné les crédits prélevés sur l'opération L2 à d'autres fins que l'opération L2 proprement dite.

6.9.2.1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement apparaissant sur cet état fin 2002 (il s'agit de la totalité des dépenses de fonctionnement sans préjuger du lien avec l'opération L2 proprement dite) sont les suivantes :

surveillance des travaux	1 221 169 €
fonctionnement et fournitures (surveillance des travaux)	574 062 €
crédits ouverts au secrétariat général	2 224 127 €
dépense de communication (divers)	373 749 €
dépense de communication (études)	638 826 €
études autres gestionnaires	309 629 €
photographie	147 245 €
reprographie	396 915 €
	5 858 722 €

La comparaison est malaisée entre les montants, figurant dans les états Cassiopée, gérés par les unités comptables et ceux résultant de la reventilation des dépenses par poste de l'APSM.

Par exemple, le chiffre de 2 224 127 € pour les crédits ouverts au secrétariat général ne se retrouve pas dans les états Cassiopée. Il paraît ainsi opportun de ne se fonder pour les dépenses de fonctionnement que sur les états Cassiopée.

Au-delà de la nature même des dépenses (notamment des dépenses de communication sur lesquelles nous reviendrons), sur environ 5, 858 M€ de dépenses de fonctionnement, nous retiendrons le chiffre minimum de 2, 883 M€ relatif aux dépenses non directement liées aux travaux, soit un prélèvement allant au-delà de ce qui est toléré par les instructions ministérielles (même si la pratique en est courante). Ce montant correspond aux dépenses gérées par le secrétariat général ou par les unités comptables du secrétariat général figurant dans les états Cassiopée.

6.9.2.2. Autres opérations

L'état des dépenses reventilées par poste de l'APSM de 1995 fait apparaître des dépenses dont le rattachement à l'opération n'est pas fondé au regard de la circulaire du 24 août 1976 et des notifications d'affectation d'autorisation de programme adressées à la DDE.

Les dépenses recensées par la DDE pour d'autres opérations ne sont, toutefois, peut-être pas exhaustives. En effet, il a par exemple été noté que le marché 98/007 conclu avec l'entreprise Acti 13 pour un montant de 2 241 641, 65 F TTC en 1998 (1 863 382 F mandatés) avait pour objet la signalisation de direction des autoroutes A50 et A7. Ces travaux de signalisation, retenus au titre du poste équipements dans la répartition des dépenses, ne peuvent avoir de lien avec l'opération de la L2 dont la mise en service aura lieu, au minimum, 10 ans après l'exécution du marché.

Quoiqu'il en soit une analyse plus approfondie a porté sur les dépenses recensées sur d'autres opérations pour lesquelles on a donné ci-dessous les montants mandatés fin 1999 et fin 2002 (en euros) :

	<u>1999</u>	<u>2002</u>
études autres gestionnaires	289 081	292 758
Marius	5 450 041	5 619 936
section S4/S8	1 958 849	2 051 756
L2 nord	319 390	744 960
B55	274 072	286 287
divers travaux	1 075 122	1 082 251
total	9 366 555	10 077 948

Ces différents postes de dépenses appellent les commentaires suivants :

ETUDES AUTRES GESTIONNAIRES

Il s'agit des crédits d'études utilisés par le secrétariat général, déjà comptabilisées au titre des dépenses de fonctionnement.

MARIUS

En premier lieu, il convient de comparer le montant des dépenses consacrées à Marius (système d'information des usagers, MARseille Information aux USagers) selon la ventilation par postes de l'APSM de 1995 aux dépenses réalisées par le gestionnaire SGR (service de gestion de la route).

Ce dernier a mandaté fin 2002 un montant total de 5 182 123, 13 € (sur la L2 Est) soit environ 400 000 € de moins que le montant résultant de la reventilation des dépenses (5 619 936 €).

Il n'a pas été possible dans le délai imparti de faire des recherches sur les dépenses, réalisées pour Marius, non prises en charge par le SGR.

Un examen particulier a cependant été effectué sur les dépenses du service de gestion de la route. Elles se décomposent de la façon suivante (à partir des états LG05 Cassiopée) :

	<u>mandatement en euros</u>
- stradivarius (marché stéria) (système d'information en temps réels sur les services de transport en commun)	113 020, 28
- parc départemental (achat de remorques)	80 711, 69
- marché Lacroix (n°96061)	2 056 409, 02
- marché SILEC (n°97012)	2 635 012, 96
- divers	<u>296 969, 18</u>
Total	5 182 123, 13

La rubrique divers regroupe des travaux (aménagement paysagers de l'autoroute A50, pose de boucles électromagnétiques...) dont le lien avec l'opération L2 n'est pas démontré.

L'opération stradivarius est relative à la mise en place d'un système général d'information des usagers des transports, sans lien direct avec la L2.

Quant aux marchés Lacroix et Silex, ils concernent pour l'essentiel le dispositif Marius implanté sur l'autoroute A50 jusqu'à Aubagne (y compris A501 et A502).

Pour être complet il faut indiquer que la DDE a bénéficié pour Marius d'une autorisation de programme spécifique de 6 000 000 F en 1995 (914 694 €) quasiment entièrement consommée (902 162, 96 de mandaté), et au demeurant toujours non soldée.

Oralement les responsables en poste avant 1998 (les dépenses ont pour l'essentiel été engagées avant cette date) ont précisé que des contacts avec la Direction des Routes et le Conseil Régional avaient eu lieu et que des accords tacites auraient été donnés pour l'imputation de ces dépenses.

Toutefois, dans le compte rendu annuel du CIGT de l'année 2000 sur Marius, on peut lire qu' "il n'y a pas eu de collaboration avec les collectivités locales qui ne se sont jamais intéressées au projet" et "si Marius n'a pas réussi à fédérer, le projet stadivarius...a amené les partenaires...à travailler sur le développement...".

L'imputation du projet Marius sur l'opération L2 n'est pas régulière mais on ne peut nier le lien entre la construction d'une grande infrastructure et la nécessité corrélative de mettre en place un système d'information des usagers de la route.

En revanche, les autres dépenses (stradivarius, une remorque pour le parc, des aménagements paysagers de l'A50) n'ont aucun lien direct avec la rocade L2 et aurait dû être pris en charge sur des crédits spécifiques. Leur imputation sur l'opération L2 transgresse les règles comptables.

SECTION S4/S8

Le rapport 2001-0035-01 précisait : "la section S4/S8 de la rocade L2 a fait l'objet d'un aménagement financé au contrat de plan Etat-Région 1989-1993 sous le n°96A13A. Cette section, constituée essentiellement par la tranchée couverte des Tilleuls, a été mise en service en novembre 1993. De 1992 à 2000, des dépenses de réparation et d'entretien de la tranchée couverte des Tilleuls, ainsi que des travaux de voirie secondaire relatifs à cette section, ont été imputés sur l'opération O3A13D pour un montant total de 12 897 125 F. Les dépenses n'ont pas été affectées à l'opération initiale faute de crédit disponible."

Peu de précisions complémentaires sont à apporter. Si l'essentiel des dépenses a eu lieu avant 1999, on peut toutefois noter que 92 907 € ont été mandatés depuis 1999 pour cette section, notamment pour les travaux et les études liés à la sécurité de cette tranchée couverte (7 305, 28 € en 2000, 14 080, 55 € en 2001, 71 521, 15 € en 2002).

Les divers marchés présentés au contrôleur financier local pour cette section font référence à l'ensemble de l'opération L2 (A7 / A50) permettant l'imputation sans difficulté des dépenses correspondantes de la section S4/S8.

Par exemple, le marché E92-O20 conclu avec l'entreprise Chagnaud pour la construction de la voie latérale sud avenue Peypin à l'Est du souterrain des tilleuls (7 596 643, 10 F TTC en 1992) comportait dans le paragraphe "nature des besoins à satisfaire" du rapport de présentation :

"La section de la deuxième rocade de Marseille L2, entre la S8 et A50 s'inscrit dans le projet de liaison autoroutière entre l'autoroute A7 et l'autoroute A50 dont l'Etat a accepté la maîtrise d'ouvrage par décision ministérielle du 15 octobre 1979.

Le dossier d'avant projet établi après concertation au plan local avec les élus et les services de la ville de Marseille ainsi que les représentants des différentes administrations concernées a été approuvé par décision du ministre de l'équipement, du logement et des transports du 3 mai 1991.

Le montant total de l'opération de la section est de 1 072 000 KF.

La section S4/S8 est en cours de réalisation. Le pont Lavéran, la passerelle des Lauriers, les terrassements entre le carrefour S4 et le pont Lavéran ont été réalisés. Les travaux de la tranchée couverte des Tilleuls sont en cours."

La même présentation inexacte a été constatée pour d'autres marchés et notamment le marché 92 - 021 conclu avec l'entreprise SOGEA pour un mur de soutènement au droit d'une crèche (605 673 FTTC) et le marché 94-05 avec l'entreprise Colas pour l'aménagement du chemin du Merlan (2 322 613, 18 F TTC).

L2 NORD ET B55

Il s'agit d'études relatives à des projets d'autoroutes destinées à relier la section en travaux à l'autoroute A7 et à l'A55. Ces projets ont un lien avec l'opération L2 Est (notamment la L2 Nord) mais n'étaient pas dotés en crédit.

Par ailleurs, la décision de fusionner les opérations L2 Est et B55 en 1996 n'a apporté qu'un complément de 3, 047 MF d'AP pour les acquisitions foncières.

Le prélèvement de nouveaux crédits pour la L2 Nord devrait cesser, à l'avenir, compte tenu de l'ouverture d'autorisations de programme spécifiques en 2001 pour cette section.

En ce qui concerne la B55, qui n'est plus d'actualité immédiate aujourd'hui, les dépenses fin 1999 avaient été imputées pour 1 376 058 F sur les études et pour 421 729 F sur les travaux.

Quelques marchés d'études lancés pour la L2 Nord ont été examinés.

Un marché (n°96-068) de 399 728, 70 F (sur l'AP travaux) a été confié au bureau d'architecture François Lewis pour l'étude du projet de l'échangeur des Aygaldes, échangeur situé sur l'autoroute A7 et devant permettre la liaison avec la B55 et la 2^{ème} rocade L2 (RD4 dit corniche nord).

Deux marchés ont par ailleurs été passés (sur l'AP études) en 1998 (n°98/035) et 98/0119) respectivement avec le cabinet Grunbach et le cabinet GERM pour des études d'intégration paysagères et une étude sociologique de l'impact du projet pour des montants, respectifs de 2 241 641, 65 F TTC et 397 740 F TTC.

Dans les rapports de présentation de ces marchés, il est indiqué, notamment, "la L2 Nord est partie intégrante de la deuxième rocade de Marseille actuellement en construction entre l'échangeur de Florian et celui de Frais Vallon". Ces affirmations sont inexactes.

L'imputation de ces dépenses relatives à la B55 et à la L2 Nord sur l'opération L2 Est apparaît, ainsi, indue même si celle relative aux études de la L2 Nord, compte tenu de la proximité et de la connexité des deux projets, est plus justifiable.

En tout état de cause, l'imputation d'une partie de ces études sur l'autorisation de programme travaux (et pas celle des études) contrevient aux dispositions de la circulaire du 24 août 1976.

DIVERS TRAVAUX

Le montant figurant dans les états correspond pour l'essentiel aux dépenses dont les justificatifs n'ont pas été retrouvés. A cet égard, l'augmentation légère des dépenses entre 1999 et 2002 apparaît difficile à interpréter.

6.9.3. BILAN DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR L'OPÉRATION L2 S8-A50 DE MANIÈRE NON CONFORME AUX RÈGLES COMPTABLES APPLICABLES

L'analyse effectuée conduit ainsi à retenir un montant minimum de dépenses imputées indûment sur l'opération L2 égal à :

- fonctionnement	2 883 219 €
- autres opérations (sans les études réalisées par d'autres gestionnaires et sans le poste divers travaux)	8 702 939 €
Total :	11 586 158 €

soit un montant d'environ 5,5% des dépenses constatées à la fin de l'année 2002.

6.10. LE RESPECT DE LA CIRCULAIRE DU 24 AOUT 1976

L'absence de suivi des engagements comptables et juridiques, sauf de manière globale pour les études, les acquisitions foncières et les travaux a conduit au non respect des dispositions de la circulaire de 1976.

En particulier les engagements par poste ou agrégats de postes de l'APSM de 95 ont dans un certain nombre de cas dépassé les montants des autorisations de programme affectées par les notifications d'affectation d'autorisation de programme (NAPA) de la Direction des Routes.

Si on ne dispose d'aucun élément relatif aux engagements, en revanche depuis 1997 la ventilation des dépenses par poste de l'APSM de 95 est connue.

C'est à partir des dépenses qu'un examen détaillé a été fait en comparant à la fin de l'exercice 99 les dépenses aux montants des autorisations de programme affectées.

Il n'a pas été jugé utile de refaire cette analyse pour les exercices postérieurs, le montant des dépenses cumulées des exercices 2000 et 2001 étant particulièrement faible (23,5 M€). L'écart global entre les AP affectées et les dépenses en 1999 est, de plus, le plus faible de toute la période étudiée. Ce fait est, d'ailleurs, probablement dû aux difficultés administratives liées à la fin du contrat de plan précédent et au commencement du plan actuel.

L'analyse conduite fait apparaître les anomalies suivantes :

LE POSTE ÉTUDES

Les études étaient dotées d'un AP spécifique de 50 MF à la fin de l'année 1999.

Le montant total des études résultant de la ventilation effectuée par poste de l'APSM s'établit à (en F)

- études (sans DAP)	51 754 423
- études autres gestionnaires	1 896 250
- L2 Nord et B55	3 892 861
Total	57 543 534

RUBRIQUE III.6 ÉQUIPEMENTS

Les dépenses s'élevaient en 1999 à 2,301 MF alors qu'aucune affectation d'AP n'avait eu lieu.

Cette légère anticipation sur la demande d'AP faite en 2000 pourrait ne pas apparaître critiquable si ce poste n'avait pas dérapé ultérieurement. Un montant de 47,047 M€ est demandé au titre de l'APSM 3 soit une multiplication par 4 en euros constants due pour partie à l'impact de la circulaire tunnel.

RUBRIQUE III.7 ENVIRONNEMENT

Pour un montant de 18,19 MF d'AP affectées, les dépenses d'élevaient à 25,335 MF au 1^{er} janvier 2000.

*
* *

Les dépenses apparaissent, ainsi, en première analyse au 1^{er} janvier 2000 supérieures de plus de 105 MF, sur un certain nombre de rubriques de l'APSM de 1995, aux autorisations de programme affectées. Il est clair que la DDE avait conscience de ce dérapage des coûts.

En effet, il a pu être retrouvé une analyse faite au 1^{er} novembre 1997 concernant le bilan comptable de l'opération qui concluait compte tenu des marchés engagés et des marchés prévus (sur divers postes de l'APSM de 1995) à un dépassement prévisionnel minimum de 130, 21 MF. La même analyse réalisée le 31 décembre 1997 concluait à un dépassement prévisible de 148, 3 MF.

Par ailleurs, en juillet 2000, dans une note interne à la DDE et avant la parution de la circulaire tunnel, le coût estimé s'élevait à 2 427 MF (valeur décembre 1994) soit une augmentation de 29% du coût du projet par rapport à l'APSM de 1995 et 20% en tenant compte de la couverture de la Fourragère pour 150 MF. Il était envisagé avec diverses mesures d'économie, de réduire cette augmentation à 13%.

En conclusion, si les dépenses et les engagements avaient été suivis strictement dans le cadre de la circulaire du 24 août 1976, la dérive des coûts aurait été portée à la connaissance de la Direction des Routes dès la fin de l'année 1997.

Un seul exemple significatif est celui de l'ouvrage SNCF (qui a été réglé à la SNCF par 15 mandatements échelonnés d'avril 1994 à octobre 1997) pour lequel la dérive des coûts de 40%, sur une AP affectée précisément par les fiches techniques et financières jointes aux NAPA transmises par la direction des routes, aurait mérité à elle seule une décision ministérielle modificative.

6.11. LE RESPECT DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

L'examen de l'ensemble des engagements comptables initiaux relatif aux marchés, ainsi que de nombreux dossiers de marchés (environ la moitié des marchés passés) a été effectué.

Par ailleurs une analyse de plusieurs commandes d'un niveau important a été réalisée.

Les modalités d'exécution des marchés (établissement des constats, calcul des acomptes,...) n'ont pas été examinées dans le détail. Les inspections périodiques effectuées sur ce sujet n'ont pas mis en évidence de dysfonctionnement majeur et une analyse réalisée sur ce sujet plusieurs années après la clôture des marchés aurait probablement manqué de pertinence.

L'examen des marchés a révélé dans un certain nombre de cas une application du code des marchés publics approximative, due le plus souvent à une préparation insuffisante aux plans technique et administratif des dossiers des marchés et au souci de réaliser rapidement les travaux.

COMMANDES PASSÉES SANS MARCHÉ

Il a été relevé les commandes suivantes :

- Battesti (architecte) en 1996 295 650, 9 F
(en deux commandes)
- CSTB en 1993 834 725, 28 F
(étude acoustique)
- ACTOM (étude de circulation et du giratoire de la Rose) 297 432, 62 F en 1996
(en deux commandes)
- IDETEC (traitement des vibrations) en 1994 297 648 F TTC
- CERFISE (commande d'études sociologiques) 299 820, 80 F en 1994
294 128 F en 1995
- Guy Henri (expertise) 299 725, 92 F en 1993

Ces différentes commandes sont formellement conformes à l'ancien code à l'exception de la commande effectuée auprès du CSTB qui bien qu'étant un organisme parapublic aurait dû être mis en concurrence.

On peut cependant affirmer que la DDE a passé de manière trop fréquente, des commandes voisines du seuil de 300 000 F, sans que l'on puisse retrouver les traces d'une quelconque mise en concurrence.

MARCHÉ E93-050 PASSÉ AVEC CAMPENON BERNARD-GUINTOLI POUR LA RÉALISATION DE LA CONSTRUCTION DE LA BRÉTELLE A1 DE L'ÉCHANGEUR DE FRAIS VALLON

Le montant du marché conclu en 1993 s'élevait à l'acte d'engagement à 11 460 336, 33 F TTC.

Une décision de poursuivre a été adoptée par le DDE adjoint le 20 avril 1995 sur proposition du chef du SDIT pour un montant de 821 600, 63 F TTC (soit 7,1% du marché).

Une indemnité après réclamation a, par ailleurs, été versée le 31 juillet 1998 de 443 230, 72 F TTC sur proposition du chef de département travaux et études techniques du SDIT.

Il est très clair que la décision de poursuivre n'était pas adaptée au cas particulier et qu'un avenant aurait dû être conclu préservant mieux les intérêts de l'Etat en cas de réclamation.

MARCHÉ 95-010 PASSÉ AVEC L'ENTREPRISE CHAGNAUD POUR LA CONSTRUCTION DE LA PASSERELLE PIÉTONS DE FRAIS VALLON

Le marché notifié le 13 avril 1995 était d'un montant de 11 066 878, 75 F TTC (TVA à 18,6%).

La durée des travaux a été de 16 mois à comparer au délai initial du marché de 8 mois (du fait de difficultés techniques avec la régie des transports de Marseille).

L'ouvrage a été mis en service le 25 février 1997 (la réception des travaux a eu lieu le 4 mars 1997).

Une décision de poursuivre les travaux pour un montant de 1 391 288, 38 F HT (14,91% du montant initial) a été présentée par le SDIT le 24 mars 1997 à la comptabilité centrale qui l'a refusé le 7 mai 1997, en demandant qu'un avenant soit passé. Le 15 mai 1997 sous la signature du chef de département travaux et études techniques du SDIT, validé par le directeur départemental adjoint un avenant a été présenté pour un montant de 3 095 766, 41 F HT incluant une indemnité pour allongement des délais d'exécution de 1 396 588 F HT et des travaux supplémentaires pour 1 699 178 F HT.

Le montant à régler à l'entreprise au titre des travaux supplémentaires est ainsi passé en quelques semaines de 1, 391 MF HT à 1, 699 MF HT entre la proposition de la décision de poursuivre et l'avenant.

Cet avenant de régularisation à la légalité douteuse puisque proposé après la réception représente 33, 28 % du montant du marché initial.

Cette augmentation considérable aurait pu conduire la DDE à engager un contentieux pour préserver, au mieux, les intérêts de l'Etat.

Enfin, la proposition d'une décision de poursuivre après réception des travaux démontre une pratique des marchés publics déficiente.

MARCHÉ N°95-017 PASSÉ AVEC LA SOCIÉTÉ ILEX REPRÉSENTÉE PAR M. PERE, PAYSAGISTE ET M. KERN, ARCHITECTE

Il s'agit d'un marché de maîtrise d'œuvre conclu pour la réalisation d'aménagements de surface de la tranchée couverte de Montolivet Bois Luzy

Le marché a été notifié le 22 décembre 1995 avec un forfait provisoire de rémunération de 2 200 000 F HT après deux présentations à la commission spécialisée des marchés.

L'avis initial du 4 avril 1995 de la commission était défavorable au regard notamment des irrégularités de procédure, d'une négociation insuffisante et de l'imprécision du marché conduisant inévitablement à une gestion difficile.

Le marché a été présenté à nouveau à la commission spécialisée des marchés après une négociation complémentaire avec l'entreprise, mais n'a pas été retenu pour un examen par la commission le 30 juin 1995.

Compte tenu de l'évolution du projet à la demande des comités d'intérêt de quartier et de la ville de Marseille, un avenant n°3 a été conclu en 1999 augmentant le montant du marché de 332 403, 05 FHT soit une augmentation de 15, 7 %.

Cette augmentation confirme la pertinence de l'avis de la commission spécialisée des marchés. Il aurait été plus opportun de relancer la procédure sur la base d'un dossier mieux étudié et d'un projet définitif.

MARCHÉ N°96-037 CONCLU AVEC ALAIN MARGUERIT POUR LES AMÉNAGEMENTS PAYSAGERS DANS LE SECTEUR NORD DU SECTEUR DE MONTOLIVET (jardins familiaux)

Il s'agit d'un marché de maîtrise d'œuvre notifié le 4 novembre 1996 avec un forfait provisoire de rémunération de 1 209 100 F HT. Un avenant n°2 notifié au titulaire le 22 août 2001 a fait passer le montant du marché à 1 647 566, 55 F HT (valeur août 1996), soit 36, 2 % d'augmentation.

L'opération d'ensemble estimée à 3 355 205 € consiste dans l'aménagement d'un espace de 5 hectares avec création de 120 parcelles de jardins familiaux et d'un espace public.

Fin 2002, les travaux n'étaient pas commencés (sur l'état des dépenses ventilées par poste de l'APM) et un montant de 192 047, 95 € a déjà été mandaté au titulaire du marché.

On ne peut que s'interroger sur le sérieux des études (ainsi que sur la validité de la procédure de sélection de l'entreprise) effectuées en 1996 puisque 7ans après, rien ne s'est réellement passé ce qui peut laisser supposer encore des évolutions ultérieures du projet.

Sur le fond, la pertinence de l'aménagement de jardins familiaux, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, pose également question tant au plan de l'opportunité qu'au plan juridique.

MARCHÉ 00/25 PASSÉ AVEC DODIN / VALÉRIAN POUR LA CONSTRUCTION DE MURS DE SOUTÈNEMENT ENTRE FRAIS VALLON ET ST JULIEN

Le marché a été notifié le 27 novembre 2000.

Le montant cumulé de la tranche ferme et de la tranche conditionnelle n°1 s'élève à 10 216 357, 20 € HT soit 12 218 763, 21 € TTC.

Une décision de poursuivre présentée le 12 mars 2002 a été validée pour un montant de 2 883 642, 8 € HT soit 28, 2 % d'augmentation.

Les raisons techniques justifiant l'augmentation de la masse des travaux paraissent indiscutables au regard de la stabilité des parois et de la sécurité.

Ceci étant, cela démontre que les études initiales étaient insuffisantes (par exemple multiplication par 2,5 du nombre des barres d'ancrage).

Il nous a été précisé que la passation d'un avenant avec clause de renonciation à recours ultérieur, qui aurait été de loin préférable à la décision de poursuivre, n'avait pas pu être envisagée compte tenu des prétentions de l'entreprise sur le préjudice qu'elle estime avoir subi. On ne peut que le regretter car cela confirme le risque de contentieux ultérieurs.

LES INDEMNITÉS VERSÉES À L'ENTREPRISE BEC

Quatre marchés conclus avec cette entreprise ont donné lieu à des versements d'indemnités :

- **marché 94-012**

Ce marché concerne la réalisation de l'échangeur de Frais Vallon. Le marché a été notifié à l'entreprise BEC le 16 août 1994 après appel d'offres restreint. Il était d'un montant initial de 46,9 MF HT (tranche ferme 31,5 MF HT et tranche conditionnelle 15,4 MF HT).

Le chantier a été arrêté du 28 mai 1996 au 30 mai 1997. Les difficultés de mise en place des crédits de paiement ont été avancées pour justifier cet arrêt de chantier, mais il résultait, semble-t-il, en premier lieu de l'absence d'études sérieuses préalables d'exploitation pendant le chantier.

Une première indemnité a été attribuée à l'entreprise par décision de la PRM (directeur adjoint) sur proposition du SDIT le 18 novembre 1997 d'un montant de 1 603 484 F HT.

Pour régler des travaux supplémentaires une décision de poursuivre a été signée le 18 juin 1998 par le Directeur Adjoint portant le montant limite des travaux à 50,5 MF HT (au lieu de 46,874 170 MF HT).

Une deuxième décision de poursuivre sera approuvée par le DRDE le 4 août 1998 portant le montant du marché à 55,316 MF HT. Les travaux supplémentaires de ces deux décisions (comprenant les travaux non prévus résultant de l'interruption de chantier) et un complément indemnitaire ont été intégrés dans un projet d'avenant qui a été présenté à la commission spécialisée des marchés.

Ce projet d'avenant d'un montant de 12 000 435 F HT, soit 26,7% du marché initial, comportait des travaux supplémentaires et le remboursement de frais supportés par l'entreprise du fait de l'interruption des travaux (8 700 180 F HT).

La commission spécialisée des marchés (CSM), après avoir noté que la réclamation de l'entreprise n'avait pas été présentée en bonne et due forme, a donné un avis favorable le 30 juillet 1998, assorti des réserves suivantes :

- "que le poste indemnisation (1 603 484 F) soit explicitement cité comme poste "pour mémoire",
- qu'une clause de non recours soit introduite,
- que compte tenu de l'absence actuelle de justification, le poste "rémunération des frais fixes" (2 474 213 F), soit exclu de l'avenant";

Elle a de plus attiré l'attention du service sur le caractère très insuffisant des explications données dans le rapport de présentation et ses annexes, eu égard aux sommes en jeu et à la complexité du dossier.

L'avenant a, en définitive, été transmis à l'entreprise en supprimant le poste rémunération des frais fixes, mais sans qu'une clause de non recours soit introduite.

Toutefois, par décision de la PRM du 29 janvier 1999, sur proposition, établie le 1^{er} décembre 1998, par le chef du Département Travaux et Etudes Techniques du SDIT (rapport du maître d'œuvre à la PRM), une indemnité de 2 983 900,63 F TTC (2 474 212,79 F HT) a été accordée, exactement égale au poste rémunération des frais fixes que la CSM avait demandé de retirer car elle le considérait comme insuffisamment fondé.

Il n'a pas été possible de retrouver les pièces de l'engagement comptable relatives à cette indemnité (apparemment égarées).

Seule la décision d'octroi signée du Directeur Délégué a été retrouvée. Quant à l'avenant (signé sans clause de non recours le 4 décembre 1998 par le Directeur Délégué), il a fait l'objet d'une proposition du chef du SDIT à la PRM le 4 août 1998.

Compte tenu de l'avis de la CSM, le versement de cette indemnité à l'entreprise aurait dû s'appuyer sur une analyse justificative précise, répondant à l'observation de la CSM figurant dans les considérants de son avis, "il n'est pas prouvé que ce montant ne fait pas double emploi avec la part de frais généraux normalement contenue dans les autres postes justifiant l'augmentation du marché".

Le rapport de présentation du 1^{er} décembre 1998 qui ne fait à cet égard référence qu'au calcul forfaitaire décrit dans le rapport de présentation de l'avenant, établi le 7 juin 1998 et transmis à la CSM, ne permet pas d'être assuré que cette analyse justificative a bien été conduite.

- **marché 95-002**

Ce marché a été notifié au groupement d'entreprises BEC/DEHE/MONTCOCOL/FRANKI pour la réalisation de la tranchée couverte de Montolivet Bois Luzy d'une longueur de 1 072 m. Il comportait une tranche ferme de 167 074 382, 68 MF HT et une tranche conditionnelle de 25 323 634, 56 MF HT soit un montant total de 192 398 017, 2 F HT.

La réception a été prononcée le 23 juillet 1999 avec effet au 31 octobre 1997.

Après instruction de la demande d'indemnité présentée par l'entreprise le 16 septembre 1997, sur rapport du 29 novembre 1999 du maître d'œuvre (le chef du Département Etudes et Travaux du SDIT) et par décision de la PRM (Directeur Délégué) il a été alloué, le 21 août 2000, une indemnité de 2 393 118, 93 F TTC pour un montant demandé par l'entreprise de 82 909 687 F TTC.

L'entreprise a formulé une nouvelle demande d'indemnité le 20 avril 2000 d'un montant HT de 83 995 077, 08 F, soit 100 410 272, 16 F TTC.

Le comité consultatif interrégional de règlement amiable (CCIRA) le 9 novembre 2000 s'est prononcé pour l'octroi d'une indemnité de 24 millions de francs (y compris l'indemnité déjà versée) et a considéré comme équitable de lever les pénalités de retard.

Le 4 décembre 2000, la PRM (Directeur Délégué) a pris une décision d'attribution d'une indemnité de 26 359 010, 20 F calculée comme suit :

indemnité	24 MF
levée des pénalités	+ 4, 752 12913 MF
indemnité déjà versée	- 2, 393 11893 MF
	<hr/>
soit	26, 35901020 MF

Compte tenu du montant particulièrement élevé de l'indemnité versée, de l'écart considérable entre la première analyse de la DDE sur le montant de l'indemnité à verser et sur celui de l'indemnité effectivement versée, il aurait été probablement souhaitable de ne pas suivre l'avis du CCIRA et d'engager après avis de la Direction des Routes un contentieux qui aurait peut être permis de réduire les prétentions de l'entreprise.

- **marché 96-001**

Ce marché conclu avec l'entreprise BEC en 1996 d'un montant de 15 640 650, 50 F HT avait pour objet la réalisation des bretelles A3 et A4 de l'échangeur de Frais Vallon.

L'entreprise a présenté en 1999, après réception définitive du 28 septembre 1999, une réclamation de 3 611 105, 91 F HT.

Sur proposition du SDIT en septembre 2000 la PRM a décidé, sans accord de l'entreprise, le versement d'une indemnité de 1 078 065, 35 F TTC (893 918, 2 F HT).

Le rapport présenté par le chef du département études et travaux du SDIT précisait qu'il convenait de ne pas aller au-delà de ce montant de manière amiable et d'engager un contentieux si les réclamations de l'entreprise étaient supérieures.

Le 20 juillet 2001 une indemnité complémentaire de 774 471 F TTC a été décidée par la PRM (DRDE) après de nouvelles négociations avec l'entreprise.

La DDE n'a manifestement pas été d'une grande fermeté avec l'entreprise et aurait dû en rester à sa proposition initiale.

- **marché 97-047**

Ce marché a été conclu avec l'entreprise BEC en novembre 1997 pour la réalisation d'ouvrages hydrauliques pour un montant de 18 298 291, 50 F HT (22 065 327, 55 F TTC).

Les travaux se sont terminés le 22 avril 1999.

Un avenant a été notifié à l'entreprise BEC le 9 novembre 1999 (dont nous n'avons pas pu retrouver le détail, les pièces du marché étant égarées) comprenant des travaux supplémentaires et une indemnité pour arrêt de chantier.

Après avis du comité consultatif interrégional de règlement amiable du 3 juillet 2002, une indemnité de 327 793 € TTC a été versée à l'entreprise.

On peut regretter qu'en 1999 n'ait pas été introduit dans l'avenant une clause de non recours de la part de l'entreprise.

L'engagement d'un contentieux aurait été peut être préférable, après avis de la direction des routes, à l'application de l'avis du CCIRA, même si le dossier a fait l'objet d'une étude très soignée et attentive de la PRM et que rien naturellement ne prouve que le contentieux aurait conduit à un résultat plus favorable.

- **conclusions sur l'entreprise BEC**

L'entreprise BEC paraît être une spécialiste de la gestion des marchés par le biais de réclamations et d'indemnités. **Il n'apparaît pas certains que toutes les précautions aient été prises pour garantir au mieux les intérêts de l'Etat et on peut s'interroger sur l'opportunité d'avoir suivi les avis du CCIRA.**

Par ailleurs, le versement d'une indemnité pour le marché 94-012 semble avoir été effectué sans disposer des justifications nécessaires au regard de l'avis de la CSM.

- **MARCHÉ 02-007**

Le marché a été notifié le 8 février 2002 à l'entreprise SETEC pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'ordonnancement technique et financier de la L2 pour un montant de 359 113, 42 € sur une durée de cinq ans (une tranche ferme de deux ans et trois tranches conditionnelles d'un an).

Ce marché, au demeurant nécessaire, fait suite à une commande passée en 2000 à la SETEC, ayant le même objet de 155 210, 90 F en 2000.

Il paraît donc que la société SETEC de par sa connaissance du dossier a pu, peut-être, être avantagée par rapport aux autres entreprises ayant présenté une offre, mais rien ne peut le démontrer de manière objective au vu du dossier.

6.12. COMMENTAIRES SUR L'OPPORTUNITÉ DE CERTAINES DÉPENSES RÉALISÉES

6.12.1. DÉPENSES DE COMMUNICATION

Ces dépenses s'élèvent en montant cumulé depuis l'origine (en euros courants) à 933 188 € en 1999 et 1 010 570 € en 2002.

Ces dépenses sont particulièrement élevées, notamment avant 1999, et restent à un niveau raisonnable en 2000, 2001 et 2002 (77 382 € pour ces trois années).

Ces dépenses ont porté notamment sur la mise en place d'un journal mensuel "traces" pendant un certain nombre d'années. Par exemple, la société Design et communication pour la conception du journal a perçu, avant 1999, 527 154 F. A cette somme se sont rajoutées des dépenses d'impression et de distribution facturées par d'autres fournisseurs.

On peut noter également une somme de 636 291, 16 F versée à l'entreprise Plein Phare pour l'animation du centre d'information de Frais Vaillon (sur plusieurs exercices).

Il a été relevé également l'imputation au titre de ces dépenses de communication de 596 428 F versés à la société CERFISE (cabinet d'études sociologiques) qui a en fait bénéficié d'un montant de commandes global avant 1999 de 1 181 616, 89 F.

Le recensement effectué des dépenses de communication au regard de l'exemple CERFISE pourrait, ainsi, ne pas être exhaustif.

6.12.2. ETUDES DIVERSES RÉALISÉES

- prestations du cabinet CERFISE

On peut s'interroger sur l'utilité réelle de ces prestations au regard de leur montant total (1 181 616, 89 F) rappelé ci-dessus. En tout état de cause, si l'objectif de ces études était d'avoir un "support socio-politique" pour maîtriser la négociation avec les associations et la ville, le résultat au regard de l'évolution du projet à compter de 1997 n'est pas à la hauteur des sommes investies.

- commande au cabinet Guy

En 1993 pour un montant de 299 725, 92 F une mission d'expertise a été confiée à ce cabinet. Le caractère opérationnel des conclusions de cette étude retranscrites ci-après n'apparaît pas évident.

"Par ailleurs, pour remédier aux insuffisances de la conduite des études qui ont été signalées, il pourrait être judicieux de réfléchir à la mise en place d'une mission de pilotage intervenant directement auprès du maître d'ouvrage et épaulant la direction technique actuelle. Chargée de définir le contenu des différentes missions, celle-ci serait ensuite chargée de piloter et de coordonner les interventions de tous les intervenants (y compris la maîtrise d'œuvre DDE) pour le reste des études et pour la réalisation.

Reste qu'un problème de taille demeure, sur lequel la phase précédente a déjà buté : comment donner aux concepteurs récemment associés au processus de conception les moyens d'intervenir en profondeur, comme de vrais maîtres d'œuvres, et non comme de simples assistants ?

La nouvelle phase qui s'est engagée, en adoptant une approche pragmatique sensiblement différente de l'approche précédemment adoptée, apportera sous peu des éléments intéressants pour l'analyse de cette expérimentation en vraie grandeur qu'est la deuxième rocade de Marseille. Affaire à suivre, donc."

- étude marie françoise Breton effectuée en 1995 pour un montant de 90 000 F

Si la qualité de l'étude apparaît correcte, son objet paraît plus critiquable puisqu'il s'agit d'analyser les potentialités culturelles patrimoniales susceptibles d'être développées de manière connexe à la L2.

Cette étude effectuée, semble-t-il, à la demande de la ville de Marseille aurait pu être prise en charge en totalité par cette collectivité.

7. CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET

7.1. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CONTRAT DE PLAN

L'opération L2 Est très lourde financièrement était financée dans le cadre du contrat de plan précédent, avec la clé de financement des opérations en milieu urbain : 27,5% de la part de l'Etat , 27,5% pour la Région PACA et 45% pour la ville de Marseille.

Une partie des difficultés rencontrées résultent des difficultés de la programmation. La programmation aurait normalement dû permettre de mettre en place des AP relatives au financement de tranches fonctionnelles. M. Peigné nous a rappelé les difficultés financières rencontrées à partir de 1998, avec peu d'AP affectées, puis la décision d'allonger la durée du contrat de plan d'une année, à enveloppes constantes.

Dans les périodes de rigueur, l'importance des crédits affectés à la L2, incitait la préfecture de région à prélever des CP sur cette opération afin de les reporter sur d'autres opérations du contrat de plan.

On peut légitimement s'interroger sur la compatibilité d'une opération aussi lourde avec les procédures habituelles du contrat de plan.

La L2 est en effet inscrite pour un montant de 1050 MF au contrat de plan 2000-2006, la part du département des Bouches du Rhône s'élevant au total à 1828 MF pour une quinzaine d'opérations. A elle seule la L2 représente donc 57% du contrat de plan dans le département des Bouches du Rhône et 18% du contrat de plan de la région PACA (lequel s'élève à 5736 MF).

Il aurait été sans doute souhaitable que cette opération soit traitée hors contrat de plan, comme par exemple l'opération du tunnel de Toulon.

7.2. ABSENCE DE CONTINUITÉ DANS LE SUIVI DE L'OPÉRATION

La L2 est un projet complexe, difficile techniquement , nécessitant une intégration délicate dans un milieu urbain ayant fortement évolué depuis l'origine, soumis à la pression permanente des riverains et des élus.

Dans ce contexte, il nous semble que l'importance de cette opération aurait justifié qu'un service particulier se consacre exclusivement à sa réalisation.

Le chef du SDIT est en effet responsable de toutes les opérations routières du contrat de plan, et il est aussi responsable des réflexions dans le domaine des déplacements. Il est évident que comme son adjoint responsable du département études et travaux, il est obligé de se partager entre les nombreuses opérations du contrat de plan.

Les changements de directeur et de responsable du SDIT et de son adjoint en 1998 et 1999 n'ont pas contribué à la continuité du suivi de cette opération. La note (annexe n°6) de MM. Brassart et Piloix en réponse au rapport du CGPC n°2001-0035-01 au-delà de son aspect polémique confirme les difficultés de transmission d'informations entre les équipes.

A cet égard, le manque d'outil de suivi et de tableaux de bord (notamment comptables) n'ont permis à la nouvelle équipe de direction arrivée en 1998 de prendre conscience des difficultés qu'au cours de l'année 2000, prise de conscience qui s'est affinée dans le cadre de la préparation de l'APSM n°3 et de la prise en compte de la circulaire tunnel.

On peut également souligner l'absence chronique au sein de la DDE 13 de dossiers de planification, d'outils d'ordonnancement et de plannings de réalisation. La mission confiée au cabinet SETEC sur ce point vient combler une lacune (voir ci-dessus paragraphe 6.11 marché 02-007).

8. CONCLUSIONS

8.1. LE CONSTAT SUR LE PASSÉ

Le projet de la L2 a été soumis à des évolutions successives dont les causes sont à rechercher en premier lieu dans un environnement urbain qui n'a pas permis de réaliser le projet initial, conçu à l'origine.

Les pressions très fortes des riverains encouragés par les élus ont entraîné des modifications nombreuses du projet.

Ce dernier a, de plus, dû être mis aux normes de sécurité préconisées par la circulaire tunnel de 2000.

Ces causes principales expliquent pour partie la dérive des coûts. Il n'en reste pas moins que le projet a été dès l'origine insuffisamment étudié au plan technique et très sous-estimé.

Les mouvements de personnel et l'absence de continuité entre les équipes, combinés pour partie à l'absence de planning et de tableaux de bord sérieux, n'a pas facilité la maîtrise de ce dossier dont **l'ampleur aurait mérité une équipe affectée, et des méthodes de suivi et de planification adaptées.** Les outils de suivi financier élaborés à compter de 1997, insuffisamment structurés, n'ont pas été exploités alors qu'ils auraient dû permettre d'attirer l'attention sur le dérapage des coûts qui étaient prévisibles, dès la fin de l'année 1997.

De plus, l'objectif de réaliser rapidement des travaux a souvent prévalu sur le strict respect des règles comptables ou sur celles du code des marchés publics.

Sur ce point, il faut notamment souligner le versement à des entreprises d'indemnités importantes, pour lesquelles l'intérêt de l'Etat aurait, peut-être, pu être mieux défendu.

Enfin, les contraintes budgétaires ont incité les responsables à effectuer des prélèvements indus de crédits sur l'opération à d'autres fins que la L2 (fonctionnement général, financement d'autres opérations).

8.2. RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

L'achèvement du projet dans les meilleures conditions possibles devrait, à notre avis, s'appuyer sur :

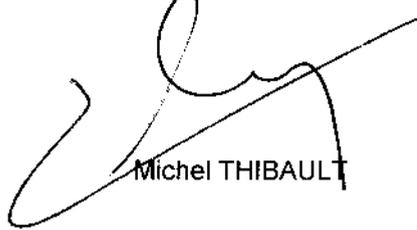
- La constitution d'une équipe dédiée disposant des moyens humains suffisants spécifiques à la L2, rendant des comptes régulièrement, même si le recours à une maîtrise d'œuvre extérieure privée est développé,
- La fixation de manière claire des rôles de chacun et notamment la clarification des fonctions de maître d'ouvrage, de maître d'œuvre, de conducteur d'opération, par le directeur avec une définition précise des tâches et des missions à exercer et des procédures de décision,
- Un suivi comptable respectueux des principes de la circulaire du 24 août 1976. Le maître d'ouvrage et son représentant local doivent pouvoir disposer en permanence d'un état des dépenses et des engagements par poste de l'APSM,
- Un système de décision interne à la DDE revu pour que le gestionnaire de l'opération soit clairement désigné avec des décisions explicites d'affectation d'autorisation de programme et de crédits de paiement,
- Une programmation et un ordonnancement du projet qu'il serait souhaitable de faire valider par la Direction des Routes.

Enfin, un rappel à l'ordre sur le respect général des règles comptables est nécessaire au regard de leur application antérieure parfois partielle.

Il convient par ailleurs de lever dans les meilleurs délais toutes les incertitudes sur certains aspects du projet (réalisations de jardins familiaux, échangeur Cabassud, partage des responsabilités avec les collectivités sur la réalisation et l'entretien des espaces ou sur l'échangeur U400)

La maîtrise de la réalisation du projet devrait être assurée par la mise en œuvre des mesures proposées qui visent pour l'essentiel à l'application rigoureuse des procédures réglementaires.

L'ingénieur général des Ponts et Chaussées
Inspecteur général routes



Michel THIBAUT

L'ingénieur général des Ponts et Chaussées
Inspecteur général gestion



Charles VIGNY

ANNEXES

1. LETTRE DU DIRECTEUR DES ROUTES DU 23 DÉCEMBRE 2002 ET
LETTRE DE MISSION DU SECRETAIRE GÉNÉRAL DU CGPC DU
24 JANVIER 2003

ANNEXE n°1

la Défense, le

24 JAN. 2003

Courrier Arrivée

31 JAN. 2003

11^{ème} MIGT

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
6^{ème} Section
Le Secrétaire Général

NOTE
à l'attention de

~~Monsieur Charles VIGNY,~~
Monsieur Charles VIGNY,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Affaire n° 2003-0009-01

Par note du 23 décembre 2002, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (direction des routes) a demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission concernant le suivi de l'évolution des coûts de la rocade L2 à Marseille.

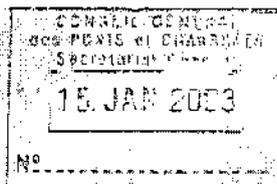
Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2003-0009-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au coordonnateur de la mission d'inspection générale territoriale n° 11 et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (direction des routes) par le vice-président du CGPC.

Dominique CYROT

Copies : M. le coordonnateur de la MIGT n° 11
M. le président de la 3^{ème} section
M. le secrétaire de la 3^{ème} section
M. le président de la 5^{ème} section
M. le secrétaire de la 5^{ème} section

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 88 23
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. cgpc-sg
@equipement.gouv.fr



ministère
de l'Équipement,
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer



direction
des routes

2, rue de la Défense
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 88 74

téléfax :
01 40 81 19 92
mél : arnu.dr@equipement.gouv.fr

La Défense, le 23 DEC. 2002

Le ministre de l'Équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer

à
Monsieur le Vice-Président du Conseil général
Des ponts et chaussées

objet : Opération 03 A.13 D - Rocade L2 Est à Marseille - Section S8 - A56

référence : Rapport de mission du CGPC de février 2002

affaire suivie par : Annie ESTARQUIT - R/IR-MU/02D575
tél. 01 40 81 88 74; fax 01 40 81 19 92
mél annie.estarquit@equipement.gouv.fr

Le rapport de mission n°2001-0035-01 de février 2002 du Conseil général des ponts et chaussées concernant la rocade L2 Est à Marseille, a mis en évidence des dysfonctionnements dans la conduite de cette opération sur les plans financier, technique et administratif, en termes de respect des procédures et de maîtrise du déroulement opérationnel des travaux.

Au plan financier, sur la base des éléments résultant de l'état d'avancement des études fournis par la DDE mi 2001, l'analyse de la mission J'avait conduit à proposer une estimation prévisionnelle du coût final de l'opération comprise entre 466,49 M€ (3 060 MF) et 480,21 M€ (3 150 MF) en valeur décembre 2000. Cette estimation, hors réévaluation économique, correspondait à une augmentation du coût du projet de l'ordre de 33 à 37 % par rapport au coût d'objectif résultant de la dernière décision ministérielle de réévaluation provisoire du 19 juillet 2001 et de la prise en compte des décisions de travaux supplémentaires de 1998 et 1999.

L'avant-projet sommaire modificatif global, demandé par la mission, qui doit être présenté fin décembre 2002 par la DDE, devrait proposer un nouveau coût d'objectif total compris entre 545 M€ (3 575 MF) et 577 M€ (3 784 MF) en valeur décembre 2001. Cette estimation est encore susceptible d'être modifiée en fonction de l'avis qui sera émis par le comité d'évaluation de la sécurité des tunnels routiers et de l'aboutissement des études d'un raccordement supplémentaire à la voirie urbaine (échangeur de Cabassud).

Les modifications apportées au projet résultant de demandes locales (couvertures supplémentaires) ne justifient pas à elles seules la dérive importante du coût d'objectif.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 88 68
téléfax :
01 40 81 19 92
mél : ARNU.DR@equipement.gouv.fr

Par ailleurs, la mission a révélé que certaines dépenses avaient été indûment imputées à la rocade L2 (système d'information MARJUS notamment).

De plus, les dispositions de la circulaire du 5 mai 1994 n'ont pas toujours été respectées : la DDE ayant approuvé, parfois sans avis préalable de l'inspecteur général spécialisé dans le domaine routier, certains projets partiels dont l'évolution du coût par rapport au dernier APSM approuvé justifiait de nouveaux APSM partiels et de décisions du niveau central.

D'autre part, indépendamment de l'aspect financier, il apparaît aujourd'hui, qu'au regard des seules contraintes techniques et de procédures, une mise en service partielle ne pourrait intervenir au mieux que mi 2008 et mi 2009 pour une mise en service totale, alors qu'en octobre 2001 celle-ci était envisagée en 2006.

Ces anomalies dans la maîtrise du projet conduisent à s'interroger sur la manière dont les études et les estimations ont été menées et ont contribué notamment à fixer un coût d'objectif largement sous-évalué, en contradiction avec l'objectif de coût plafond recherché par la circulaire du 5 mai 1994.

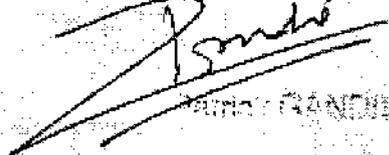
En conséquence, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir désigner une nouvelle mission de l'inspection générale de l'équipement ayant pour objet :

- de contrôler la régularité des procédures comptables mise en œuvre sur ce projet, en particulier au cours de la période des années 1990, et de proposer éventuellement des mesures de gestion comptable et de suivi financier applicables pour la suite du projet ;
- d'examiner si l'organisation du management et des responsabilités sont adaptées à la conduite du projet ;
- d'indiquer, dans quelle mesure, si l'ancienneté des faits mis en évidence le permet, des suites disciplinaires pourraient être envisagées.

Cette mission serait chargée de rendre son analyse et ses éventuelles recommandations dans un délai de quatre mois.

Pour le ministre et par délégation.

Le directeur des routes



Jean-Louis GANDON

2. ETAT DES MOUVEMENTS DU PERSONNEL

SERVICE DES DEPLACEMENTS ET DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

SDIT Fonction:1.xls

Chefs de service

FESTOR Jean-Claude jusqu'au 31/08/1992
 PILOIX Christophe IPC - de 01/09/1992 au 31/01/1998
 DALLARD Thierry IPC - de 01/05/1999 au 01/05/2003

Adjoins aux chefs de service

TRETOT Olivier - de 01/07/1995 au 29/02/1996
 REYRE Monique - de 01/04/1998 au 30/09/1999
 THIBAUDAT Hubert - de 01/03/1996 au 31/12/2000
 COPPE Guillaume - depuis le 01/10/1998
 LEFEVRE James - depuis le 01/01/2001

Responsables de la L2

ERIDE

DUSSERRE Michel - depuis le 01/07/1991
 BALAGUER Renaud - du 01/09/1996
 au 31/12/1999
 BERIA Pascal - depuis le 01/01/2000

ORNIER

DESROCHES Franck - du 01/02/1992
 au 31/03/1996
 DUSSEYRE Michel - depuis le 01/07/1991

GA

PORTIER Benoit - du 01/12/1989 au 31/12/1997
 PAUCHON Christophe - du 01/05/1998 au 31/08/2002
 BARNOLA Philippe - depuis le 01/01/2003

Aménagement

CROCMBETTE Régine - du 01/08/1994 au 31/12/1997
 ICARD Daniel - du 01/11/1992 au 04/02/2002
 FONTES Gilles - du 01/05/2002 au 01/02/2003

Transpoil

BIERTHAUT Gaëlle - depuis le 15/11/1999

DEE 13

Directeurs départementaux de l'Équipement
 OURADOU Raymond prédecesseur de M. BRASSART
 BRASSART Eric - du 15/04/1992 au 28/01/1998

Directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement

PEIGNE Hubert - du 01/04/1998 au 30/04/2002
 BUDILLON Alain - depuis le 06/05/2002

Directeur délégué départemental

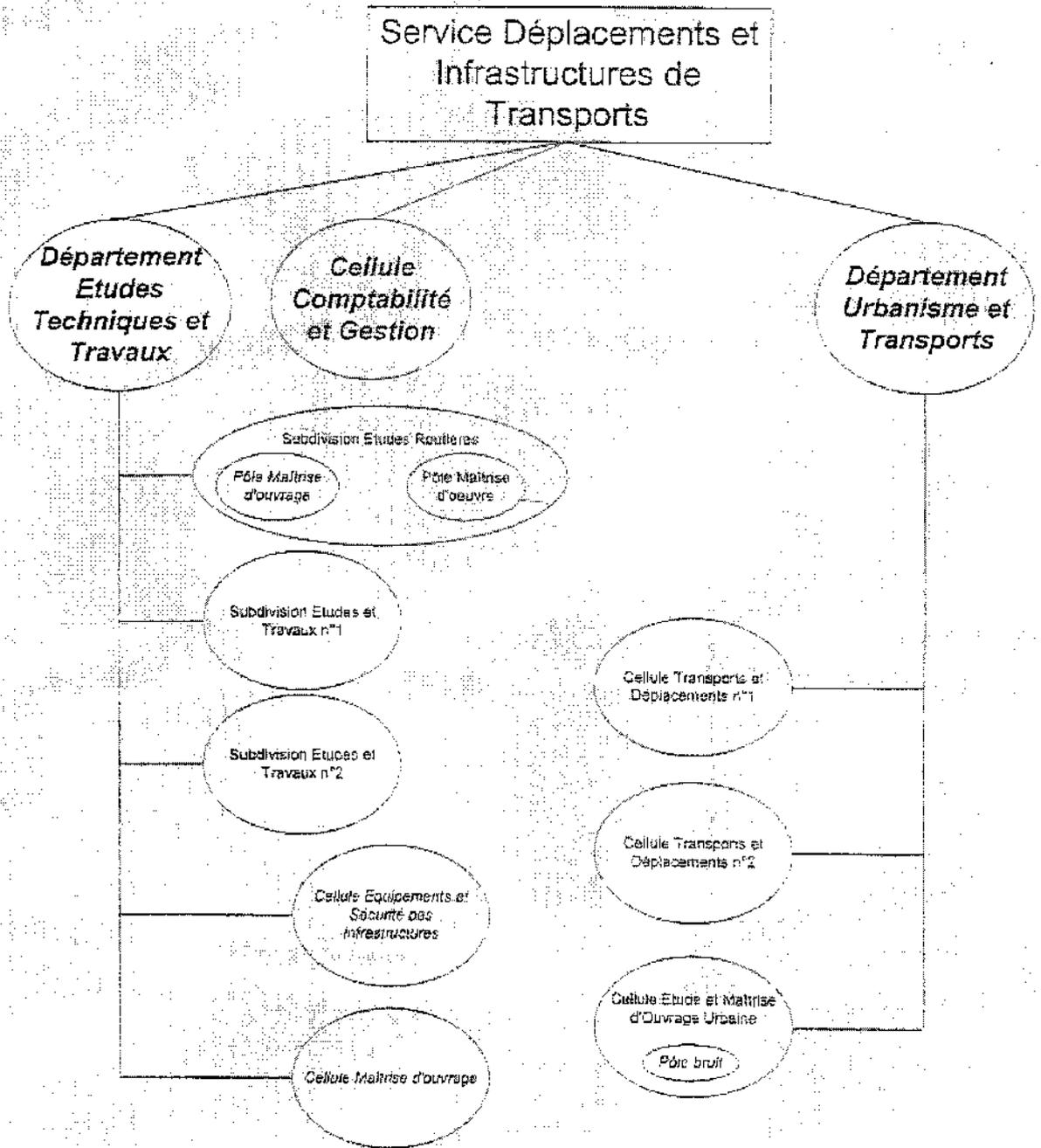
DECROIX Alain - du 14/09/1998 au 06/05/2001
 SERRE Paul - depuis le 15/10/2001

Adjoins en charge notamment du SDIT

CONRUYT Michel - du 01/01/1989 au 14/09/1998
 ROUSSEL Henri - du 01/08/1998 au 30/11/2002
 GARNIER Pierre - depuis le 01/02/2003

3. ORGANIGRAMME DU SDIT

ANNEXE n°3



Organigramme 2002

4. NOTE SUR L'ORGANISATION DU SDIT

ANNEXE n°4

Mission d'inspection L2 Note sur l'organisation du SDIT

Cette note a pour objet de préciser les attributions des différentes unités du SDIT, plus particulièrement liées à la L2, sur la base des deux organigrammes anciens (2001) et nouveau (2003).

Subdivision Etudes Routières

2001

Jusqu'au début de l'année 2001, la SER a assuré la fonction de chef de projet de la L2 est. Elle était en charge de la réalisation des études et du lancement des appels d'offres pour ce qui concerne la partie routière. Elle s'appuyait en tant que de besoin sur la Subdivision de Conception des Ouvrages d'Art. Cette cellule a également assuré en 2000 et par la suite la prise en charge des études de la L2 nord, en tant que conducteur d'opération.

2003

La SER présente un pôle maîtrise d'ouvrage qui a en charge les études de la L2 nord et un pôle maîtrise d'oeuvre qui intervient sur la L2 est (intégré à l'équipe projet L2 est) et qui a vocation à intervenir sur d'autres projets en fonction des besoins. C'est ainsi qu'il est récemment intervenu sur les études de la déviation nord-sud d'Arles.

Subdivision Etudes et Travaux n° 1

2001 et 2003

La SETI assure la maîtrise d'oeuvre des travaux réalisés en régie par la DDE, le représentant de la maîtrise d'oeuvre étant le chef du DETT et le Chef du SDIT représentant la conduite d'opération.

Cela ne concerne pas les aménagements de surface. Elle assure également des fonctions de maîtrise d'ouvrage telles que la gestion des emprises, la communication liées au travaux (comités de liaisons avec les CIQ, ...).

Subdivision de Conception des Ouvrages d'Art / Cellule Maîtrise d'Ouvrage

2001

Comme indiqué ci-dessus, la SCOA intervenait sur le projet de la L2 est en tant que maître d'oeuvre conception pour les ouvrages d'art, pour le compte de la SER en charge des études routières. En pratique, l'année 2000 a vu la montée en puissance de l'opération L2 nord et une

plus grande prise en charge de l'opération L2 est par le chef de la SCOA. Ainsi, le chef de la SCOA s'est vu confié en 2001 la mission de chef de projet de la L2 est pour ce qui concerne l'ensemble des études, pendant que le chef de la SER se consacrait à la L2 nord. La SCOA, utilisant également une partie des équipes de la SER (fonctionnement en équipe projet) assurait la maîtrise d'œuvre études mais également des missions de maîtrise d'ouvrage telle que la communication générale sur l'opération, la concertation avec les CIQ dans le vallon de la Fourragère,

Tout comme pour les travaux réalisés en régie, le représentant de la maîtrise d'œuvre était le chef du DETT, le Chef du SDIT représentant la conduite d'opération.

2003

Les orientations du SDIT se traduisent par une évolution des missions de la SCOA vers la conduite d'opération et la cellule a pris l'appellation Cellule Maîtrise d'Ouvrage (CMO) dans le courant de l'année 2002. Dans cette période intermédiaire elle continue à assurer des missions de maîtrise d'œuvre études comme celle de la tranchée couverte de la Parete. Elle investit également le champ de la conduite d'opération avec le lancement en avril 2003 de l'appel d'offres de maîtrise d'œuvre concernant la tranchée couverte de la Fourragère et par la suite ceux de la mise en conformité des tranchées couvertes déjà réalisées.

Lorsque la CMO intervient au titre de la conduite d'opération, le chef du DETT est le représentant de la conduite d'opération.

A l'horizon 2004, la CMO n'assurera plus de tâche de maîtrise d'œuvre.

Cellule Etudes et Maîtrise d'Ouvrage Urbaine

2001 et 2003

Cette cellule est en charge des aménagements de surfaces de la L2 est et intervient en conduite d'opération avec des maîtres d'œuvre privés. Le représentant de la conduite d'opération est le chef du DUT.

En dehors de cette activité liée à la L2, elle est également en charge du pôle bruit avec notamment le classement des infrastructures, l'observatoire du bruit et les opérations du CPER pour la construction de protections acoustiques.

Cellule Equipements et Sécurité des Infrastructures

Compte tenu de l'importance croissante des études (puis des travaux) liées au volet sécurité et exploitation des infrastructures, notamment celles comportant des tunnels, la CESI a été créée en 2002 pour assurer la programmation et le suivi des études et des travaux correspondants. Elle intervient en conduite d'opération. L'année 2003 verra ainsi le lancement de l'appel d'offres de maîtrise d'œuvre pour les équipements de sécurité et d'exploitation de la L2 est.

Cellule Comptabilité et Gestion

En plus de ses missions d'établissement et de suivi de la programmation financière (AP, CP), de liquidation des dépenses, d'assistance aux unités pour ce qui concerne les marchés publics, de gestion du budget de fonctionnement, la CCG se positionne depuis 2002 sur le contrôle de gestion.

Cellule Transports et Déplacements

Les deux cellules Transports et Déplacements ont en charge les études amonts dans le domaine des déplacements (DVA, PDU, études préliminaires d'infrastructures routières, ...). Elles interviennent sur les projets ferroviaires et de pôles d'échanges et donnent les avis de l'Etat dans le domaine des déplacements. Elles peuvent également être amenées à intervenir sur des études urbaines comme cela est le cas sur la L2 nord.

Les deux cellules ont disposé des effectifs ciblés à partir de l'automne 2002. Néanmoins, l'importance des vacances par ailleurs et du plan de charge a conduit les CTD à assurer la conduite d'opération (phase amont) de certaines opérations routières (rocade nord d'Arles, contournement autoroutiers d'Aix et Arles).

Subdivision Etudes et Travaux n° 2

2001 et 2003

La SET2 a en charge les études et la réalisation des opérations hors L2 est et nord.

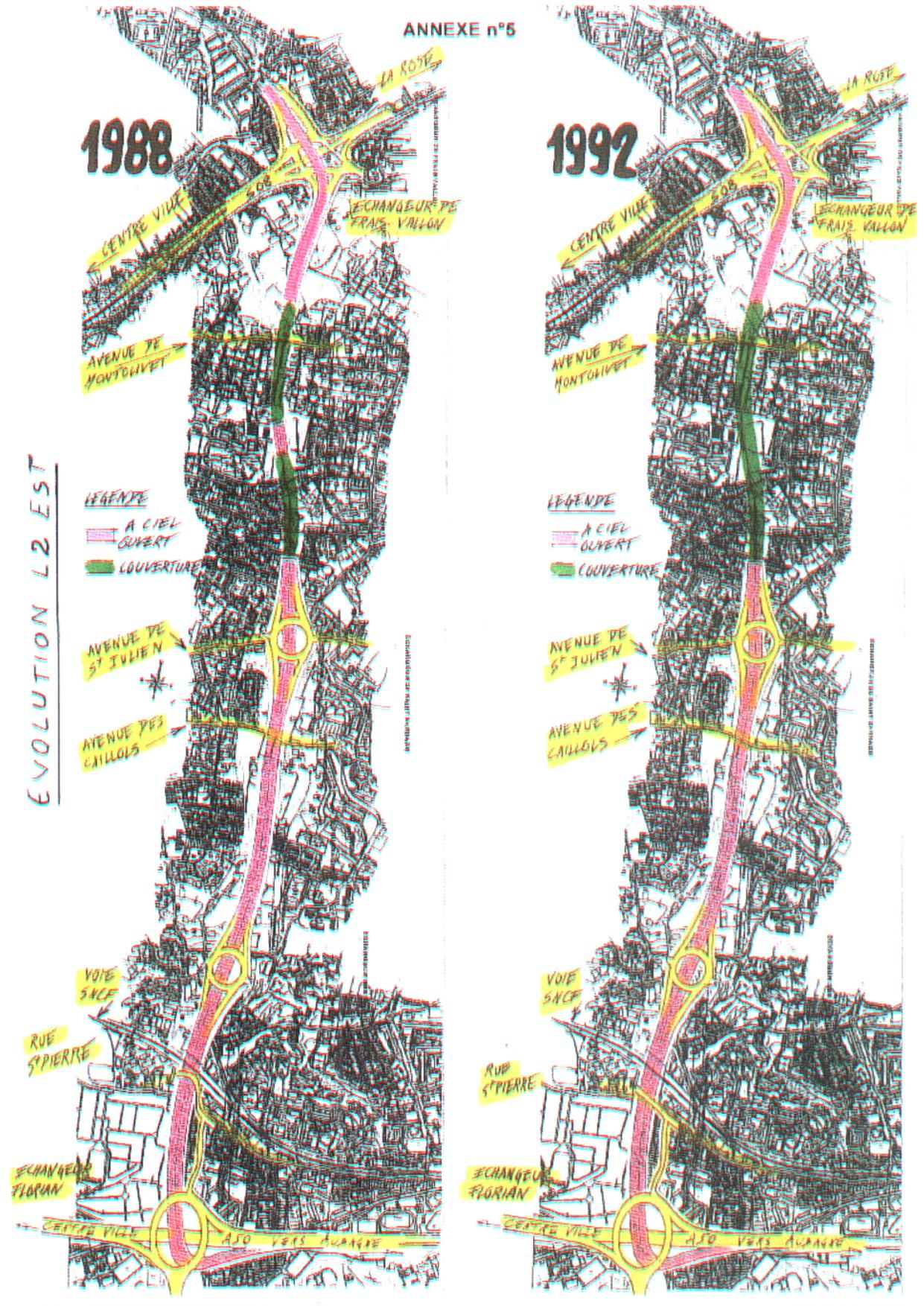
Cette subdivision assurait à la fois la conduite d'opération des phases amont des projets et la maîtrise d'œuvre en phase aval (conception et travaux).

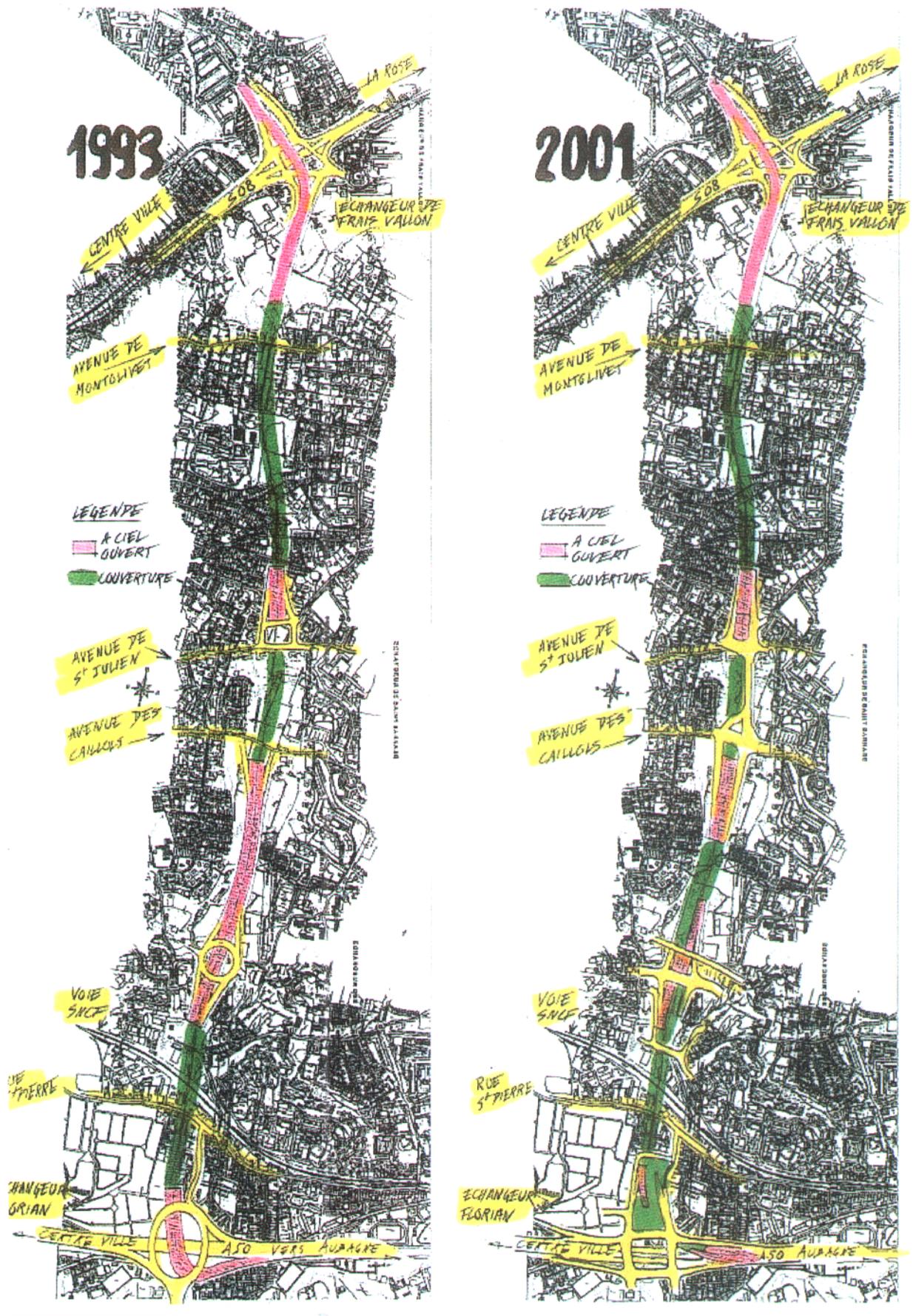
Néanmoins, l'importance du plan de charge l'a conduit à se recentrer progressivement sur des missions de conduite d'opération.

Subdivision Patrimoine et réalisation des Ouvrages d'Art

Cette subdivision assurant les missions d'une CDOA a été rattachée au 1^{er} janvier 2002 au Service Gestion de la Route.

5. PLANS DE LA L2 (ÉVOLUTION 1988 – 2001)





6. AVIS DE M. E. BRASSART ET C.PILOIX SUR LE RAPPORT CGPC 2001-0035-01

ANNEXE n°6

AVIS SUR LE RAPPORT DU CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES SUR L'AMENAGEMENT DE LA ROCADE L2 A MARSEILLE

- Les 2 lettres de mission signées par M. le Secrétaire Général du Conseil Général des Ponts et Chaussées le 26.02.2001 et le 19.06.2001 sont relatives à l'appréciation du coût du projet dans son ensemble et aux implications d'une nouvelle couverture dans le secteur de la Fourragère.

Cependant, il semble que les 3 Inspecteurs Généraux (cf. page 6 dans le paragraphe Mission de leur rapport) aient apparenté cette mission à un audit comptable ou administratif destiné à contrôler exhaustivement les dépenses, leur opportunité et leur régularité sans pour autant y procéder intégralement.

En fait, les éléments produits dans le rapport ne sont pas exhaustifs et ne peuvent que difficilement donner lieu à des conclusions définitives. Ainsi, il n'est pas analysé les modalités de "management" de l'opération, ce qui conditionne bien d'autres décisions et procédures.

En février 2002, les travaux de la L2 auraient dû être sur le point de s'achever si le rythme de travaux et de consommation de crédits mis en place entre 1992 et 1998 n'avait pas été stoppé net en 1998. Ce rapport ne permet pas de comprendre pourquoi le "temps est si long" sur ce projet et quelle a été l'influence de ce facteur dans la dérive des coûts du projet.

1) LES ELEMENTS CONTENUS DANS LE RAPPORT DES TROIS INSPECTEURS GENERAUX

Chapitre 1 : (Introduction) décrit la vie du projet de 1991 à nos jours. On y note que la totalité des décisions administratives relatives au projet a été prise après concertation locale et validation ministérielle entre 1993 et l'été 1995 et que depuis lors, plus aucune décision significative n'a été prise.

La rédaction d'un APM aura ensuite nécessité presque 3 ans de mise au point puisque les décisions d'août 1998 n'ont finalement pu être traduites en APM formel lequel a été transmis et non instruit, qu'en juin 2001.

Ce point n'est pas relevé à sa juste valeur dans la suite du rapport. Cela est dommage car ce dysfonctionnement a certainement généré des dérives techniques et économiques non négligeables. Il mériterait, plus que d'autres, le qualificatif de « grave ».

De plus, cet APM ne semble concerner que la section Fourragère qui est encore sur la sellette au titre du chapitre 3 du présent rapport. Le management technique et décisionnel de l'opération après mi-1998 ne semble pas avoir anticipé cette situation.

Chapitre 2 : (Analyse) décrit le projet au stade actuel (celui de 1998 qui n'a véritablement pas changé depuis). Il décrit l'état d'avancement, l'impact sur l'environnement et le coût du projet.

C'est à ce niveau que dans le chapitre 2.3.2, une comparaison détaillée et bien faite, est réalisée entre l'APM approuvé de 1995, l'état actuel des dépenses et le montant final tel que demandé en 2001 par la D.D.E. Au-delà du travail, poste par poste, qui présente des dérives financières qui ne nous ont pas toujours paru justifiées et que seule une connaissance fine du terrain et des projets aurait pu objectiver, ce chapitre comprend des observations complémentaires dont le caractère sommaire finit par masquer l'origine réelle de la dérive des coûts de projet exposés au-dessus.

Ces observations portent sur :

- l'application de la circulaire de 1994 sur le POA de Florian ;
- l'organisation du suivi comptable de l'opération ;
- l'utilisation de crédits sur d'autres opérations ;
- la comptabilité non retrouvée.

Chapitre 3 : (Examen du problème de la Fourragère)

Ce chapitre réaborde, 5 ans après, presque mot pour mot, les termes du débat de 1997, dont la direction de la DDE de l'époque avait soldé la conclusion en ne laissant l'alternative qu'entre 2 solutions (ne rien faire ou la couverture proposée partielle).

Tous les arguments restent pertinents et confirment à posteriori la justesse de l'analyse de l'époque faite par la DDE.

Le rapport ne s'interroge pourtant pas sur les raisons qui font que, malgré la DM de 1998 relative à l'amélioration du projet L2 à la Fourragère et la conviction technique des ingénieurs concernés, il ait fallu 4 à 5 ans de plus pour mettre en œuvre une décision, déjà dérogeatoire aux normes existantes dans ce vallon, ce qui permettait de ne pas aborder la contestation locale sans arguments (contestation "isolée" volontairement entre 1993 et 1997... et qui n'est refédérée avec d'autres fautes de « présence » de la DDE à compter de fin 1999).

Dans ses conclusions, le rapport indique que le problème du respect de la procédure et du coût d'objectif n'était pas la préoccupation première. Cela est une opinion, et non un « jugement », qui ne tient pas compte des incessantes demandes d'études complémentaires répercutées par les élus et le ministère (Cabinet, DR) : en fait la DDE avait de 1993 à 1997 un coût d'objectifs, fixé par le contrat de plan, mais qu'aucune DM n'a su « fixer ».

Que dire alors de la gestion du temps et de son impact économique ?

Au bilan, ce chapitre 3 redit 5 ans après, ce que la DDE avait écrit à l'époque sur le projet à mettre en œuvre.

Chapitre 4 : Il tente de synthétiser tout ce qui précède en identifiant certaines causes de dérive des coûts et de faire quelques recommandations sur la gestion de projet complexe qui ne présentent pas d'éléments réellement nouveaux par rapport à ce qui avait été mis en œuvre entre 1992 et 1997 et qui a été remis en cause lors du changement d'équipe dirigeante à la DDE.

2) COMMENTAIRES DE L'ANCIEN DDE (1992 - 1997)

Le rapport qui est présenté apparaît dès lors comme peu novateur.

Son analyse technique dans les chapitres 2 et 3 aurait pu se baser sur les rapports nombreux de l'époque produits par la DDE.

Ses recommandations dans le chapitre 4 (Bonnes intentions sur l'insertion urbaine) recourent le travail innovant et largement reconnu comme tel, entrepris dès 1992 par la DDE (Cf. livre "L2 Le Sens de la Ville") avec 10 ans de retard.

Alors que reste-t-il du rapport pour un lecteur averti des arcanes du projet L2 ? La détection de dysfonctionnements (graves selon la lettre de transmission) relatifs à la gestion de cette opération d'une part et d'autre part, le passage sous silence d'un certain nombre de causes qui ont transformé depuis 1997 une opération phare de l'Etat en PACA en un sujet de plaisanterie sur le rôle de la DDE à Marseille (le dernier roman policier marseillais évoque un "citoyen ébahi comme s'il venait d'apprendre la fin des travaux de la L2 en 2020").

a) Les dysfonctionnements "graves" (? !)

a. 1) L'approbation en 1997 par la DDE du POA de Florian sans association formelle de l'IGR

Cela constitue incontestablement une erreur d'appréciation de la circulaire par la DDE. Il n'empêche que l'IGR a été très largement consulté sur la géométrie de l'échangeur pendant toutes ces périodes et que la phase de mise au point du DCE entre 1997-1998 s'est faite -en rattrapage de la phase du projet- largement avec lui.

Il ne s'agit donc que d'un point formel qui n'a pas eu de conséquence opérationnelle et qu'il était prévu de rattraper sur le DCE, celui-ci jouant alors le rôle de projet.

En effet, fin 1997, la gestion du temps sur le projet de Florian était déterminante.

Le chantier de Florian (durée 4 ans avec phasage d'exploitation en 8 étapes sous circulation de 130.000 V/J) est sur le chemin critique de l'ensemble de l'opération.

Il fallait donc lancer les travaux mi-1998 pour ouvrir en 2002 comme prévu.

Pour cela il fallait des autorisations de programme au-delà de ce que les arbitrages du plan 1994-1998 avaient retenu pour les BDR. Il fallait donc anticiper le basculement d'autorisations de programme non consommables dans les Alpes Maritimes, comme cela avait été prévu et convenu avec le Préfet de Région dès 1997 pour la dernière année du plan régional. L'approbation formelle du projet de Florian apparaissait nécessaire vis à vis de la Région, de la DRE et de la DR, pour avancer. Cela a été fait par la DDE sous réserve que l'établissement du DCE (mi 1997 - mi 1998) permettrait de se remettre en conformité : ce qui a été fait puisqu'en septembre 1998, l'appel à candidatures du marché était lancé et le DCE presque prêt, conformément aux préconisations techniques de l'IGR.

Il semble que courant 1998, le DRE (également DDE 13) n'ait pas pu obtenir le transfert d'AP de Nice vers Marseille sur la dernière année du plan, et les collectivités locales en ont profité pour remettre à plat le fonctionnement de l'échangeur, rajoutant les bretelles orientées vers le centre ville et obtenant en 1999 ce que depuis 1992, l'Etat leur avait toujours refusé : faire de la L2 une rocade urbaine Marseillo-Marseillaise et non un élément de liaison métropolitains privilégiant les flux d'intérêt extra marseillais Est-Nord de l'aire métropolitaine.

Cette remise en cause fin 1999 a constitué un dysfonctionnement stratégique et non pas technique, sous-estimé par la DR et non pointé dans le rapport.

a.2) L'organisation du suivi comptable de l'opération

Comme le rapport le souligne, c'est bien grâce à l'inventaire mis en œuvre par la précédente direction de la DDE, dès 1995, que le pointage manuel rigoureux des dépenses a été possible.

L'opération avait fait l'objet depuis 1992 d'une série d'audits et de contrôles de la 11^{ème} MIGT et rien n'avait pu être assimilé jusqu'à présent à une mauvaise gestion.

Il ne semble pas que la composition de la mission actuelle du Conseil Général des Ponts et Chaussées ait pu lui permettre d'avoir une appréciation professionnelle sur ce point, en particulier parce que les termes des lettres de mission communiquées ne recouvraient pas explicitement ce point.

Le constat du rapport se limite donc à pointer :

- l'absence de logiciel informatique à disposition du service ;
- l'imputation de crédits de fonctionnement sur l'opération.

Ces deux points ne suffisent pas à mettre en cause le pilotage général de l'opération sur ces procédures de comptabilité ou de dévolution de la commande publique. D'autant que les inspections périodiques de la DDE 13 par la MIGT en 1993 et 1997 ont porté sur les questions de gestion et ont souligné la qualité et la transparence des budgets de fonctionnement et du contrôle de gestion.

Si des dysfonctionnements devaient être qualifiés de graves, tels que peut le laisser supposer la lettre de transmission de M. Mercadal, seul un audit véritable permettrait de le dire et celui-ci devrait porter sur l'ensemble des dispositifs de contrôle.

a.3) L'utilisation de crédits sur d'autres opérations

Le rapport découvre avec candeur, la réalité de la gestion et de la délégation des autorisations de programme Etat.

C'est bien, mais il est inconséquent de ne pas pousser plus loin la réflexion,

D'une part, c'est à la demande de la DR et de la DRE que les opérations sur la section S4-S8, sur B55 et sur la L2 Nord ont été prélevées sur l'opération L2 (secteur S8-A55):

- soit parce qu'il n'était pas envisageable de réabonder l'opération S4-S8 après une première réestimation mal acceptée par le Conseil Régional en 1993.

- soit parce que, compte tenu de l'urgence de savoir sur quoi déboucherait la L2 Est, au Nord, au cœur de la plus grande ZUP de France, il fallait étudier B55 (urgence liée à la construction sur les futures emprises d'un centre commercial) et L2 Nord (révision du POS et DVA).

Or, l'Etat (DR) était incapable de produire des AP spécifiques sur ces problèmes particuliers et il a été convenu et choisi par la DR que les dépenses afférentes seraient imputées sur la L2 Est avec l'arrière pensée de faire implicitement payer à quote part, les collectivités locales.

Il y a même eu une décision de la DR de fusion pour des AF liées à B55.

Ensuite, contrairement à ce qui est dit, des opérations type Marius (sur A50) ou l'écran antibruit de la Rouguière (sur A50 aussi) font bien partie de l'opération L2, et ont été imputées sur décision de la DRE avec l'accord du Conseil Régional. Celui-ci craignait en effet que l'ouverture d'une opération spécifique Marius au contrat de plan n'entraîne une demande similaire à Nice. La DDE avait demandé une identification spécifique de l'opération Marius.

Dans l'optique du chantier de Florian (8 phases de chantiers pendant 4 ans avec 130.000 V/J en exploitation), une signalisation dynamique du chantier (10 à 15 km en amont de part et d'autre) apparaissait être une solution technique idéale. Le fait de l'intégrer dans le dispositif futur Marius était donc présentable comme une mesure de bonne gestion. L'intérêt de l'Etat était protégé et les intérêts politiques des collectivités locales aussi.

La reprise dans le rapport du thème de l'imputation de crédits sur d'autres opérations est donc mal fondée, ou alors, devrait mettre en cause la DR et la DRE et sûrement pas la DDE. Il faut noter qu'en 1998, lorsque le système Marius n'était pas encore mis en service, lors des travaux préliminaires sous A50 de l'échangeur de Florian, une série d'accidents (13 en un mois, dont un mortel) a justifié la nécessité de tout mettre en œuvre pour alerter les usagers le plus en amont possible de la zone de chantier.

Au bilan, cette partie du rapport relève largement des "préjugés" et n'a visiblement pas fait l'objet d'une analyse objective, et s'est contentée de rapporter quelques propos superficiels sans rechercher les écrits (qui ne peuvent cependant avoir été ignorés de l'IGSR).

a.4) Les éléments de comptabilité non retrouvés

La présentation de cet argument éveille la suspicion par amalgame. Or rien dans la suite ne justifie quelque dérive que ce soit. Ces éléments non retrouvés concernent d'ailleurs l'équipe de direction d'avant 1992 (DDE M. Ouradou, Chef de service M. Fester)

Les études et les AF remontent à la période 1990-1991 où le système de comptabilité était différent et en 1992 était semble-t-il écrasé informatiquement empêchant toutes recherches au-delà des masses globales.

Quant aux 7 043 875 MF de travaux, ils correspondent à la somme déterminée à partir de 1996, comme le solde des opérations dont les justificatifs n'ont pu être retrouvés par la SDT dans son répertoire manuel.

Une nouvelle recherche est donc nécessaire si un audit devait être lancé et rien donc ne permet de suspecter à ce jour quelques malversations.

Au bilan, les dysfonctionnements qualifiés de graves repris dans la lettre de transmission du rapport des 3 inspecteurs généraux ne sont pas caractérisés.

3) COMMENTAIRES DE C. PILOIX ex chef du service Infras de 1992 à 1998

Les dysfonctionnements du Ministère et de la DDE sur le dossier L2 à partir de mi-1997

a) La gestion contre-productive des hommes

Le départ du DDE, en fin 1997, a entraîné côté DP une phase d'improvisation caricaturale qui a abouti à la nomination d'un nouveau DRDE, qui n'a pas pu ou su se préoccuper du projet à la mesure des enjeux de l'opération. Personne n'a pu le mettre au courant de la subtilité et de la complexité du jeu national et local du projet. Au bilan, les autorisations de programme 98 épuisées, aucun transfert en fin de plan n'a été réalisé comme prévu.

Non content de n'avoir pas géré le remplacement du DDE, la DP a laissé partir à l'IG (11^{ème} MIGT) le DDE adjoint chargé des routes. Là aussi le remplacement a été laborieux et un DDE délégué a fini par arriver. Aucun de ces nouveaux arrivants n'étaient préparés à gérer une situation aussi difficile et surtout à s'impliquer personnellement dans le pilotage des choses.

Sur ce, mi-1998, c'est le Chef du SDTT qui a annoncé son départ en détachement.

Le problème de son remplacement n'a pas du tout préoccupé le DRDE et le DDE qui ont refusé un système de pilotage basé sur une adjointe urbaniste de l'Etat et un jeune IPC en préférant confier le pilotage du projet à un autre adjoint IDTPE dont les difficultés personnelles et familiales étaient à cette époque clairement incompatibles avec la charge du projet.

Le projet a commencé à s'enliser à partir de cette époque.

La DP, alors que le successeur du Chef de projet L2 était identifié au CETE d'Aix, a ensuite mis un an pour l'affecter à la DDE 13.

Pendant cette année d'intérim ou par absence d'implication de la Direction, ou inconscience des enjeux, l'urbaniste de l'Etat, porteuse du projet urbain L2 et le jeune IPC ont fini par quitter la DDE, dans un contexte conflictuel que chacun peut imaginer.

Lorsque le nouveau chef de service est arrivé du CETE d'Aix avec un an de passif à combler, il a trouvé une équipe décimée, un projet arrêté et surtout une absence de crédit puisque le DRDE ne s'était pas préoccupé de la "jointure" financière entre les deux plans.

Au bilan, la DP à son niveau, puis la Direction de la DRDE ensuite, ont agi avec une inconscience des enjeux, une légèreté vis à vis des hommes et des femmes concernés et une totale méconnaissance du système marseillais. Ce point de dysfonctionnement en matière de gestion prévisionnelle des effectifs et de pilotage de projet dans la continuité apparaît d'un niveau et d'une ampleur sans commune mesure avec les "dysfonctionnements graves" repris dans la lettre de transmission du rapport.

Le gaspillage d'énergie, la perte de mémoire collective, la démotivation des agents de base, le recul vis à vis des collectivités locales, l'abandon de doctrine de l'Etat et le sacrifice de ses intérêts techniques et financiers apparaissent dès lors comme un point à éclaircir et que, curieusement, le rapport n'a pas détecté.

b) La gestion catastrophique des crédits

Il est singulier que le rapport ne s'interroge pas sur la responsabilité du système de délégations d'AP/CP sur la dérive des coûts et du délai du chantier.

Si la DDE 13 avait été une entreprise se finançant sur le marché bancaire à un taux de 8 %, on doit considérer que le 1,2 MF immobilisé sur le projet au 31.12.01 coûte près de 100 MF par an à l'Etat.

Au mieux, les 4 ans de retard provoqués par l'immobilisme de la DDE et du système décisionnel du Ministère sur le sujet ont donc coûté 400 MF au budget de l'opération.

Il est donc certain que la non prise en compte de cet aspect dans le rapport évite de pointer un dysfonctionnement très grave qui a été celui de la gestion en 1998-1999 par le Préfet de Région, la DRDE, le Conseil Régional et bien sûr la DR de la continuité des autorisations de programme sur l'opération entre les deux contrats de plans.

Cette absence de gestion du temps financier a -au-delà des conséquences financières considérables directes- deux autres conséquences négatives :

- du point de vue politique et associatif, la durée d'inactivité du chantier a entretenu l'espoir de nouvelles améliorations. Ainsi, selon les plannings de 1997 à ce jour, la couverture partielle de la Fourragère devrait être terminée et donc l'objet du rapport des 3 inspecteurs généraux caduque.

Après la multiplication des échéances électorales et le retour d'un clientélisme politique typique (dont la DDE avait su marginaliser l'influence avant 1998, grâce à l'implication personnelle de ses dirigeants), la non-gestion des délais génère des surcoûts (murs antibruit/coût des aménagements urbains) en perpétuelle évolution.

- du point de vue technique : l'allongement dans la durée fait que de nouvelles normes- principalement environnementales- doivent être prises en compte au titre du projet en cours.

Cela génère une dérive généralisée des coûts du projet, mais aussi des complexifications du processus de conception, de réalisation des travaux, voire de la gestion des marchés en cours.

L'ensemble des surcoûts lié à cette non-gestion du temps n'a pas été abordé dans le rapport des 3 inspecteurs généraux dont cela en constitue, à mon sens, la carence principale.

La notion de coût d'objectif, évoqué dans le rapport, n'a pas de sens réel, sans un calendrier respectable associé.

L'absence de calendrier (conséquence de la capitulation aux intérêts clientélistes locaux, par l'irrationalité du système DR de délégation d'AP/CP et par l'absence de courage au niveau régional (Préfet/CR/DRDE) sur les arbitrages des contrats de plan) enlève toute crédibilité aux remarques partielles du rapport quant à un coût d'objectif non respecté.

Si le CGPC souhaite -à l'occasion de ce rapport- s'interroger plus avant sur les carences du système actuel, il faudra qu'il prenne en compte la notion de coût financier global ou la durée d'immobilisation du chantier sans retour vers l'usager, devient l'élément d'appréciation de l'efficacité de gestion d'un projet le plus pertinent. A ce titre, l'arrêt quasi total du chantier de la L2 pendant 3 ans et sa reprise à petite échelle depuis ont produit un retard de livraison évaluable à au moins 5 ans, générant en fin de période des "coûts d'immobilisation" de près de 200 MF par an. A méditer.

Cette approche relativise totalement, de mon point de vue, les remarques factuelles du rapport, reprises comme "dysfonctionnements graves" par M. Mercadal et démontre bien que le facteur temps (notamment à travers les systèmes des délégations d'AP/CP) n'est toujours pas en 2002 la préoccupation majeure des services de l'Etat concernés. Cela incite donc à chercher les origines de la dérive financière des projets ailleurs que ce qui a pu être identifié au cours de la mission.

c) La recherche d'économie

Le rapport conclut sur l'impossibilité de trouver des économies sur le projet présenté en 2001 par le DDE.

Il est cependant curieux de constater que fin 1998, le DDE avait investi près de 1 Milliard de Frs couvrant toutes les acquisitions foncières, la quasi totalité des études du projet défini alors et une section de travaux allant de Frais Vallon (viaduc) à la Fourragère, via les souterrains de Montolivet et de St-Barnabé, soit plus de la moitié du parcours.

Le ratio faisant passer l'ensemble à 3 Milliards de Frs ne correspond donc pas au ratio kilométrique concerné et l'estimation actuelle semble s'être basée sur une définition fortement à la hausse des prix unitaires.

Dans ce type d'opération, la gestion des appels d'offres et l'intelligence mise en œuvre pour verrouiller les ententes avec les fournisseurs (béton/ciment) ou les spécialistes (fondations/enrobés) est déterminante. Ce travail est-il fait et quels dispositifs ont été mis en œuvre en continuité avec le système 1995-1998 ?

Les niveaux de prix obtenus sur le GC de Montolivet et Saint-Barnabé n'est-il pas reproductible ?

De plus, certains postes (recours massif de la maîtrise d'œuvre extérieure, communication en hausse, gardiennage, mise en dépôt de déblais, etc...) semblent démontrer que le système de management interne et d'évaluation des coûts a changé.

Enfin, la reproduction du ratio de 500 F/m² pour tous les aménagements urbains quel que soit le quartier traversé, démontre une vision assez technocratique et peu segmentée des territoires rencontrés. Cet indice -qui génère un surcoût de plus de 80 MF- témoigne de l'absence d'analyse de la valeur, y compris sur cet aspect et peut laisser penser que sur d'autres postes une évolution à la hache a pu être faite.

Pour un fin connaisseur du projet, la technique "rouleau compresseur" des éléments d'estimation disponibles dans le rapport, incite donc à être prudent et à peut être mettre en place à tous les niveaux, un processus d'analyse de la valeur.

CONCLUSION

Le rapport remis par les 3 inspecteurs généraux à la suite de la commande de la DR, qui date d'un an, semble devoir accréditer une impression de dysfonctionnement de l'administration de l'Équipement, singulièrement au niveau local (DDE).

Évitant de pointer les vrais dysfonctionnements qui empêchent des personnels motivés de piloter des projets complexes, le rapport n'a pas fait progresser le débat technique par rapport à son état en 1997. Il décrit des "dysfonctionnements graves" qui n'en sont pas réellement, en omettant de pointer les carences de l'administration centrale ou de la DRDE locale tant sur la gestion des hommes, que sur celle de la gestion des délégations financières ou sur l'absence de mise en œuvre des principes de base de gestion de grand projet que sont la gestion du temps et l'analyse de la valeur.

La méthode d' "audit" employée, sans rechercher les pièces écrites, ni les témoignages des acteurs antérieurs de l'opération (DDE, DRE, Conseil Régional, Ville, DR) interpellerait des observateurs des méthodes d'inspections de notre ministère.

Un audit de qualité aurait cependant pu être produit ("souhaité"?) dans la mesure où l'un des acteurs "constants" de cette opération depuis 1994 a été l'IGS routes, ex directeur du CETE, et qu'étaient membres de la MIGT lors de la rédaction de ce rapport aussi bien l'ancien DRE que l'ancien DDE-Adjoint Infrar (de 1989 à 1999).

7. NOTE D'OBSERVATIONS DE LA DDE DES BOUCHES DU RHONE SUR LE PROJET DE RAPPORT

ANNEXE n°7

Quelques observations au vu du pré-rapport adressé le 27 mai 2003
Celles-ci pourront être complétées au vu du rapport complet (annexes comprises)

❖ ❖ ❖

Page 20 – 6.7 : Il est indiqué que les directeurs énumérés de MM. BRASSART.....à SERRE) n'ont pu fournir d'indications précises sur le décideur concernant les répartitions d'AP et de CP entre les gestionnaires et les unités comptablesetc...

Cette affirmation est inexacte pour ce qui me concerne. J'ai indiqué à M. VIGNY lors de notre rencontre informelle sur ce sujet que pour l'exercice 2002 (seul exercice me concernant totalement), qu'après préparation sur mes instructions d'un projet de budget de fonctionnement ne prévoyant aucun prélèvement « non orthodoxe » sur le titre V pour l'alimentation du fonctionnement courant de la D.D.E. ; et après réactions défavorables de certains services et apparition de deux dépenses imprévues (désengagement division d'Arles, et montant des locations de salles pour concours notamment concours commun Mines-Pont), décision avait été prise par le DRDE sur propositions du SG le 26 juillet 2002 de limiter (au regard des errements antérieurs), ce prélèvement à 100 000 euros.

Cette décision était écrite et explicite. La rédaction du haut de la page 21 apparaît donc inadaptée.

La suite de la page 21 vise à démontrer que l'instruction précitée n'aurait pas été respectée, sont évoquées les dépenses supplémentaires :

- 10 492,64 € au titre de l'UC 701 (SAGER). Il s'agit d'un paiement relatif au marché n°97.023 stradivarius, temps réel engagé en 97.
- 24 453,90 € au titre de l'UC 702 (CIGT). Il s'agit là d'un paiement au titre du marché 00/028 simulations trafic du corridor autoroutier de la vallée de l'Huveaune, engagement en 2000.
- 87 111,87 € relatifs à la facturation des véhicules du SDIT. Après vérification ce montant est constitué de :
 - 60 820,28 € correspondant strictement aux moyens de chantier.
 - 9 538,71 € correspondant aux factures véhicules SDIT de septembre à décembre 2001 (relquat 2000)
 - 16 752,88 € correspondant à la facturation véhicules siège SDIT en 2002 (de janvier à octobre), avant mise en place effective du pool de véhicules de la DDE (lequel a permis de réduire d'environ 40 véhicules sur 100 le parc du siège).

- 2 -

Ce dernier montant est sensiblement équivalent à celui relatif aux dépenses 2001 et 2002 du véhicule 13 N 7296 B imputés sur le même chapitre (15 743,61 €).

Au vu de ces éléments la formulation de la conclusion de la page 21 pourrait être amendée.

Page 26 : S4/S8 Tranchée couverte des Tilleuls

En haut de page 26 « on peut toutefois noter que 92 907 € ont été mandatés depuis 99....., le DDD actuel a notamment précisé qu'il avait fait faire en 2002 des travaux de sécurité indispensable sur cet ouvrage ».

Je confirme ces propos tenus lors de l'entretien informel précité. Il convient par contre de préciser qu'ils n'ont rien à voir avec les mandatements précités.

J'avais effectivement donné accord au chef du SGR, après un incident survenu en février 2002 dans la tranchée couverte des tilleuls (incendie des batteries et onduleur) pour faire des travaux urgents de mise en sécurité des installations sur les reliquats de l'opération S4/S8 non soldés (environ 100 000 euros disponibles). De fait les dépenses effectuées à ce titre en 2002, ont pu être imputées sur les crédits d'entretien routier.

Le montant de 92 907 € évoqués concerne :

- 4 875,80 € mandatés le 13/03/00, remise en état de la trappe de désenfumage
- 2 429,48 € mandatés le 10/05/00, travaux paysagers de finitions préalables à la remise des aménagements à la ville
- 3 666,20 € mandatés le 04/12/01, relevé des réseaux d'assainissement EU et EP de la dalle des Tilleuls (remise des ouvrages)
- 10 414,35 € mandatés le 15/11/01, étude de la ventilation de la TC (trappe de désenfumage)
- 71 521,15 € mandatés le 18/07/02, marché SCETAURROUTE n°01/421 relatif à la définition de l'état de référence nécessaire aux études spécifiques de danger du dossier de sécurité de la L2.

Cette étude était notamment nécessaire à l'élaboration de l'analyse comparative des risques portant globalement sur la L2 et à l'avancement du « dossier de sécurité » qui a été soumis au comité d'évaluation pour la L2 Est le 29 janvier 2003.

Page 31 : Marché 00/25 Dodi/Valérian mur de soutènement Frais Vallon.

Je souhaite préciser qu'en tant que PRM j'ai examiné cette affaire portée très tardivement à ma connaissance, avec beaucoup de soin (voir les différents rapports et compléments demandés), qu'à ce stade l'arrêt du chantier n'était pas possible pour des raisons de sécurité, stabilité, etc..... et qu'il ne pouvait être envisagé de négocier un avenant avec clause de renonciation à recours ultérieur, compte tenu des prétentions de l'entreprise concernant le préjudice qu'elle estime avoir subi.

Page 34 : Marché 97 047 entreprise Bec réalisation d'ouvrages hydrauliques.

La réclamation de l'entreprise a fait l'objet d'un examen très détaillé de la maîtrise d'œuvre (SDIT) et de la PRM ; dont témoignent les rapports et allers et retours entre PRM et maîtrise d'œuvre.

La réclamation de l'entreprise était de 5, 523 MF (HT), la proposition initiale du maître d'œuvre d'environ 2, 1 MF (HT) non acceptée par la PRM, la proposition PRM dans le cadre de la procédure CCIRA d'environ 1, 5 MF (HT), la proposition CCIRA acceptée par la PRM 1, 797 MF HT.

Il n'apparaît pas démontré qu'un contentieux aurait pu conduire à un résultat plus favorable, sauf à considérer comme inadapté par principe le recours à la procédure CCIRA.

Dans le cas d'espèce la composition de la commission, avec participation d'un membre particulièrement qualifié, dans le domaine concerné de la MGT 11, m'est apparu garantir la qualité de l'avis.

Marché 02/007 : SETEC missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'ordonnancement technique et financier de la L2.

Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, il n'y a eu qu'une commande à SETEC organisation pour un objet analogue en 2000 pour un montant de 155 210,90 F.. La commande de 277 430,14 F. a été passée en 2001 à SETEC TPI pour la réalisation d'études d'ouvrages d'art de la tranchée couverte de la Parette.

L'affirmation suivant laquelle la société SETEC aurait été avantagée dans le cadre de la mise en concurrence, ne saurait reposer que sur une analyse détaillée du DCE qui mettrait en évidence une insuffisance manifeste des éléments fournis aux candidats pour apprécier le contenu et le volume de la mission.

8 – Conclusion :

8.2 : Recommandation pour l'avenir

Le paragraphe « un système de décision interne et de manière informelle et implicite » n'apparaît pas adapté au regard des explications fournies ci-dessus, concernant l'année 2002 et du fait qu'il n'est prévu aucun « prélèvement » pour l'année 2003 (et à l'avenir) sur le titre V.

Il semble que la programmation et l'ordonnancement du projet soient maintenant fiabilisés, notamment sur la base de la mission SETEC organisation (à ce titre la suggestion concernant la validation du planning par une expertise extérieure, mériterait une explication).

Il aurait été équitable et encourageant que les évolutions positives impulsées par la direction ces dernières années, soient soulignées :

- retour à une situation orthodoxe concernant l'utilisation du titre V
- formalisation et traçabilité des dossiers, avec rapport et signature du conducteur d'opérations (chef du SDIT) ; examen systématique des pièces relatives aux marchés par la cellule marché (SG) reconstituée, mise en place dans ce cadre d'une fiche d'instruction, forte implication du DDD sur ces sujets, et notamment l'application du nouveau code des marchés publics.
- formalisation en fonctionnement de la CAO, etc.....
- renforcement des moyens d'intervention de la direction avec nomination d'un directeur adjoint infrastructures, transports (ICPC) en remplacement du directeur adjoint urbanisme.

Le Directeur Délégué Départemental

Paul SERRE

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45