



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Juillet 2024

Extension de l'EPA Euroméditerranée et mise en œuvre du volet logement de Marseille en Grand

Bruno Acar - IGA
Thierry Coquil - IGEDD
Sorya Daou – IGEDD
Coordonnatrice pour l'IGEDD
Patrick Reix - IGA

IGEDD Rapport n°015642-01

IGA Rapport n°24030R



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Synthèse.....	7
Liste des recommandations.....	10
Introduction	12
1 La maîtrise d’ouvrage des opérations du NPNRU : le renforcement de l’appui de l’EPAEM et de la SPLAIN AMP s’avère opportun et la création d’une filiale de l’EPAEM n’est pas considérée nécessaire par les acteurs locaux	15
1.1 Les projets du NPNRU à Marseille : après un démarrage tardif et lent, une accélération des opérations est notée depuis quelques mois dont certaines composantes exigent cependant une attention particulière	15
1.1.1 Un rythme de contractualisation des opérations, d’engagement des crédits ANRU et d’attribution des concessions d’aménagement qui s’est accéléré, surtout depuis janvier 2024, et un pilotage qui s’est structuré	16
1.1.2 Certaines composantes des opérations du NPNRU exigent une attention particulière.....	18
1.2 Le renforcement de l’appui des opérateurs existants (EPAEM et la SPLAIN AMP) pour sécuriser l’avancement du NPNRU serait plus opportun que la création d’une filiale de l’EPAEM risquant de perturber les acteurs et les projets à deux ans de l’échéance des engagements	19
1.2.1 Le pilotage et la maîtrise d’ouvrage de tous les NPNRU par une filiale de l’EPAEM risque d’impacter défavorablement l’avancement des opérations et ferait peser sur l’Etat une charge qu’il ne serait pas en mesure d’assumer	19
1.2.2 Un renforcement à la demande des collectivités de l’appui des opérateurs existants, dont l’EPAEM, est préférable	20
1.2.3 La consolidation du cadre et des outils de pilotage à haut niveau associant Préfet, élus de la Ville et de la Métropole, et la direction générale de l’ANRU est nécessaire pour sécuriser l’avancement des projets NPNRU	22
2 Le traitement de l’habitat indigne et dégradé : l’articulation entre les acteurs, dont l’EPF PACA et la SPLAIN AMP, doit être mieux organisée.....	24
2.1 La situation d’habitat indigne ou dégradé, notamment dans les ensembles immobiliers sous le régime de la copropriété, est d’une gravité et d’une ampleur extrêmes	24
2.1.1 Pour le traitement de l’habitat dégradé ou insalubre en tissu ancien, des expertises et des modes opératoires qui se sont progressivement	

structurés ces deux dernières années et qu'il convient de poursuivre	25
2.1.2 En revanche, pour les grands ensembles immobiliers en copropriété dont une part non négligeable présente des dysfonctionnements majeurs, l'intervention publique demeure tardive, souvent dans l'urgence et peine à « s'industrialiser ».....	26
2.2 Une structuration de l'action publique et des opérateurs à poursuivre et renforcer sur les grands ensembles en copropriété pour assurer leur redressement ou leur recyclage.....	27
2.2.1 La création d'un département « copropriétés » au sein de la SPLAIN AMP chargé de la conduite des opérations complexes de type ORCOD, voire d'ORCOD IN en lien avec l'EPF PACA	30
2.2.2 Pour les ensembles immobiliers maintenus sous le régime de la copropriété de manière pérenne ou transitoire, la mise en place de syndics d'intérêt collectif en lien avec les administrateurs judiciaires pour assurer leur gestion et une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage au gestionnaire pour la réalisation de travaux serait pertinente	33
2.2.3 La mobilisation des bailleurs sociaux est essentielle pour la transformation des lots de copropriétés en logements sociaux	35
2.2.4 L'extension du périmètre de compétence de l'EPAEM pour l'aménagement à envisager.....	35
2.2.5 L'accompagnement d'un plan global et partagé de suivi et de traitement des copropriétés et la préfiguration d'un cadre partenarial, piloté par la Métropole en lien avec la ville et l'Etat est opportun.....	36
3 La production de logements sociaux et la reconstitution de l'offre : l'extension à court terme du périmètre de l'OIN Euroméditerranée reçoit, à ce stade, un accueil réservé des acteurs locaux, mais cette perspective reste utile et ne doit pas être écartée	37
3.1 Une crise de la production de logement qui s'explique d'abord par le manque de projets d'aménagement et d'anticipation foncière	37
3.1.1 La pénurie de logements sociaux à l'échelle de Marseille est une réalité historique, qui tend à s'accroître dans le contexte économique actuel	37
3.1.2 Les programmes locaux de l'habitat ont, depuis longtemps, bien posé les diagnostics et les stratégies mais la production effective de logements n'est pas à la hauteur des objectifs fixés.....	38
3.1.3 L'insuffisance de la production de logements est la conséquence de divers facteurs pénalisants, et particulièrement de l'insuffisance de projets d'aménagement.....	38
3.1.4 Une production de logements (dont sociaux) portée principalement par la promotion privée et l'OIN Euroméditerranée	40
3.2 Passer de la logique d'un urbanisme réglementaire à celle d'un urbanisme de projet et préparer les futures opérations d'aménagement possible, dans une	

perspective de production de logement, en remettant à plus tard le choix de celle qui pourrait faire l'objet d'une OIN	40
3.2.1 L'extension de l'OIN n'est pas souhaitée par la Ville et la Métropole : un sujet sensible qui reste cependant une perspective incitatrice	40
3.2.2 Deux préalables à un débat sur l'extension de l'OIN : une affirmation de changement de modèle d'urbanisation porté par l'EPAEM et une limitation de l'instruction des actes d'urbanisme par l'Etat.....	41
3.2.3 Un scénario d'élargissement des opérations d'aménagement et de périmètre de l'OIN en continuité au nord du périmètre actuel d'Euromed ne se traduirait que par une production modeste de logements, sans favoriser un rééquilibrage au niveau de la ville	42
3.2.4 En revanche, un scénario d'étude « multi-sites », sur les secteurs les plus stratégiques pour la production de logements, en cohérence avec les transports, pourrait étayer une éventuelle décision d'extension de l'OIN, et surtout avoir un effet d'entraînement sur l'aménagement à l'échelle de la ville, à la hauteur du défi de l'habitat	43
3.2.5 A court et moyen terme (2030), la réussite d'Euromed II, l'avancement des ZAC en cours et l'utilisation du foncier public doivent mobiliser l'attention des décideurs	46
4 Pour favoriser la production et la reconstitution de l'offre de logements et le traitement des copropriétés, le renforcement de l'intervention foncière est impératif	48
4.1 D'importants enjeux fonciers qui exigent de questionner l'intervention foncière à Marseille pour les vingt prochaines années	48
4.1.1 Des besoins importants en foncier pour favoriser la production neuve de logements, confrontés à une absence de réserves et un foncier coûteux à acquérir voire à dépolluer.....	48
4.1.2 Une intervention de l'EPF PACA qui peine à s'affirmer sur le volet des copropriétés dont le traitement exige un volume important de lots à acquérir	49
4.2 Un renforcement de l'intervention foncière à Marseille est une nécessité	49
4.2.1 L'identification et la caractérisation des secteurs à enjeux pour la production de logements est un préalable au développement d'un observatoire du foncier public et privé à Marseille	50
4.2.2 L'accroissement de l'intervention de l'EPF PACA sur Marseille et la création d'une TSE et d'une minoration foncière « Logement durable » sont recommandés.....	50
4.2.3 L'émergence d'un nouvel opérateur foncier peut aussi être envisagée	53
Conclusion	57

Synthèse

La mission confiée à l'IGA et à l'IGEDD d'accompagnement du préfet de région, préfet des Bouches-du-Rhône, visait à expertiser des moyens nécessaires à la concrétisation des annonces gouvernementales du volet logement du plan « Marseille en Grand » et, notamment, sécuriser l'avancement du programme NPNRU¹, rétablir durablement ou requalifier les copropriétés dégradées, garantir et accroître, enfin, la production de logements sociaux. Il en ressort quatre conclusions :

1° La sécurisation des opérations du NPNRU passe, d'abord, par un renforcement de l'appui de l'EPAEM² et de la SPLAIN AMP³

Avec 14 quartiers politique de la ville (QPV) au titre du NPNRU (9 quartiers d'intérêt national et 5 quartiers d'intérêt régional), Marseille fait face à une intensité exceptionnelle de projets de rénovation urbaine à mener de front et concentrés dans le secteur nord de la Ville. Sur les 14 quartiers, 10 d'entre eux font l'objet d'un projet contractualisé ou en cours de contractualisation.

Après un démarrage lent, le rythme de contractualisation des projets ANRU s'est accéléré depuis début 2023 grâce à la mobilisation de tous les acteurs autour de la Ville et de la Métropole et à l'appui des services de l'Etat. La conduite des projets présente, toutefois, trois écueils : la difficulté des acteurs à stabiliser une programmation et à respecter les plans guides ; le manque de concertation avec les habitants ou leur implication tardive dans la définition des projets ; le retard pris dans le relogement et la reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis.

Il n'apparaît pas souhaitable à la mission de confier le pilotage et la maîtrise d'ouvrage de tous les NPNRU à une filiale de l'EPAEM car cela risquerait d'impacter défavorablement l'avancement des opérations et de faire peser sur l'Etat une charge qu'il ne serait pas en mesure d'assumer. Au surplus, les collectivités compétentes ne considèrent pas cette perspective nécessaire et au vu des délais de création d'une filiale (12 à 18 mois au minimum pour être véritablement opérationnelle), cette solution désorganiserait les équipes actuellement en charge des dossiers, alors qu'elles sont dans une phase critique pour tenir au mieux le calendrier du NPNRU, fixé à fin juin 2026 pour les engagements financiers.

Un renforcement à la demande des collectivités de l'appui des opérateurs existants apparaît préférable. Il pourrait se traduire, d'abord, par une extension de périmètre de compétence de l'EPAEM en assistance à maîtrise d'ouvrage ou en maîtrise d'ouvrage déléguée sur les aménagements d'ensemble et les équipements publics du NPNRU, en cas de défaillance des concessionnaires notamment, ou en appui au pilotage. Une extension de périmètre de compétence de la SPLAIN AMP en assistance à maîtrise d'ouvrage et/ou en maîtrise d'ouvrage déléguée sur les grands ensembles en difficulté sous le régime de la copropriété inscrits dans le NPNRU, notamment ceux en préfiguration d'ORCOD IN est, de même, souhaitable.

2° L'amélioration du traitement de l'habitat indigne et dégradé et des copropriétés en difficulté passe par une meilleure articulation entre les acteurs, dont l'EPF PACA⁴ et la SPLAIN AMP

¹ NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain lancé en 2014 et qui prévoit la transformation profonde de plus de 450 quartiers prioritaires de la politique de la ville en intervenant fortement sur l'habitat et les équipements publics, pour favoriser la mixité dans ces territoires

² EPAEM : Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (Marseille)

³ SPLAIN AMP : Société Publique Locale d'Aménagement d'Intérêt National d'Aix-Marseille-Métropole

⁴ EPF PACA : Etablissement Public Foncier d'Etat de la Région Provence Alpes Côte d'Azur

Selon le PLH métropolitain 2023-2028, Marseille compte plus de 40 000 logements privés potentiellement indignes (PPPI), soit 2/3 du parc privé potentiellement indigne de la Métropole et 1/3 du parc privé potentiellement indigne de la Région PACA. Une part non négligeable de ce parc est fortement dégradée, voire dangereuse dans certains secteurs (incendies, fragilité structurelle, évacuations de bâtiments...) et présente la caractéristique de se déqualifier rapidement. Les modes constructifs et les conditions climatiques rendent ce parc non entretenu encore plus vulnérable.

Des expertises et des modes opératoires pour le traitement de l'habitat dégradé ou insalubre en tissu ancien, se sont progressivement structurés ces trois dernières années. La ville de Marseille a mis en place un pôle de lutte contre l'habitat indigne chargé de traiter les situations au titre de l'action coercitive et en 2021, après le drame de la rue d'Aubagne, la Métropole, la ville de Marseille et l'Etat ont créé la SPLAIN AMP, dotée d'un capital initial de 14 M d'€, pour traiter l'habitat dégradé du centre-ville. Même si, à ce stade, elle reste modeste au regard de l'enjeu, l'action de la SPLAIN AMP est saluée par les acteurs locaux tant sur la méthode qualifiée de « chirurgicale », que sur son expertise pour le traitement du tissu ancien.

En revanche, pour les grands ensembles immobiliers en copropriété dont une part non négligeable présente des dysfonctionnements majeurs en matière de gestion, juridique, technique, financière et sociale, l'intervention publique demeure tardive, souvent dans l'urgence et peine à « s'industrialiser » sur le plan opérationnel.

La mission propose de faire émerger la SPLAIN AMP, reconnue pour son expertise du traitement de l'habitat privé dégradé, comme opérateur des grands ensembles de copropriété et de lui confier progressivement différentes missions qui seraient réunies au sein d'une direction ou d'un département « Copropriétés » à créer, dont la réussite nécessitera une clarification du financement de ces projets.

3° L'accélération de la production de logements sociaux implique de passer de la logique d'un urbanisme réglementaire à celle d'un urbanisme de projet et de préparer les futures opérations d'aménagement possibles en remettant à plus tard le choix de celles qui pourraient faire l'objet d'une OIN.

La pénurie de logements, dont sociaux, à l'échelle de Marseille est une réalité historique, qui tend à s'accroître dans le contexte économique actuel. En septembre 2023, le nombre total de demandes de logements sociaux s'établissait à 47 990 dont 11 821 demandes de mutation (25 %) et 36 169 primo-demandes (75 %), à rapporter à un parc de 86 070 logements sociaux. Le nombre de demandeurs est en forte hausse depuis 2019 (pour mémoire, il y avait 38 057 demandes au 1er janvier 2019). En outre, la tension locative sociale dans certains arrondissements est parmi la plus élevée au plan national, avec des ratios demandes/attributions de 39 dans le 1er arrondissement de Marseille, de 68 dans le 6ème et de 22 dans le 7ème, à comparer à un ratio de 48 dans l'arrondissement le plus tendu de Paris.

Les programmes locaux de l'habitat ont, depuis longtemps, bien posé les diagnostics et les stratégies mais la production effective de logement n'est pas à la hauteur des objectifs fixés. Il apparaît à la mission que la principale cause du retard en termes de production de logement est une difficulté historique des acteurs locaux à faire émerger et mettre en œuvre des projets d'aménagement urbain.

La nécessité d'un changement de modèle, vers un urbanisme de projet et non plus uniquement réglementaire, s'impose peu à peu. L'extension de l'OIN n'est pas souhaitée par les collectivités locales et l'élargissement de son périmètre en continuité au nord d'Euroméditerranée ne se traduirait que par une production modeste de logements, sans favoriser un rééquilibrage au niveau de la ville.

Au vu de la situation critique en matière de logement à Marseille, la mission recommande, toutefois,

que l'État renforce son engagement en matière d'aménagement à Marseille, via l'EPAEM, en se situant clairement dans une logique d'accompagnement des collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences, et non de substitution. Dans ce cadre, la Mission recommande un scénario « multi sites », qui consisterait à confier à l'EPAEM le portage d'études préalables aux projets d'aménagement sur plusieurs secteurs stratégiques de Marseille, dans une perspective de production de logement et en s'appuyant sur les réseaux de transports urbains existants. L'EPAEM associerait l'AGAM et l'EPF PACA, selon des modalités à définir et travaillerait en lien étroit avec la Métropole et la Ville.

A court et moyen terme (2030), la réussite d'Euromed II, l'avancement des ZAC en cours et l'utilisation du foncier public doivent mobiliser l'attention des décideurs

4° Au regard des enjeux de portage et de financement liés au traitement des copropriétés en difficulté et à la production de logements (dont sociaux) dans la durée, le renforcement des capacités d'intervention foncière à l'échelle de Marseille est indispensable.

Les besoins importants en foncier pour favoriser la production neuve de logements sont confrontés à une absence de réserves et un foncier couteux à acquérir voire à dépolluer. Devant l'absence d'identification et de réserves foncières un premier recensement du foncier public susceptible de favoriser la production de logements a été engagé par l'Etat et les collectivités locales.

L'intervention de l'EPF PACA peine à s'affirmer sur le volet des copropriétés : leur traitement au regard du niveau de déqualification exige en effet un volume de lots à acquérir important. Dans le cadre des ORCOD IN, les opérations de recyclage pourraient être financées principalement par la Taxe Spéciale d'Equiperment (TSE) complémentaire, or, localement, la mission observe une absence de consensus politique pour adopter, à l'échelle de la Région PACA, une TSE au profit des copropriétés notamment marseillaises.

Aussi, au regard des enjeux de portage et de financement liés aux copropriétés dégradées et à la production de logements (dont sociaux) dans la durée, la mission recommande de renforcer les capacités d'intervention foncière à l'échelle de Marseille pour favoriser le développement d'une offre de logements durable et accessible.

Pour ce faire, elle identifie et caractérise des secteurs à enjeux et préconise l'accroissement de l'intervention de l'EPF PACA sur Marseille et la création d'une TSE et d'une minoration foncière « Logement durable ». Tout autant, la mission considère que l'émergence d'un nouvel opérateur foncier peut aussi être envisagée et suggère à cette fin plusieurs scénarios.

En conclusion la mission, dans la gestion du dossier logement social, pose comme préalable plus une logique d'accompagnement des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences que de leur substitution par l'Etat. Elle estime que la gouvernance globale des problématiques de logement à l'échelle de Marseille demeure un enjeu primordial de l'efficacité de sa politique dans ce domaine. Enfin, dans une mise en perspective plus globale mais aussi plus éloignée, l'intérêt d'une réflexion profonde sur le régime juridique de l'exercice de la compétence tripartite « Habitat, urbanisme, logement » dans un territoire aussi complexe et spécifique que le territoire du « grand Marseille » est souligné par la mission.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Pour sécuriser l'avancement du NPNRU (défaillance des opérateurs en place, marchés d'attribution des concessions infructueux, assistance au pilotage), renforcer la capacité d'appui des opérateurs existants, EPAEM et SPLAIN AMP, en lien avec l'EPF PACA. Mettre en place des outils de supervision partagés à un haut niveau de pilotage. Concernant la reconstitution de l'offre de logements, la mission recommande de l'inscrire dans des opérations d'aménagement, qui pourraient être stimulées par une approche d'études préalables multi-sites. 23
- Recommandation 2.** Créer un département « copropriétés » au sein de la SPLAIN AMP, lui confier un rôle d'expertise, de centre de ressources sur la thématique des copropriétés et la conduite des études de préfiguration ainsi que la mise en œuvre des opérations complexes de type ORCOD. Pour les ORCOD IN, positionner la SPLAIN AMP comme appui à l'Etat et/ou à l'EPF PACA dans la phase d'étude de préfiguration et de mise en œuvre. 32
- Recommandation 3.** Renforcer la gestion des copropriétés en difficulté en instaurant des syndicats d'intérêt collectif agréés par l'Etat en appui aux administrateurs provisoires pour la réalisation de la gestion courante et la maîtrise d'ouvrage des travaux en parties communes, dont les travaux d'urgence. 34
- Recommandation 4.** L'extension du périmètre de compétence de l'EPAEM à l'échelle de l'ensemble de Marseille permettrait de le mobiliser, à la demande des collectivités, en appui pour des aménagements ou conduites d'équipements publics sur des sites à enjeux de rénovation urbaine (NPNRU et Programme d'intérêt national des copropriétés dégradées) et des études préalables d'aménagement. 36
- Recommandation 5.** Etablir un nouveau cadre partenarial de type « charte des acteurs de la copropriété » à l'échelle de Marseille, identifiant les acteurs et leur rôle dans le traitement de la copropriété en redressement, recyclage ou démolition. Inscrire cette charte dans un plan global de suivi et de traitement des copropriétés en redressement, recyclage ou démolition. 36
- Recommandation 6.** Confier à l'EPAEM, en lien avec l'AGAM et l'EPF PACA, la réalisation d'études sur des secteurs stratégiques pour la production de logements, en cohérence avec les transports. A l'issue des études, identifier les secteurs susceptibles de faire l'objet d'opérations d'aménagement et la pertinence d'une OIN sur tel ou tel d'entre eux..... 47
- Recommandation 7.** Renforcer l'action foncière de l'EPF PACA à Marseille en instaurant une stratégie foncière par l'identification des secteurs à enjeux pour la production de logements et la mise en place d'un observatoire afin de constituer des réserves. Accroître l'intervention financière sur Marseille en créant une TSE complémentaire « Logement durable » assortie d'une minoration foncière destinée aux opérations d'intérêt national notamment, rééquilibrer et rattraper l'action foncière de l'EPF PACA sur Marseille au prorata de son poids démographique dans la région. 55
- Recommandation 8.** En cas d'absence de solidarité régionale par l'EPF PACA, envisager la refonte de la gouvernance de l'EPF PACA pour une meilleure représentation de l'Etat au sein du conseil d'administration, notamment pour les décisions relevant de l'intérêt national. Sinon, étudier l'opportunité de créer un nouvel opérateur foncier (filiale de l'EPFA PACA notamment) ou de permettre aux SPLAIN en charge des opérations d'Intérêt national de bénéficier directement de la TSE pour accélérer leur intervention et la production de logements. 56

Introduction

La mission confiée à l'IGA et à l'IGEDD d'accompagnement du préfet de région, préfet des Bouches du Rhône visait à expertiser des moyens nécessaires à la concrétisation des annonces gouvernementales du volet logement du plan « Marseille en Grand » et analyser, notamment, les modalités de mises en œuvre de trois pistes opérationnelles :

- L'extension du périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) Euroméditerranée ;
- Les modalités d'une coordination renforcée entre l'établissement public foncier (EPF) PACA et la société publique locale d'aménagement d'intérêt national Aix Marseille Provence (SPLAIN AMP) ;
- La création d'une filiale de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) pour assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU).

Trois questions ont structuré la réflexion de la mission et traversent l'ensemble du présent rapport :

1° Les acteurs locaux ont-ils pris la juste mesure des enjeux considérables du logement social et de l'habitat indigne et dégradé, à Marseille ?

Le constat est aujourd'hui largement partagé et objectivé par différents rapports et bilans réalisés tant par l'Etat que par les collectivités territoriales et leurs opérateurs : Marseille est confrontée à une situation de crise profonde et ancienne du logement social. Alors que les besoins dans ce domaine sont immenses et ne cessent de croître. L'offre, déjà largement insuffisante est à l'arrêt, déséquilibrée géographiquement⁵ et pour partie inadaptée.

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux contribue, au sein du parc privé, au développement d'un parc social de fait, souvent dégradé, insalubre voire dangereux pour ses occupants.

L'impact de la COVID, la crise de l'énergie, la hausse du prix des matériaux, du prix du foncier et des taux d'intérêt ont fortement impacté la capacité de production de logements. Aujourd'hui, bailleurs sociaux comme promoteurs privés alertent sur le blocage profond du marché et le ralentissement inquiétant de la construction.

Si le diagnostic global est aujourd'hui largement partagé par les acteurs publics et privés, il est apparu important à la mission de hiérarchiser les enjeux déterminants à court et moyen terme, d'identifier les collectivités et leurs opérateurs responsables de chacun des chantiers et de prioriser les mesures opérationnelles de nature à faire évoluer une situation qui reste critique.

2) Alors que les réponses aux défis concernant l'habitat à Marseille relèvent principalement des collectivités territoriales et notamment de la métropole, la gouvernance locale est-elle à la hauteur des enjeux ?

Si depuis la création au 1er janvier 2016 de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (ci-après « la Métropole »), celle-ci dispose de la compétence logement, certains champs d'action qui lui sont très liés impliquent une forte mobilisation des communes : les autorisations d'urbanisme, les équipements publics municipaux, la voirie et les aménagements publics, l'hygiène et la sécurité du bâti, la lutte contre l'habitat indigne, la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux...

De fait, le contexte sanitaire et les récentes élections municipales ont freiné l'émergence de stratégies de rénovation urbaine partagées : complexité des relations Ville-Métropole, moindre

⁵ La ville se caractérise par un déséquilibre structurel massif de l'offre de logements sociaux : plus de la moitié des logements sociaux est concentrée dans 4 arrondissements (11ème, 13ème, 14ème et 15ème).

investissement du Conseil départemental et du Conseil régional sur le logement, nécessité de mobilisation de moyens techniques et financiers importants...

La mission a, de ce point de vue, constaté des évolutions positives, depuis deux ans, dans la gouvernance des problématiques du logement à Marseille dont les carences ont longtemps été considérées comme un des principaux facteurs d'explication des difficultés rencontrées :

- Des cadres stratégiques sont maintenant établis - un PLH métropolitain adopté en février 2024 pour la période 2023-2028, bientôt un contrat de mixité sociale, un PLUI qui commence à être assoupli pour favoriser la production de logements ;
- Une relative stabilisation des rôles et positions des acteurs politiques métropolitains et municipaux, après une phase d'adaptation à la suite du changement de mandature, et un incontestable renforcement tant quantitatif que qualitatif des administrations locales en charge de ce dossier ;
- Des avancées concrètes tangibles sur un certain nombre de problématiques centrales : la réponse aux enjeux complexes de certaines copropriétés dégradées (Programme d'intérêt national et lancement de 4 études de préfiguration d'ORCOD IN en 2024) ; la mise en œuvre de l'ambitieux programme NPNRU, avec une accélération observée ces derniers mois des contractualisations (et cependant, un glissement par rapport au calendrier annoncé en 2021).

La mission s'est attachée à analyser l'impact à court et moyen terme de ces évolutions positives dans la coopération entre acteurs locaux pour soutenir, dans la durée, les objectifs de production et de reconstitution de l'offre de logements sociaux et la réhabilitation des copropriétés dégradées.

3) Que peut apporter l'Etat à la résolution des difficultés relevées sans se substituer aux collectivités ?

La dynamique constatée au cours des derniers mois sur les projets NPNRU est aussi très largement liée aux services déconcentrés de l'Etat (et notamment la préfecture et la Direction départementale des territoires et de la mer, DDTM) et à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui se sont fortement mobilisés pour animer les instances de suivi des opérations. Si les collectivités territoriales reconnaissent et saluent cet investissement de l'Etat local, elles sont, en revanche, réservées voire hostiles vis-à-vis de toute initiative nationale de nature à déstabiliser le fragile équilibre politique et technique qui s'est mis en place.

Or, les outils soumis aux investigations de la mission (extension de l'OIN, création d'une filiale de l'EPA...) sont sous-tendus par la conviction que la réussite du plan Marseille en Grand passe par une intervention plus forte de l'Etat dans un champ de compétences aujourd'hui décentralisé.

La mission s'est attachée à identifier les attentes des acteurs locaux vis-à-vis de l'Etat qui restent fortes, mais dans une logique d'appui et non de substitution aux collectivités.

Afin de mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée principalement sur des entretiens avec l'ensemble des acteurs locaux : services déconcentrés de l'Etat (préfecture, DDTM), élus et services des collectivités locales concernées (Métropole, ville de Marseille, Conseil régional, Conseil départemental) et des opérateurs locaux (EPAEM, SPLA -IN, EPF PACA, AGAM, bailleurs sociaux...). Ces échanges se sont déroulés, principalement, au cours de deux déplacements à Marseille en avril et en mai 2024. Cette approche locale a été complétée par un certain nombre d'entretiens ou d'échanges avec les administrations centrales du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi que des grands opérateurs nationaux (ANRU, ANAH...).

La mission s'est positionnée dans une approche d'appui au préfet de région, respectueuse de l'autonomie des acteurs locaux (services déconcentrés de l'Etat et collectivités territoriales), en essayant d'identifier les leviers de nature à faciliter le passage à l'action, sans déstabiliser et

compromettre un écosystème encore fragile et les actions engagées à court terme, dans un contexte qui sera déjà mis en tension par les élections municipales.

Le présent rapport a choisi d'analyser les questions opérationnelles soumises à expertise par la lettre de mission (élargissement de l'OIN Euroméditerranée, articulation EPAEM-SPLAIN, création d'une filiale de l'EPAEM) au prisme des finalités poursuivies à court, moyen et long terme, en structurant le rapport autour des trois parties suivantes :

- Sécuriser l'avancement du programme NPNRU ;
- Rétablir durablement ou requalifier les copropriétés dégradées ;
- Garantir et accroître la production de logements sociaux.

Le rapport évoque en conclusion le défi de la gouvernance de la politique du logement à Marseille. Il est complété par 8 annexes.

1 La maîtrise d'ouvrage des opérations du NPNRU : le renforcement de l'appui de l'EPAEM et de la SPLAIN AMP s'avère opportun et la création d'une filiale de l'EPAEM n'est pas considérée nécessaire par les acteurs locaux

1.1 Les projets du NPNRU à Marseille : après un démarrage tardif et lent, une accélération des opérations est notée depuis quelques mois dont certaines composantes exigent cependant une attention particulière

Avec 14 quartiers politique de la ville (QPV) au titre du NPNRU (9 quartiers d'intérêt national⁶ et 5 quartiers d'intérêt régional⁷), Marseille fait face à une intensité exceptionnelle de projets de rénovation urbaine à mener de front, concentrés dans le secteur nord de la Ville.

Définis à partir de critères sociaux et urbains, ces quartiers se répartissent selon deux grandes typologies urbaines :

- Un tissu d'habitat ancien dense, composé de petits immeubles collectifs souvent mitoyens (dont une grande partie en copropriétés désorganisées) et construits généralement avant 1949. Ces bâtiments, qui ont parfois fait l'objet d'extensions anarchiques, accueillent des logements peu confortables, vétustes voire insalubres et dangereux ;
- Le tissu d'après-guerre composé d'ensembles immobiliers collectifs d'habitat social et privé de grande taille construits entre le début des années 50 et la fin des années 60 situés dans des espaces urbains dysfonctionnels. Dégradés et non entretenus, les immeubles sous le régime de la copropriété présentent parfois des risques importants pour la sécurité des habitants. Certains des bâtiments sont des immeubles de grande hauteur (IGH) soumis en termes de sécurité incendie à une réglementation spécifique qui entraîne des coûts de gestion très élevés, difficiles à absorber par les propriétaires privés.

Les NPNRU de Marseille sont similaires à certains quartiers d'autres métropoles. Toutefois, le nombre de quartiers, leur concentration géographique, l'ampleur du phénomène de dégradation des logements et la permanence d'activités illégales dans certains sites singularisent la situation de Marseille. Ces quartiers stigmatisés accueillent des ménages précaires, qui n'arrivent pas à se loger ailleurs.

Un retard important a été constaté au démarrage du NPNRU (les premières conventions n'ont été signées qu'en janvier 2023), lié à l'achèvement du programme précédent qui avait lui-même démarré tardivement selon l'ANRU, à la crise sanitaire et aux changements institutionnels et politiques, avec une difficulté à stabiliser le contenu des projets.

⁶ Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain

⁷ Arrêté du 15 janvier 2019 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés à titre complémentaire par le nouveau programme national de renouvellement urbain

1.1.1 Un rythme de contractualisation des opérations, d'engagement des crédits ANRU et d'attribution des concessions d'aménagement qui s'est accéléré, surtout depuis janvier 2024, et un pilotage qui s'est structuré

Après un démarrage lent, le rythme de contractualisation des projets ANRU s'est accéléré depuis début 2023 grâce à la mobilisation de tous les acteurs autour de la Ville et de la Métropole et à l'appui des services de l'Etat. Ainsi, au 17 juin 2024⁸, sur les 14 QPV au titre du NPNRU de Marseille :

- 7 QPV d'intérêt national ont fait l'objet d'une contractualisation dans le cadre de 6 conventions signées ces deux dernières années :
 - 3 conventions portant sur 4 QPV d'intérêt national ont été signées en 2023 pour les PRIN⁹ de Grand Saint Barthélémy/Grand Malpassé-Corot (GSBGM), d'Airbel, et de Castellane/Bricarde. Deux avenants, l'un à la convention de GSBGM et l'autre à celle d'Airbel sont en cours de finalisation pour une signature attendue avant fin 2024 ;
 - 3 conventions ont été signées courant du premier trimestre 2024 pour les PRIN de Grand centre-ville, de Savine et de Kalliste/solidarité ;
- 2 projets de convention sont en cours d'instruction pour le PRIN de La Cabucelle/ Les Crottes et le PRIR¹⁰ de Campagne l'Evêque. Les signatures sont attendues, respectivement, pour juillet et septembre 2024 ;
- 1 projet de convention est à l'étude pour le PRIN de Frais Vallon dont la signature devrait intervenir en décembre 2024 ;
- 4 QPV d'intérêt régional (Consolat/Mirabeau, les Aygalades, La Maurelette et La Visitation Brasses), plus modestes que les quartiers listés ci-dessus, n'ont fait l'objet d'aucun projet pour permettre un recentrage des moyens sur les opérations les plus structurantes.

Pour financer les NPNRU de Marseille, l'ANRU consacre 650 M€ (subventions et prêts) :

- Une enveloppe totale de 541 M€ validée en comité national d'engagement (CNE) de l'ANRU pour les 9 conventions par quartier dont :
 - 468 M€ pour les 6 conventions déjà signées et leurs avenants,
 - 73 M€ pour les 3 conventions en cours de signature ou en attente,
- Une enveloppe complémentaire de 101 M€ inscrite dans la convention cadre métropolitaine et fléchée sur les NPNRU de Marseille (montant consacré principalement à la reconstitution de l'offre),
- Une enveloppe de 8 M€ au démarrage du NPNRU dans le cadre du protocole établi en phase de préparation des projets qui se clôture.

L'échéance du NPNRU est fixée à fin juin 2026 pour le dépôt des demandes de financement des opérations (engagements budgétaires) et à fin 2030 pour la livraison des projets pour permettre un dépôt des demandes de soldes au plus tard en juin 2032.

Au 17 juin 2024 :

- Le montant des engagements financiers correspondant aux 6 opérations conventionnées a atteint 256,3 M€, soit environ 56% des montants contractualisés. Le taux d'engagement financier sur le montant contractualisé varie selon les opérations, de 33% pour Airbel à 72%

⁸ Source = ANRU, DDT 13

⁹ PRIN : Projet d'intérêt national de rénovation urbaine (terminologie ANRU)

¹⁰ PRIR : Projet d'intérêt régional de rénovation urbaine (terminologie ANRU)

pour Grand centre-ville. Les 3 autres opérations pour lesquelles la signature devrait intervenir avant fin 2024, ne font l'objet d'aucun montant contractualisé ou d'engagement à ce stade,

- Le montant des engagements financiers correspondant à la convention cadre métropolitaine fléchée sur les projets marseillais a atteint quant à lui 30,6 M€, soit 39% du montant contractualisé.

Au total, le taux d'engagement financier correspondant aux conventions signées et à la convention cadre métropolitaine atteint 54% des montants contractualisés (soit un taux identique à celui du niveau national France entière). Le taux d'engagement correspondant aux conventions signées, aux conventions non signées et à la convention métropolitaine, se situe à 45% des concours financiers.

L'état d'avancement des concours financiers, des contractualisations et des engagements pour les NPNRU est présenté en annexe (cf. Annexe 3).

En ce qui concerne les concessions, au vu des éclairages apportés par la Métropole¹¹, toutes les opérations sont maintenant couvertes par une concession d'aménagement ou en voie de l'être :

- Pour les opérations contractualisées (conventions NPNRU déjà signées) :
 - Concessions d'aménagement attribuées : Airbel (à la Soleam), La Savine (à la Soleam et prolongation à venir), Grand Centre-Ville (à la SPLAIN AMP), Malpasse au sein de GSBGM (à la Soleam, avenant en cours), Corot au sein de GSBGM : concession d'aménagement contractualisée avec CDC habitat adossé à Marseille Habitat,
 - Concessions d'aménagement prévues ou en cours d'attribution : Castellane/Bricarde (appel d'offres, en cours de phase de négociation, attribution prévue pour septembre 2024), Cité SNCF au sein de GSBGM (orientation en régie directe AMP pour la réalisation des espaces publics.), Kalliste (appel d'offres, en cours d'attribution, examiné en commission d'appel d'offre le 18/05/24).
- Pour les opérations en cours de contractualisation (conventions NPNRU en cours de signature) :
 - Concessions d'aménagement prévues ou en cours d'attribution : La Cabucelle/ Les Crottes (désignation directe de la SPLAIN AMP, en cours de mise au point, délibération en décembre 2024 pour le traité de concession portant sur le traitement d'éradication de l'habitat indigne), Campagne-Leveque (désignation directe de la SOLEAM, délibération envisagée en décembre 2024 pour le traité de concession),
 - Concession d'aménagement non attribuée : Frais Vallon. Selon la Métropole, ce qui est porté à l'ANRU en première phase d'engagement à mi-2026 ne demande pas de concessionnaire d'aménagement. Les espaces publics seront réalisés en régie directe par AMP (requalification de l'avenue de Frais Vallon), les autres opérations sont sous maîtrise d'ouvrage du bailleur et de la Ville de Marseille. La concession d'aménagement sera portée dans le cadre de la deuxième phase du projet.

Par ailleurs, concernant les copropriétés, pour Corot située sur GSBGM, la concession d'aménagement contractualisée avec CDC Habitat - adossée à Marseille Habitat - prévoit le portage de lots ciblés. Quant à la concession pour Kalliste, dont l'appel d'offre est en cours d'attribution, le concessionnaire assurera également le portage de lots (prévu au traité de concession).

L'état d'avancement de l'attribution des concessions est présenté en annexe (cf. Annexe 4.1 Annexe 4).

Enfin, en ce qui concerne le pilotage global des opérations, un équilibre semble avoir été trouvé entre

¹¹ Source : direction « Aménagement Durable, Habitat, Inclusion et Cohésion Territoriale » de la Métropole

la Métropole, pilote, et la Ville, pour porter les projets sur le plan politique.

Le pilotage du NPNRU à l'échelle de Marseille et de chaque opération s'effectue à deux niveaux, stratégique et opérationnel.

A l'échelle de Marseille, le COPIL stratégique local dédié à tous les NPNRU Marseillais est piloté par les élus AMP et Ville et associe l'Etat, l'ANRU, les autres financeurs et les bailleurs. Tenu une à deux fois par an, ce COPIL est chargé du suivi des sujets transversaux et du suivi du calendrier de mise en œuvre des projets. Par ailleurs, un comité de suivi / comité technique du relogement assure le pilotage stratégique du relogement

A l'échelle des projets, les comités de pilotage par projet, qui se tiennent 1 à 2 fois par an, sont pilotés par la Métropole et la Ville. Sont notamment invités l'Etat, l'ANRU, les financeurs et les bailleurs. En complément, des comités techniques pilotés par la Métropole assurent le suivi technique de chaque projet.

Au sein de la Métropole, la coordination globale pour Marseille est sous la responsabilité de la direction opérationnelle habitat et renouvellement urbain Marseille. La Métropole a indiqué avoir lancé un accord cadre global OPCU¹² avec un OPCU et OPCIC¹³ pour chaque site (marchés en cours, remise des offres prévue de juin à septembre 2024) et un OPCU global pour Marseille (déjà désigné).

En 2020, le GIP Marseille Rénovation Urbaine, chargé de l'élaboration et la conduite des projets ANRU a été dissous après le transfert de la compétence du portage de la politique de la ville et des programmes de renouvellement urbain aux intercommunalités.

1.1.2 Certaines composantes des opérations du NPNRU exigent une attention particulière

La conduite des projets présente deux écueils :

- Le premier est la difficulté des acteurs à stabiliser une programmation et à respecter le plan guide et la stratégie qui a souvent été réinterrogée. A juin 2024, l'absence d'outils de planification et de gestion adaptés au regard du nombre de projets à suivre et de leur complexité (multi-intervenants, chainage des projets, sites contraints, dimension humaine liée aux enjeux de démolition et de relogement...) ne facilite pas la coordination et l'avancement des opérations,
- Le deuxième est le manque de concertation avec les habitants ou leur implication tardive dans la définition des projets qui a par ailleurs conduit à remettre en question certaines décisions et impacte fortement le calendrier de différentes opérations (Airbel notamment).

Sur le plan opérationnel, une attention particulière doit par ailleurs être portée sur quelques composantes des projets NPNRU :

- La faiblesse du taux d'engagement de certaines actions au regard de l'importance du montant de contractualisation au 17 juin 2024. En effet, l'analyse de l'état d'avancement des projets dont la convention est signée montre, pour certains d'entre eux, un taux d'engagement inférieur à la moyenne nationale ou nul sur les aménagements d'ensemble et/ou les équipements publics :
 - Concernant les aménagements d'ensemble, sur un montant contractualisé de près de 60 M€, le taux d'engagement plafonne à 24% contre 49% au niveau national. Pour Aibrel, la Castellane et La Savine, le taux d'engagement sur les aménagements

¹² OPCU : Ordonnancement, Pilotage et Coordination Urbaine

¹³ OPCIC : Ordonnancement, Pilotage, Coordination Inter Chantiers

d'ensemble est nul (cf. Annexe 4.1),

- Concernant les équipements publics, sur un montant contractualisé de près de 79 M€, le taux d'engagement se situe à 30% soit proche du niveau national de 35%. Cependant, pour Airbel, Kalliste et Savine, le taux d'engagement est nul ou quasi nul. La mise au point du plan écoles et la confirmation par la ville du transfert de la maîtrise d'ouvrage à la Société publique des écoles marseillaises (SPEM) aurait retardé l'engagement de quelques opérations (cf. Annexe 4.2),
- L'incertitude sur les besoins en portage pour la mise en œuvre des stratégies de redressement ou recyclage de certaines copropriétés inscrites dans les NPNRU (GSBGM/Corot, Kalliste/Solidarité notamment). Par ailleurs, parmi les 4 ensembles immobiliers marseillais retenus au titre des études de préfiguration d'ORCOD IN¹⁴ lancée début 2024 par l'EPF PACA figure l'ensemble immobilier composé des copropriétés Mail G, Le Grand Mail et Le Gardian situées dans le NPNRU de GSBGM. Il conviendra donc d'articuler l'étude de préfiguration ORCOD IN avec le NPNRU (cf. Annexe 5).

La faiblesse des moyens de relogement, temporaire ou définitif et de la reconstitution de l'offre au regard du volume de démolitions de logements sociaux ou de recyclage de logements privés envisagé :

- L'objectif de reconstitution de l'offre de logements sociaux pour Marseille est fixé à 3664¹⁵ logements (PLAI¹⁶ et PLUS¹⁷) dans la convention cadre métropolitaine. Au 17 juin, 1115 logements ont fait l'objet d'un engagement financier (soit 30% de l'objectif de la convention métropolitaine, contre 47% à l'échelle nationale), dont 111 qui ont fait l'objet d'un solde, c'est-à-dire qui ont été construits (le solde de la subvention intervenant à la livraison des logements). L'état d'avancement de la reconstitution de l'offre est présenté en annexe (cf. Annexe 4.3) ;
- L'objectif de relogement pour la mise en œuvre des 9 NPNRU de Marseille (conventions signées ou à signer) est fixé à 3899 ménages à reloger (ce nombre peut encore évoluer). A fin avril 2024, 989 ménages ont été relogés (soit 25% de l'objectif) et 374 ont fait l'objet d'un départ (départ spontané, expulsion, décès), soit près de 2500 ménages restant à reloger.

1.2 Le renforcement de l'appui des opérateurs existants (EPAEM et la SPLAIN AMP) pour sécuriser l'avancement du NPNRU serait plus opportun que la création d'une filiale de l'EPAEM risquant de perturber les acteurs et les projets à deux ans de l'échéance des engagements

1.2.1 Le pilotage et la maîtrise d'ouvrage de tous les NPNRU par une filiale de l'EPAEM risque d'impacter défavorablement l'avancement des

¹⁴ En 2014, la loi Alur a renforcé le cadre juridique de traitement des copropriétés dégradées en créant deux dispositifs : l'opération de requalification des copropriétés dégradées, ORCOD (L 741.1 du code de la construction et de l'habitation) et l'ORCOD d'intérêt national, ORCOD IN (L 741.2 du CCH). L'ORCOD IN intervient dans le cas d'ensembles urbains confrontés à de graves dysfonctionnements (des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements). La loi prévoit que la conduite de l'ORCOD IN puisse être confiée à un EPF d'État.

¹⁵ Convention cadre métropolitaine = 3664 LLS à reconstituer, protocole Marseille = 74 LLS à reconstituer

¹⁶ PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration, logements sociaux réservés aux ménages très modestes

¹⁷ PLUS : Prêt Locatif à Usage Social (plafonds de ressources et niveaux de loyers plus élevés que ceux du PLAI)

opérations et ferait peser sur l'Etat une charge qu'il ne serait pas en mesure d'assumer

La notion de filiale est ici entendue au sens commun d'un organe lié à l'EPAEM : soit une véritable filiale au sens juridique du terme, soit une structure dans laquelle participe l'Etat via l'EPAEM avec les collectivités locales (comme une SPLAIN par exemple).

La mission a noté que les collectivités compétentes ne considéraient pas cette perspective nécessaire, jugeant que les structures en place, au besoin renforcées, suffisaient et que la création d'une nouvelle entité complexifierait le pilotage de l'ensemble : or leur adhésion est une condition *sine qua non* à la mise en place de ce nouvel opérateur.

Au vu des délais de création d'une filiale (12 à 18 mois au minimum pour être véritablement opérationnelle), cette solution désorganiserait les équipes actuellement en charge des dossiers, alors qu'elles sont dans une phase critique pour tenir au mieux le calendrier du NPNRU, fixé à fin juin 2026.

La mission constate, sur la base de l'expérience positive de ces derniers mois, que l'attention portée à un haut niveau (Métropole, Ville, Etat, ANRU) au pilotage de l'avancement du programme NPNRU, projet par projet et globalement, sera une des clés de la tenue des échéanciers.

S'agissant des maitrises d'ouvrage relatives à l'aménagement et aux équipements publics, les concessions d'aménagement étant maintenant attribuées, ou en voie de l'être, le volume d'activité d'une éventuelle filiale serait réduit, sur ce plan au moins. Là aussi, le délai de constitution d'une filiale serait en décalage avec la temporalité du NPNRU.

Par ailleurs, une reprise en main par l'Etat, que traduirait la création d'une telle filiale, serait un signal politique probablement mal perçu par la Métropole et la Ville, qui y verraient une remise en cause de leurs compétences ainsi « déléguées » à une telle filiale. De plus, si la Métropole et la Ville devaient accepter cette hypothèse sous la pression de l'Etat, le transfert de la direction d'ensemble des projets par l'EPAEM conduirait à confier à un opérateur de l'Etat une responsabilité de pilotage général qu'il ne serait pas en mesure d'assumer, faute de maîtrise des composantes des projets, relevant de toute façon de la Métropole (aménagement) et de la Ville (équipements publics), comme l'ensemble des démarches de concertation publique.

1.2.2 Un renforcement à la demande des collectivités de l'appui des opérateurs existants, dont l'EPAEM, est préférable

Le renforcement du pilotage et de la mise en œuvre opérationnelle des NPNRU de Marseille s'avère indispensable et des alternatives à la filiale existent. Une sécurisation de l'avancement des opérations NPNRU pourrait être envisagée par l'élargissement des compétences des acteurs existants dans certains cas. En effet, l'EPAEM et la SPLAIN AMP, reconnus pour leur compétence respective en aménagement et en requalification de l'habitat privé, constituent des opérateurs clés à travers lesquels, élus Ville et Métropole et Etat convergent pour faire avancer les projets.

1.2.2.1 Une extension de périmètre de compétence de l'EPAEM en assistance à maîtrise d'ouvrage ou en maîtrise d'ouvrage déléguée sur les équipements publics et les aménagements d'ensemble du NPNRU, en cas de défaillance des concessionnaires notamment, est souhaitable

L'extension du périmètre de compétences de l'EPAEM sur l'ensemble des sites NPNRU paraît souhaitable pour lui permettre d'accompagner :

- la Métropole pour le portage des projets d'ensemble et de la maîtrise d'ouvrage des aménagements, notamment dans le cas où les concessionnaires en place seraient défaillants, que les dernières attributions de concessions interviendraient tardivement ou s'avèreraient infructueuses, ou que la maîtrise d'ouvrage des aménagements envisagée en régie par la Métropole s'avèrerait insuffisante,
- la Ville pour la maîtrise d'ouvrage des équipements publics.

Cet accompagnement, à la demande des collectivités (et qui pourrait aussi être mobilisé en soutien à leurs opérateurs), prendrait la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (expertise, assistance au pilotage) ou d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, y compris pour la direction d'ensemble de certains projets NPNRU, si jugé nécessaire.

Ce soutien pourrait commencer à être déployé dès consultation des collectivités et extension du périmètre de compétence de l'EPAEM, via un amendement du décret statutaire de l'établissement. L'EPAEM interviendrait sur des métiers qu'il maîtrise d'ores et déjà mais qu'il devrait développer en termes de capacités, en fonction des besoins exprimés, et des financements apportés par les collectivités pour couvrir ces prestations.

1.2.2.2 Une extension de périmètre de compétence de la SPLAIN AMP en assistance à maîtrise d'ouvrage et/ou en maîtrise d'ouvrage déléguée sur les grands ensembles en difficulté sous le régime de la copropriété inscrites dans le NPNRU est de même souhaitable

La mise en œuvre du traitement des grands ensembles immobiliers nécessite un renforcement en termes de pilotage et d'expertise opérationnelle. La création d'un nouvel opérateur dédié aux copropriétés apparaît inappropriée à la Mission dans la mesure où la SPLAIN AMP, dans le cadre de sa mission sur le NPNRU de Grand-Centre-Ville, a déjà démontré sa capacité à intervenir sur le champ de la requalification de l'habitat privé et du traitement des copropriétés, tant en acteur ensemblier qu'en acteur opérationnel.

Aussi, sur le volet des grandes copropriétés inscrites dans les NPNRU, un rôle d'expertise et d'assistance à maîtrise d'ouvrage à la Métropole, en lien avec la Ville et l'Etat, pour la définition et la mise en œuvre des stratégies de traitement des copropriétés et la coordination des acteurs (aménageur, bailleurs, équipements publics) pourrait être confié par la Métropole à la SPLAIN AMP.

La SPLAIN serait alors également associée aux études engagées par l'EPF PACA sur les ORCOD IN inscrites dans le NPNRU (Le Mail G, Le Grand Mail et Le Gardian sur GSBGM).

Par ailleurs, un rôle d'initiateur de portage de lots en copropriétés situées dans les secteurs NPNRU pourrait être confié à la SPLAIN en lien avec l'EPF PACA, en amont de la mise en place des concessions, en cas de défaillance des opérateurs en place, ou en cas de nouveaux besoins en portage et requalification sur certains bâtiments, notamment sur les ensembles immobiliers concernés par l'étude de préfiguration d'ORCOD IN. En effet, la décision de l'intervention de l'EPF PACA sur les ORCOD IN ne serait prise qu'à l'issue de la phase d'étude qui est estimée à plus d'un an. Or pendant ce temps, le processus de déqualification va se poursuivre. L'achat de lots, avant la définition de la stratégie pourrait donc être opportune.

Un renforcement des moyens sera, en tout état de cause, nécessaire et pourrait se traduire par la création d'un département spécifique pour le traitement des grandes copropriétés dégradées au sein de la SPLAIN AMP, qui serait un appui majeur pour l'avancement du programme ANRU et des autres dispositifs opérationnels, ces opérations étant les plus complexes et les plus longues. (cf. 2.2.1)

1.2.3 La consolidation du cadre et des outils de pilotage à haut niveau associant Préfet, élus de la Ville et de la Métropole, et la direction générale de l'ANRU est nécessaire pour sécuriser l'avancement des projets NPNRU

En termes de pilotage, la mission appelle l'attention sur les points suivants :

- L'attribution des marchés d'ordonnancement, pilotage et coordination Urbaine (OPCU) et la formalisation des outils de pilotage partagés,
- La signature des 3 dernières conventions ANRU (La Cabucelle/ Les Crottes, Campagne Leveque, Frais Vallon) et des avenants aux conventions déjà signées de GSBGM et Airbel,
- L'attribution des dernières concessions d'aménagement avant la fin de l'année 2024, voire la mobilisation de l'EPAEM si besoin,
- L'avancement des équipements publics de proximité, voire la mobilisation de l'EPAEM si besoin,
- La mise en œuvre des actions techniques et opérationnelles pour chaque NPNRU sur la base des décisions politiques stabilisées,
- La définition des stratégies sur le traitement des copropriétés et des besoins en portage de lots et la mobilisation de la SPLAIN / EPF PACA sur certains ensembles si besoin,
- L'association des habitants à la définition des projets (concertation/ réunions publiques),
- L'avancement de la reconstitution de l'offre et du relogement (la reconstitution de l'offre de logements sociaux pourrait être inscrite dans les opérations d'aménagement à l'issue des études multi-sites proposées par la Mission dans le chapitre 3 du présent rapport)
- L'avancement des engagements (d'ici fin juin 2026) et des paiements (d'ici la fin du programme), notamment en termes d'aménagement et d'équipements publics.

Le cadre de pilotage à un haut niveau associant Métropole, Ville, Etat, ANRU et dédié au pilotage de l'avancement du programme NPNRU, projet par projet doit être maintenu, avec un rythme suffisant, et activé suffisamment tôt en cas de glissement de calendrier. Le signalement des points de blocage et/ou des retards doit s'inscrire dans un processus resserré de suivi des opérations. Une fiche synthétique avec les principaux indicateurs de suivi et d'alerte de chaque NPNRU pourrait être éditée périodiquement (tous les mois) et transmise au groupe de pilotage Métropole/ Ville/ Etat/ ANRU.

Aussi, la mission recommande de veiller à ce que la Métropole déploie au plus vite les outils techniques de supervision qu'elle a annoncés.

Enfin, la création d'une plateforme partagée permettant à chaque acteur du NPNRU de prendre connaissance en temps réel de l'état d'avancement des projets (opérationnel et financier) et des documents associés faciliterait l'accès à l'information et la mobilisation des moyens pour la mise en œuvre des opérations.

Recommandation 1. *Pour sécuriser l'avancement du NPNRU (défaillance des opérateurs en place, marchés d'attribution des concessions infructueux, assistance au pilotage), renforcer la capacité d'appui des opérateurs existants, EPAEM et SPLAIN AMP, en lien avec l'EPF PACA. Mettre en place des outils de supervision partagés à un haut niveau de pilotage (Préfet, Métropole, Ville). Concernant la reconstitution de l'offre de logements, la mission recommande de l'inscrire dans des opérations d'aménagement, qui pourraient être stimulées par une approche d'études préalables multi-sites.*

2 Le traitement de l'habitat indigne et dégradé : l'articulation entre les acteurs, dont l'EPF PACA et la SPLAIN AMP, doit être mieux organisée

2.1 La situation d'habitat indigne ou dégradé, notamment dans les ensembles immobiliers sous le régime de la copropriété, est d'une gravité et d'une ampleur extrêmes

Selon le PLH métropolitain 2023-2028, Marseille compte plus de 40 000 logements privés potentiellement indignes (PPPI)¹⁸, soit 2/3 du parc privé potentiellement indigne de la Métropole et 1/3 du parc privé potentiellement indigne de la Région PACA. Le PPPI se concentre surtout dans 5 arrondissements du centre et du nord de la ville (1er, 2ème, 3ème, 15ème et 16ème) qui enregistrent des taux PPPI au sein des résidences principales supérieurs à 20% (contre 13% à l'échelle de toute la ville).

Une part non négligeable de ce parc est fortement dégradée, voire dangereuse dans certains secteurs (incendies, fragilité structurelle, évacuations de bâtiments...) et semble se déqualifier rapidement. Les modes constructifs et le réchauffement climatique rendent ce parc encore plus vulnérable. L'habitat indigne concerne les petits immeubles collectifs (souvent en copropriété non organisée) dans les quartiers anciens ainsi que les grands ensembles immobiliers sous le régime de la copropriété construits entre le début des années 50 et la fin des années 60.

En dehors du centre-ville, les situations à risque sont surtout traitées par la puissance publique au titre de l'action coercitive par les services d'hygiène et de sécurité de la ville de Marseille. Cette dernière a mis en place au sein de la direction du logement et de pôle de lutte contre l'habitat indigne (DDLHI), un pôle de lutte contre l'habitat indigne composé de plus de 80 agents, chargé des procédures de sécurité et d'hygiène de l'habitat, de la mise en sécurité des immeubles, de l'hébergement et des travaux d'office relevant de la compétence du maire. Par ailleurs, le pôle LHI prépare et suit l'exécution des procédures d'insalubrité (sauf procédures d'urgence) pour le compte de l'Etat dans le cadre d'une convention depuis le 1^{er} janvier 2023.

Le nombre de signalements, d'arrêtés de mise en sécurité et d'évacuation n'a cessé de croître depuis 2021. Les situations à risque se concentrent dans le centre-ville mais commencent à s'observer en dehors de ce périmètre. En 2023, l'activité de la ville de Marseille¹⁹ au titre de la lutte contre l'habitat indigne portait sur :

- 200 signalements par mois de situations à risque pour la santé ou la sécurité des occupants (dont 25% concerneraient des bailleurs sociaux), contre 115 par mois en 2021 et 175 par mois en 2022,
- 206 arrêtés de mise en sécurité urgente (contre 161 en 2021) et 268 arrêtés de mise en sécurité (contre 131 en 2021)²⁰, 33 arrêtés d'insalubrité. Les procédures de mise en sécurité portent sur l'ensemble du territoire marseillais mais restent fortement concentrées dans les arrondissements du centre-ville (du 1er au 3ème arrondissement), dans le 2ème et une partie du 15ème (quartiers Les Crottes notamment), dans les périmètres actuels de l'OIN ou du PPA,
- 577 ménages ont dû être évacués (soit 1169 personnes). Parmi les ensembles immobiliers

¹⁸ Indicateur PPPI (parc privé potentiellement indigne), établi à partir des données Filocom : les logements des catégories cadastrales 6,7 et 8 (les plus faibles) occupés par des ménages à bas revenus

¹⁹ Source pôle LHI de la ville de Marseille

²⁰ Les arrêtés peuvent porter sur une situation à risque ponctuelle (un élément de façade qui risque de se décrocher par exemple) ou sur une situation présentant un grave danger (immeuble prêt à s'effondrer par exemple)

évacués figurent la copropriété en difficulté Le Gyptis (269 studios) et 41 autres immeubles anciens à la suite de l'explosion du 17 rue de Tivoli dans le 5ème, qui a coûté la vie à huit personnes. L'hébergement des ménages évacués constitue un enjeu majeur,

- 47 chantiers de travaux d'office pris en charge en 2023 en substitution des propriétaires défaillants et un montant de travaux de 3,1 M€ contre 1,7 M€ en 2021. Les travaux d'office concernant des mises en sécurité d'urgence (travaux non pérennes) ne permettant pas toujours la réintégration effective des occupants.

Les services de la ville de Marseille font état d'un nombre restreint d'arrêtés de mise en sécurité dans les grands ensembles immobiliers en copropriété en difficulté faute de signalement (manque de service public et d'action sociale notamment) et indique par ailleurs que la suspension des loyers consécutive à la prise d'un arrêté aggraverait les impayés de charges sur des copropriétés très endettées.

Aux dysfonctionnements techniques des logements, s'ajoutent les difficultés relatives à la gestion et la situation financière des copropriétés. Une estimation de la fragilité des copropriétés peut être établie grâce aux données du registre national des copropriétés (RNC). Selon le RNC, sur les 18 939 copropriétés immatriculées à Marseille, 18% d'entre elles présenteraient un risque potentiel (soit près de 84 000 logements), et 11% déclarent plus de 50% d'impayés (soit près de 35 000 logements).

2.1.1 Pour le traitement de l'habitat dégradé ou insalubre en tissu ancien, des expertises et des modes opératoires qui se sont progressivement structurés ces deux dernières années et qu'il convient de poursuivre

En 2021, après le drame de la rue d'Aubagne, la Métropole, la ville de Marseille et l'Etat ont créé la SPLAIN AMP, dotée d'un capital initial de 14 M€, pour traiter l'habitat dégradé du centre-ville. Elle déploie des actions :

- D'amélioration du parc privé par l'accompagnement des propriétaires à la réalisation de travaux, la réalisation de travaux d'office par la Ville de Marseille et l'acquisition et portage provisoire de lots dans le cadre de l'OPAH RU,
- De recyclage de l'habitat ancien dégradé (acquisition, restructuration, curetage...et les actions de relogement). L'intervention de la SPLAIN est concentrée sur 4 ilots prioritaires (démonstrateurs) et un cinquième ilot, dit multisites, du PPA (Projet Partenarial d'Aménagement). Ces ilots représentent près de 500 immeubles et 2 500 logements,
- De Maitrise d'ouvrage des aménagements des espaces et voiries publiques de proximité

Le recours à la SPLAIN comme opérateur ensemblier garantit la cohérence d'intervention dans l'habitat ancien. Au 1^{er} janvier 2024, la SPLAIN AMP qui comptait 27 collaborateurs, avait signé 3 concessions d'aménagement pour un montant de 256 millions d'euros, acquis 51 immeubles entiers et déconstruit 4 parcelles.

Même si, à ce stade, elle reste modeste au regard de l'enjeu, l'action de la SPLAIN AMP qualifiée de chirurgicale, est saluée tant sur la méthode, que sur son expertise pour le traitement du tissu ancien. Son savoir-faire s'exporte d'ailleurs sur le quartier de La Cabucelle/ Les Crottes (quartier en NPNRU situé sur le secteur de l'EPAEM qui a délégué la concession à la SPLAIN AMP).

Cette action dans les tissus anciens doit être poursuivie et sans doute déployée pour couvrir les secteurs présentant des risques pour la santé ou la sécurité des habitants (comme le quartier Saint-Mauront par exemple qui compte un grand nombre de signalements et d'arrêtés de mise en sécurité). En effet, le traitement de l'habitat indigne assuré uniquement par voie coercitive via les

pouvoirs de police présente des limites dans la mesure où les travaux d'office correspondant aux prescriptions des arrêtés ne visent qu'à lever un risque et ne permettent pas le traitement pérenne des situations de mal logement.

L'articulation des pouvoirs de police avec les dispositifs incitatifs d'amélioration de l'habitat (OPAH, OPAH RU...) et de maîtrise publique, sur le modèle de la SPLAIN AMP, est alors indispensable.

2.1.2 En revanche, pour les grands ensembles immobiliers en copropriété dont une part non négligeable présente des dysfonctionnements majeurs, l'intervention publique demeure tardive, souvent dans l'urgence et peine à « s'industrialiser »

De nombreux grands ensembles immobiliers sous le régime de la copropriété à Marseille cumulent des difficultés importantes de gestion, juridiques, techniques, financières et sociales, et sont situés dans des espaces urbains déqualifiés. Malgré une prise de conscience collective et la mobilisation des acteurs locaux et nationaux²¹, le traitement de ces ensembles immobiliers procède aujourd'hui, en dehors des secteurs en NPNRU, d'une intervention ponctuelle et souvent dans l'urgence faute d'anticipation et de structuration des modes opératoires et des moyens. Cette difficulté est liée en partie à la complexité des situations et la volumétrie des ensembles immobiliers et des logements concernés.

Dans le cadre de l'accord partenarial pour une stratégie d'intervention sur les copropriétés dégradées établi pour la période 2017-2023 avec les acteurs locaux, les copropriétés fragiles ou en difficulté de Marseille ont été réparties selon 3 catégories :

- Cercle n° 1 : 11 ensembles de copropriétés situés dans des QPV, dont 4 en NPNRU : Kallisté (15ème), Parc Corot (13ème), Plombières (3ème), Les Rosiers (14ème), Le Mail et le Mail G (14ème), La Maurelette (15ème), Consolat (15ème), Bellevue (3ème), Bel Horizon (3ème), Maison Blanche (14ème). Une douzième copropriété, le Gyptis (3ème), a rejoint ce cercle en 2022,
- Cercle n° 2 : 50 autres grandes copropriétés issues du travail d'observation réalisé par l'AGAM à partir des données FILOCOM/ Anah, dont 25 sont situées en QPV,
- Cercle n°3 : les autres copropriétés, dont la situation est connue par d'autres sources.

Dans le cadre de ce plan, une vingtaine de copropriétés fait l'objet d'un suivi renforcé (dispositifs de traitement de type plan de sauvegarde, OPAH CD, actions judiciaires, actions de portage...).

En 2022, une étude réalisée en lien avec l'Anah a préconisé la constitution d'une base de données sur les copropriétés fragiles ou en difficulté pour appréhender le volume d'interventions nécessaires (99 copropriétés identifiées sur la Métropole) et a estimé à près de 900 M€ les besoins de financement pour agir en prévention, redressement, redressement maximum et recyclage/transformation sur les copropriétés de la Métropole.

En 2023, un programme d'intérêt national (PIN) piloté par le Préfet en lien avec la Métropole et les communes concernées a été établi pour coordonner et suivre la mise en œuvre des opérations et porter les études réalisées par l'EPF PACA de 13 ensembles immobiliers de la Métropole, dont 10 marseillais du cercle 1 (à l'exception de la copropriété Plombières) qui représentent au total environ 4500 logements (cf. Annexe 5).

²¹ Dans le cadre du Plan Initiative Copropriété (PIC) lancé en 2018 par le ministre du logement pour accélérer les interventions sur les grandes copropriétés, l'ANAH a mis en place des mesures exceptionnelles de financement pour Marseille.

Dans le cadre du marché d'étude de préfiguration lancé par l'EPF PACA début 2024 sur les 13 copropriétés métropolitaines du PIN, 4 des ensembles immobiliers marseillais (dont un situé en NPNRU) feront l'objet d'une étude prioritaire de préfiguration d'ORCOD IN (l'ensemble immobilier Le Mail G/Le Grand Mail/ Le Gardian situé dans le NPNRU Grand Saint-Barthélemy / Grand Malpassé (GSBGM) et les copropriétés Les Rosiers/ Super-belvédère, La Maurelette, Consolat). Ces copropriétés comptent plus de 2600 logements (cf. Annexe 5).

Différents freins relatifs à la structuration et la coordination des acteurs sont toutefois observés :

- Des enjeux multiples et complexes qui exigent une expertise spécialisée de référence, qui est actuellement éclatée et insuffisante sur le territoire marseillais ;
- Une conduite d'opérations lourdes de traitement des copropriétés qui requiert l'émergence d'un opérateur dédié, en capacité de coordonner les actions et de réaliser la maîtrise d'ouvrage opérationnelle des projets complexes, même en ORCOD IN ;
- Une intervention tardive des acteurs sur les copropriétés qui induit une action publique d'urgence et des situations irréversibles obligeant à une appropriation publique massive et extrêmement coûteuse qui n'a pas été anticipée ;
- Un nombre très important de lots à acquérir et porter (portage ciblé ou massif) dans les copropriétés du PIN mais aussi hors PIN, en recyclage et en redressement, or des actions de portage modestes ou insuffisantes face à l'enjeu (le portage de lots est sans doute le maillon le plus faible de la chaîne d'intervention sur les grandes copropriétés en difficulté) ;
- Des travaux d'urgence à réaliser dans les parties communes sous maîtrise d'ouvrage des syndicats de copropriétaires difficiles à mettre à en œuvre ;
- Un dimensionnement insuffisant des administrateurs judiciaires alors que le recours massif à ces acteurs sera nécessaire dans les prochaines années pour gérer provisoirement les grandes copropriétés en difficulté ;
- Un enjeu de traitement renforcé pour des copropriétés en difficulté non incluses dans le PIN (cf. articles de presse sur Campus et La Granière par exemple).

2.2 Une structuration de l'action publique et des opérateurs à poursuivre et renforcer sur les grands ensembles en copropriété pour assurer leur redressement ou leur recyclage

Face à l'ampleur du phénomène de copropriétés en difficulté, il importe de développer un lieu d'expertise sur les copropriétés et de structurer les acteurs permettant, outre de prévenir les difficultés, de massifier l'action en :

- Redressement et maintien du régime de la copropriété avec éventuellement la transformation d'une part de lots en logements sociaux (copropriété mixte),
- Recyclage,
 - Soit par la transformation de toute la copropriété en logement social ou autres produits,
 - Soit par la démolition,
- En tenant compte de la dimension urbaine lorsque les copropriétés intègrent ou se situent à proximité d'importants espaces extérieurs déqualifiés ou nécessitant des aménagements publics.

La mission considère que les acteurs doivent être mobilisés sur la base de leurs compétences et savoir-faire actuels pour optimiser l'efficacité et la qualité des opérations : l'EPAEM comme aménageur et conducteur d'opérations d'équipements publics, la SPLAIN AMP comme l'opérateur

de la requalification de l'habitat privé et des grands ensembles en copropriétés en grande difficulté (dont en ORCOD IN) pour permettre à l'EPF PACA de se consacrer au renforcement de l'intervention foncière en réponse à la carence constatée en termes de stratégie et de réserves foncières sur Marseille.

Une proposition de structuration des acteurs du traitement des copropriétés est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Structuration des acteurs du traitement des copropriétés en difficulté

	Redressement (maintien du régime de la copropriété, transformation d'une part de logements, en LS ou logement privé)	Recyclage (transformation totale en LS ou autre produit à terme)	Démolition partielle ou totale de bâtiments
Pilotage du plan « copro »	Instance de pilotage de haut niveau associant la Métropole, la Ville et l'Etat		
Expertise de référence sur les copropriétés	SPLAIN AMP		
Veille et Observation, recueil de données	AGAM, ADIL et tout autre acteur intervenant dans le champ de la copropriété		
Conduite des études, préfiguration, définition de la stratégie	Si ORCOD IN = EPF PACA, avec appui de la SPLAIN AMP Si ORCOD (opération complexe) = SPLAIN AMP Si autre dispositif = SPLAIN AMP ou Maitrise d'ouvrage Métropole avec appui de la SPLAIN AMP si besoin		
Conduite des opérations/ coordination opérationnelle	Si ORCOD IN = SPLAIN AMP à la demande de l'Etat, ou en délégation de maitrise d'ouvrage par l'EPF PACA (voir si une mesure législative est nécessaire), à défaut : EPF PACA avec la SPLAIN AMP en AMO Si ORCOD = SPLAIN AMP Si autre dispositif = SPLAIN AMP ou maitrise d'ouvrage Métropole avec appui SPLAIN AMP si besoin		
Gestionnaire de copropriété (dont gestion transitoire avant recyclage)	Syndic professionnel, Si graves difficultés de gestion (importants impayés notamment) : administrateurs judiciaires/ provisoires et syndic d'intérêt collectif à développer (agréments Etat)	Administrateurs provisoires et syndic d'intérêt collectif à développer (agréments Etat)	

	Redressement (maintien du régime de la copropriété, transformation d'une part de logements, en LS ou logement privé)	Recyclage (transformation totale en LS ou autre produit à terme)	Démolition partielle ou totale de bâtiments
Maitrise d'ouvrage des travaux en parties communes (hors travaux d'office)	En cas de maintien du régime de la copropriété (ou pendant la phase transitoire avant recyclage) = AMO « technique » pour la maitrise d'ouvrage des travaux, pour le compte du gestionnaire, via le syndic d'intérêt collectif doté d'une compétence technique		
Maitrise d'ouvrage de travaux d'office en parties communes ou privatives (si arrêtés)	Ville de Marseille		
Acquisition des lots (et gestion transitoire des lots)	Si ORCOD IN : EPF PACA (dont acquisition en urgence, avant la définition de la stratégie) Hors ORCOD IN : • ORCOD : SPLAIN AMP, et en attendant la désignation de l'opérateur pour assurer la requalification, EPF PACA (notamment si urgence) • Autre dispositif : EPF PACA si besoin d'acquisition préalable, sinon SPLAIN AMP ou autre opérateur pour les situations moins graves En lien avec des gestionnaires de biens si besoin pour la gestion des lots		
Requalification des bâtiments (restructuration/ démolition)		ORCOD et ORCOD IN : Opérateur désigné pour la requalification (SPLAIN AMP, mode opératoire pratiqué dans le centre-ville) Autres dispositifs : SPLAIN AMP ou autre opérateur si besoin	
Cessions, revente des biens à réhabiliter ou transformer	Bailleurs sociaux ou associations (SOLHA) ou autre propriétaire privé	Bailleurs sociaux si transformation en LS (acquisition/ amélioration) Promoteurs ou autre bailleur si autre produits	Promoteurs
Accompagnement social (MOUS)	Maitrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) d'accompagnement social, de relogement temporaire en cas de travaux ou définitif en cas de recyclage (organismes d'accompagnement social)		
Suivi animation / accompagnement de la copropriété et des	Copro+, Citémétrie, Soliha,...		

	Redressement (maintien du régime de la copropriété, transformation d'une part de logements, en LS ou logement privé)	Recyclage (transformation totale en LS ou autre produit à terme)	Démolition partielle ou totale de bâtiments
copropriétaires (POPAC, OPAH Copro, PDS, ORCOD...)			
Gestion urbaine de proximité pour le parc privé	A déterminer		
Aménagements, équipements publics	Concessionnaires/ concession d'aménagement (EPAEM si besoin)		

Une clarification de la structuration des acteurs est nécessaire pour la conduite des opérations, la gestion des copropriétés en difficulté, l'appui technique au gestionnaire pour la réalisation de travaux (dont travaux d'urgence) et en cas de besoins en portage, de leur acquisition et leur requalification.

2.2.1 La création d'un département « copropriétés » au sein de la SPLAIN AMP chargé de la conduite des opérations complexes de type ORCOD, voire d'ORKOD IN en lien avec l'EPF PACA

Les statuts de la SPLAIN AMP prévoient la réalisation, pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire de la Métropole AMP de « toutes opérations de requalification des copropriétés dégradées »²².

La mission propose de faire émerger la SPLAIN AMP, reconnue pour son expertise du traitement de l'habitat privé dégradé, comme opérateur des grands ensembles de copropriété et de lui confier progressivement différentes missions qui seraient réunies au sein d'une direction ou d'un département « Copropriétés » à créer.

2.2.1.1 Le déploiement de l'expertise et de l'ingénierie acquise dans le traitement de l'habitat privé ancien sur le champ des grandes copropriétés, en assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités au sein de la SPLAIN AMP

Dans un premier temps, il importe de mettre au service de l'ensemble des acteurs une expertise sur le traitement des copropriétés délivrée par une équipe pluridisciplinaire dotée de compétences juridiques, techniques et financières pour le redressement ou le recyclage.

La SPLAIN AMP pourrait alors assurer :

- Une fonction de centre de ressources sur la problématique des copropriétés,

²² Statuts de la SPLAIN AMP en date du 1^{er} avril 2021, article 2.

- Un rôle d'AMO auprès de la Métropole, de la Ville et de l'EPF PACA en tant que centre d'expertise pour le traitement des copropriétés dégradées et d'appui au pilotage, au niveau de la stratégie générale, et si nécessaire, de la direction de projet des sites de grandes copropriétés dégradées,
- Un rôle d'expert pour les autres acteurs intervenant dans le traitement des copropriétés (bailleurs,...).

2.2.1.2 Le recours à la SPLAIN AMP pour la conduite des études, préfigurations et des opérations complexes de type ORCOD, voire d'ORCOD IN

Les opérations de traitement des copropriétés peuvent nécessiter des actions de recyclage et requérir d'importants moyens financiers pour acquérir et restructurer et aménager.

Parmi les dispositifs destinés aux situations complexes, la loi ELAN a instauré deux dispositifs ensembliers de traitement des copropriétés qui peuvent prévoir des acquisitions foncières et immobilières avec possibilité de préemption et expropriation, le suivi-animation des dispositifs opérationnels du type plan de sauvegarde ou OPAH-copropriétés dégradées, la programmation et accompagnement social du relogement, la conception et la mise en œuvre des projets d'aménagement notamment :

- L'ORCOD IN, d'initiative Etat peut être conduite par l'EPF d'Etat qui a la responsabilité de l'ensemble des outils nécessaires, en gestion directe ou avec le concours d'autres acteurs et dont les actions de portage est financé à 100% par la TSE (l'ANRU ne prévoit pas dans sa réglementation le financement des opérations de recyclage ou de portage en ORCOD IN sauf dérogation exceptionnelle du conseil d'administration de l'Agence²³). Les premiers enseignements tirés des ORCOD IN menées par l'EPF Ile de France confirment le caractère très déficitaire des opérations de requalification des copropriétés qui exigent un volume important d'acquisitions. Le modèle financier du portage reposant principalement sur la TSE atteint ses limites sans les aides complémentaires pour le financement des déficits et des démolitions,
- L'ORCOD de droit commun, d'initiative Etat ou collectivités, peut être conduite par tout opérateur aménageur (SPLA, SEM...), les actions de portage sont financées par l'ANRU dans le cadre du NPNRU et/ou l'Anah dans le cadre du droit commun selon le volume de lots à acquérir et le type de procédure (financement du déficit de recyclage par l'Anah si la copropriété fait l'objet d'une procédure de carence).

La mise en œuvre des opérations de traitement des copropriétés se décompose en deux phases : une phase préalable d'étude pré-opérationnelle ou de préfiguration pour définir la stratégie partagée de traitement et une phase opérationnelle mobilisant différents acteurs pour mettre en œuvre la stratégie.

Aussi, pour les opérations complexes, la mission recommande de confier à la SPLAIN AMP la conduite des études et de la phase opérationnelle des ORCOD de droit commun ou autres dispositifs.

Concernant les ORCOD IN (qui intègrent le plan de relogement et un dispositif d'intervention immobilière et foncière), la loi prévoit que leur conduite peut être confiée par l'Etat après avis du conseil d'Etat à un EPF d'Etat (cf. l'article L. 321.1.1 du code de l'urbanisme). Or l'EPF PACA

²³ Extraits du règlement général de l'ANRU : « Les opérations de recyclage de copropriétés dégradées inscrites dans des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) déclarées d'intérêt national tel que prévu par le L. 741-2 du CCH ne sont pas subventionnables par l'Agence, sauf dérogation exceptionnelle du conseil d'administration de l'Agence. » « Les opérations de portage massif inscrites dans des ORCOD déclarées d'intérêt national tel que prévu par le L. 741-2 du CCH ne sont pas subventionnables par l'Agence, sauf dérogation exceptionnelle du conseil d'administration de l'Agence. »

semble réticente à développer une compétence sur le sujet. Aussi la mission recommande d'étudier la possibilité de mobiliser la SPLAIN AMP pour la conduite des ORCOD IN, pour le compte de l'Etat ou de l'EPF PACA.

- L'article L 321.1.1 du code de l'urbanisme relatif aux EPF d'Etat stipule que *"l'Etat peut confier par décret en Conseil d'Etat, en application de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation, à un établissement public foncier la conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national"*,
- L'article L. 327-3 du code de l'urbanisme prévoit que les SPLAIN peuvent réaliser *"1° Toute action ou opération d'aménagement, au sens du présent code, relevant de la compétence de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du présent titre »* (soit des EPA et EPFA, mais pas des EPF),
- L'article L 321.1.1 du code de l'urbanisme stipule que l'EPF d'Etat peut bénéficier, dans la conduite des ORCOD IN, du concours de GPA (Grand Paris Aménagement) et des EPA.

Les SPLAIN n'étant pas citées explicitement dans la loi comme étant susceptibles de conduire les ORCOD IN, il conviendra le cas échéant d'étudier la faisabilité de faire évoluer l'article L 321.1.1 du CU dans ce sens pour mettre en œuvre la recommandation, ou bien de recourir à l'article L. 327-3 du CU pour permettre à l'Etat de confier l'ORCOD IN directement de l'Etat à une SPLAIN.

A défaut, la Mission recommande *a minima* de s'appuyer sur la SPLAIN AMP via une large mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

En attendant une décision sur la conduite des ORCOD IN, la SPLAIN pourrait participer aux études de préfiguration menées par l'EPF PACA.

L'élargissement du périmètre de compétence de la SPLAIN AMP aux grandes copropriétés en difficulté devra s'accompagner d'une réflexion sur l'opportunité d'une adaptation de sa gouvernance.

Recommandation 2. Créer un département « copropriétés » au sein de la SPLAIN AMP, lui confier un rôle d'expertise, de centre de ressources sur la thématique des copropriétés et la conduite des études de préfiguration ainsi que la mise en œuvre des opérations complexes de type ORCOD. Pour les ORCOD IN, positionner la SPLAIN AMP comme appui à l'Etat et/ou à l'EPF PACA dans la phase d'étude de préfiguration et de mise en œuvre.

2.2.1.3 Le recours à la SPLAIN AMP pour la requalification des copropriétés (recyclage), en lien avec l'EPF PACA

Il est recommandé de confier à la SPLAIN AMP la requalification des copropriétés destinées à être recyclées ou démolies, notamment dans le cadre des ORCOD et ORCOD IN, à l'instar de ce qu'elle pratique dans le centre ancien pour acquérir le foncier, piloter le relogement temporaire ou définitif et l'accompagnement social, assurer les travaux de restructuration ou de démolition avant cession du foncier bâti ou nu. L'intervention de l'EPF PACA dans l'acquisition préalable de lots doit être structurée pour certains cas.

Pour les copropriétés nécessitant du portage foncier (acquisition partielle ou complète de lots en vue d'une transformation du bien immobilier), différentes combinaisons sont possibles :

En ORCOD IN :

- Les lots sont acquis et gérés par l'EPF PACA puis cédés à l'opérateur (SPLAIN AMP) en charge de la requalification.

- Dans le cas où le portage de lots est nécessaire avant la fin des études de préfiguration et avant la définition de la stratégie (urgence d'acquérir pour des raisons techniques, sociales, financières ou d'opportunités opérationnelles), il est recommandé de :
 - Solliciter l'EPF PACA (notamment par la mobilisation de la part de TSE non consommée sur Marseille cf. 4.2.2.2),
 - En cas d'impossibilité de mobiliser l'EPF PACA, solliciter la SPLAIN AMP ce qui impose alors des dotations financières idoines.

Hors ORCOD IN (ORCOD de droit commun ou autre dispositif dans le cadre d'une procédure de carence par exemple) :

- Dans le cas où la stratégie d'intervention n'est pas établie, ou lorsque les concessions d'aménagement ne sont pas actives, et qu'il est urgent d'acquérir des lots, ces derniers pourraient être acquis et gérés par l'EPF PACA puis cédés à terme au futur opérateur
- Dans le cas où la stratégie d'intervention prévoit du recyclage et que la concession est attribuée à la SPLAIN AMP, les lots peuvent être acquis directement par la SPLAIN AMP, ou par l'EPF en démarrage d'opérations, le temps que la SPLAIN AMP soit suffisamment dotée financièrement, par les collectivités locales, pour la réalisation des acquisitions

Un renforcement de l'intervention foncière et de la TSE est absolument nécessaire, soit en accroissant l'action de l'EPF PACA, soit en créant un nouvel opérateur (cf. chapitre 4)

L'annexe 8 du présent rapport détaille pour ce faire les besoins supplémentaires pour l'EPAEM et la SPLAIN AMP

2.2.2 Pour les ensembles immobiliers maintenus sous le régime de la copropriété de manière pérenne ou transitoire, la mise en place de syndic d'intérêt collectif en lien avec les administrateurs judiciaires pour assurer leur gestion et une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage au gestionnaire pour la réalisation de travaux serait pertinente

Le rôle de gestionnaire dans le traitement d'une copropriété qui cumule des dysfonctionnements est majeur, tant en situation de redressement qu'en situation transitoire avant recyclage. Il doit susciter la confiance des copropriétaires et des partenaires (collectivités et autres opérateurs publics) pour la gestion administrative, juridique, technique (maîtrise d'ouvrage des travaux) et financière (traitement de la dette et perception des subventions pour la réalisation de travaux) de la copropriété.

A Marseille, les grands ensembles de copropriétés en difficulté sont gérés, soit par des syndic professionnels, soit par des administrateurs provisoires instaurés par décision de justice au regard de la gravité des dysfonctionnements. En France, peu d'administrateurs judiciaires œuvrent en civil sur la problématique des copropriétés. A Marseille, l'administrateur judiciaire désigné pour la gestion des copropriétés vient de Paris et pourrait vite être sous-dimensionné au regard des besoins. Aussi, le syndic d'intérêt collectif introduit par la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024²⁴ pourrait l'appuyer dans ses missions.

En effet, dans le cadre du concept de « syndic d'intérêt collectif », la loi crée un agrément qui « atteste de la compétence de son bénéficiaire pour intervenir dans les copropriétés faisant l'objet

²⁴ Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement

des procédures prévues aux articles 29-1 A et 29-1 » du code de la copropriété. La loi stipule que *« le syndic d'intérêt collectif est présumé compétent pour gérer les copropriétés pour lesquelles un mandataire ad hoc a été désigné sur le fondement de l'article 29-1 A. Il peut également, à la demande d'un administrateur provisoire désigné sur le fondement de l'article 29-1, assister ledit administrateur dans ses fonctions de gestion. »*.

Par ailleurs, la loi précise que *« l'agrément est délivré par le représentant de l'Etat dans le département pour une durée de cinq ans, au regard notamment de la capacité et des compétences du syndic à accomplir les missions et que « les organismes d'habitations à loyer modéré [...] et les sociétés d'économie mixte [...] peuvent, à leur demande expresse, se voir reconnaître de droit la qualité de syndic d'intérêt collectif, sans se soumettre à la procédure d'agrément »*.

Dans le cadre d'un dispositif de redressement, ou préalablement à un recyclage, une copropriété peut être contrainte d'engager des travaux dans les parties communes dont certains en urgence afin de sécuriser les bâtiments. La mise en œuvre des travaux dans les parties communes de copropriété, qui peuvent être subventionnés de manière conséquente par l'ANAH, exige alors une expertise spécifique : connaissance des contraintes techniques des bâtiments collectifs (notamment de grande taille), capacité à définir un programme de travaux hiérarchisé, intervention en milieu occupé...

La mobilisation d'une ingénierie pour assister techniquement les gestionnaires pourrait faciliter dans certains cas la programmation et la mise en œuvre de travaux sur les copropriétés en difficulté de Marseille. Cette mission pourrait être réalisée par un syndic d'intérêt collectif (en le dotant d'une compétence technique), ou par un bailleur rodé à la maîtrise d'ouvrage de travaux dans les immeubles collectifs des années 60. A titre d'exemple, en Ile de France, CDC Habitat a développé une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) chargé de piloter la réalisation de travaux d'urgence dans les parties communes pour le compte des gestionnaires de copropriété en mobilisant les membres du GIE Grand Paris Habitat (21 organismes de logement social : offices départementaux ou communaux, les SEM et les ESH) pour leurs moyens humains et techniques nécessaires à la conduite de ces chantiers de rénovation complexes (cf. exemple de la copropriété de Grigny placée sous administration judiciaire qui a missionné CDC Habitat pour une AMO travaux).

Aussi, pour alléger la charge de l'administrateur provisoire et lui permettre d'intervenir sur un volume plus important de copropriétés, la mission recommande de développer la fonction de syndic d'intérêt collectif pour appuyer l'administrateur provisoire dans la gestion courante et/ou la maîtrise d'ouvrage des travaux en parties communes.

S'agissant des organismes HLM susceptibles d'assurer ce type de missions, il est fortement recommandé de formaliser un agrément ou un autre type de document pour attester de leur compétence en termes de gestion des copropriétés.

Recommandation 3. Renforcer la gestion des copropriétés en difficulté en instaurant des syndics d'intérêt collectif agréés par l'Etat en appui aux administrateurs provisoires pour la réalisation de la gestion courante et la maîtrise d'ouvrage des travaux en parties communes, dont les travaux d'urgence.

2.2.3 La mobilisation des bailleurs sociaux est essentielle pour la transformation des lots de copropriétés en logements sociaux

En cas de défaillance des propriétaires privés, la transformation des logements de la copropriété en logement social est une réponse opérationnelle qui présente un intérêt si le bâtiment peut être réhabilité ou restructuré sur le plan technique, dans le cadre d'opérations d'acquisition / amélioration par des bailleurs sociaux. D'ailleurs, les montants de déficits générés par une opération de transformation en logement social s'avèrent généralement moins importants que ceux générés par une opération de démolition avec relogement de l'ensemble des ménages.

La transformation de lots privés en logements sociaux peut répondre à 2 types de stratégie opérationnelle :

- La transformation de la copropriété en copropriété mixte (privé et social) reposant sur une acquisition partielle de lots par les bailleurs sociaux dans un objectif de redressement de la copropriété (ce mode opératoire permettant d'éviter une appropriation publique très coûteuse),
 - Une acquisition de quelques lots pour entrer dans la copropriété et assurer le portage de lots ciblés de quelques propriétaires impécunieux ou défaillants,
 - Une acquisition d'une part conséquente des lots pour pouvoir agir et influencer sur la copropriété (poids suffisant pour les prises de décision en assemblée générale),
- La transformation complète de la copropriété en logement social, une acquisition de tous les lots.

Actuellement, les bailleurs sont plus enclins à intervenir dans la transformation complète de la copropriété en logement social que dans la transformation partielle.

Pour la copropriété de Maison Blanche, les lots acquis par l'EPF PACA sont cédés progressivement à UNICIL avec un engagement de la part de l'EPF PACA de poursuivre son intervention foncière jusqu'à l'acquisition de tous les lots. Ce mode opératoire permet de décharger les bailleurs des contraintes liées à l'acquisition des lots de la copropriété (par voie amiable, préemption ou expropriation), de garantir une maîtrise publique complète de l'ensemble immobilier pour favoriser sa transformation en logement social et sa sortie définitive du régime de la copropriété.

Aussi, la mission recommande le développement d'une filière de la production de logements sociaux en acquisition/ amélioration de logements par la mobilisation de bailleurs (comme UNICIL, CDC Habitat, voire ERILIA) pour la transformation des ensembles immobiliers en copropriété mixte (acquisition partielle de lots dans le cadre d'une opération de redressement) ou en ensemble immobilier de logement social (acquisition totale).

2.2.4 L'extension du périmètre de compétence de l'EPAEM pour l'aménagement à envisager

Hors ORCOD IN, dans le cas où le traitement des copropriétés exige la réalisation d'opérations d'aménagement et d'équipements, il est proposé de mobiliser l'EPAEM dans le cadre de concessions en élargissant son périmètre de compétence pour qu'il puisse intervenir dans ces domaines, de façon facultative, à la demande de la Métropole ou la Ville, dans la continuité de ce qui a été décidé pour Maison Blanche par exemple.

Cette mobilisation pourrait également intervenir dans le cadre des ORCOD IN. En effet, pour la mise en oeuvre de ces opérations, les EPF d'Etat disposent à titre dérogatoire de la compétence d'aménagement (en dehors des ORCOD IN, la loi ne permet pas aux EPF d'intervenir en aménageur, leur action se limitant à la préparation des terrains et au proto-aménagement). Or, l'EPF PACA n'envisage pas, pour l'heure, de développer une compétence en aménagement. Une

délégation de maîtrise d'ouvrage par l'EPF PACA à l'EPAEM pourrait être envisagée.

Recommandation 4. L'extension du périmètre de compétence de l'EPAEM à l'échelle de l'ensemble de Marseille permettrait de le mobiliser, à la demande des collectivités, en appui pour des aménagements ou conduites d'équipements publics sur des sites à enjeux de rénovation urbaine (NPNRU et Programme d'intérêt national des copropriétés dégradées) et des études préalables d'aménagement.

2.2.5 L'accompagnement d'un plan global et partagé de suivi et de traitement des copropriétés et la préfiguration d'un cadre partenarial, piloté par la Métropole en lien avec la ville et l'Etat est opportun

La mobilisation des acteurs de la copropriété pourrait être formalisée dans un nouveau plan global de suivi et de traitement des copropriétés piloté par la Métropole, en lien avec la Ville et l'Etat qui comprendrait :

- Un nouveau cadre de relations partenariales prévoyant pour toute la chaîne d'intervention l'articulation et le partage des moyens et des compétences des différents acteurs (charte des acteurs de la copropriété),
- La déclinaison d'une stratégie de traitement pour chaque catégorie de copropriétés (selon son degré de difficulté), prévoyant une capacité d'observation accrue pour prévenir les dérives des copropriétés, la fonction d'observation gagnerait également à être renforcée sur le centre ancien, pour évaluer l'évolution de l'état du bâti et des risques associés,
- Un renforcement des dispositifs de traitement et d'accompagnement des copropriétés selon leur degré de fragilité ou de difficulté qualifié à partir des données issues des études/diagnostics des copropriétés ou de l'observation. L'identification précoce des dysfonctionnements favorisera une action publique de redressement (même lourde) sur des situations réversibles, moins coûteuse qu'une action tardive exigeant des besoins massifs d'appropriation publique,
- Les modalités d'intervention en cas d'urgence (dont besoins en portage),
- Un renforcement des syndicats et des prises de position des bailleurs sociaux dans ces ensembles résidentiels, pour avoir un suivi dans la durée.

La charte des acteurs de la copropriété pourrait être préfigurée à l'échelle de la ville de Marseille (voire de la Métropole) identifiant les acteurs et leur rôle dans le traitement des copropriétés en redressement, recyclage ou démolition. Cette structuration pourrait alors être déclinée et anticipée pour chaque opération, avant le lancement des dispositifs de traitement de manière à disposer d'un cadre d'acteurs prêts à intervenir.

Recommandation 5. Etablir un nouveau cadre partenarial de type « charte des acteurs de la copropriété » à l'échelle de Marseille, identifiant les acteurs et leur rôle dans le traitement de la copropriété en redressement, recyclage ou démolition. Inscire cette charte dans un plan global de suivi et de traitement des copropriétés en redressement, recyclage ou démolition.

3 La production de logements sociaux et la reconstitution de l'offre : l'extension à court terme du périmètre de l'OIN Euroméditerranée reçoit, à ce stade, un accueil réservé des acteurs locaux, mais cette perspective reste utile et ne doit pas être écartée

3.1 Une crise de la production de logement qui s'explique d'abord par le manque de projets d'aménagement et d'anticipation foncière

3.1.1 La pénurie de logements sociaux à l'échelle de Marseille est une réalité historique, qui tend à s'accroître dans le contexte économique actuel

En septembre 2023, le nombre total de demandes de logements sociaux s'établissait à 47 990 dont 11 821 demandes de mutation (25 %) et 36 169 primo-demandes (75 %), à rapporter à un parc de 86 070 logements sociaux « SRU »²⁵. Le nombre de demandeurs est en forte hausse depuis 2019 (pour mémoire, il y avait 38 057 demandes au 1^{er} janvier 2019).

Fin 2022, le nombre moyen de demandes par attribution à Marseille était de 9, proche de celui observé à Lyon (9,1), à Paris (10,2) et à Nice (13)²⁶. La configuration métropolitaine d'Aix-Marseille-Provence rend, cependant, la problématique du logement plus critique qu'à Lyon, Paris ou Nice : dans ces trois villes, les habitants les plus modestes trouvent aussi à se loger en dehors de la ville centre, à proximité ou dans des secteurs relativement bien connectés par les transports collectifs urbains.

En outre, la tension locative sociale dans certains arrondissements est parmi la plus élevée au plan national, avec des ratios demandes/attributions de 39 dans le 1^{er} arrondissement de Marseille, de 68 dans le 6^{ème} et de 22 dans le 7^{ème}, à comparer à un ratio de 48 dans l'arrondissement le plus tendu de Paris. L'extension de la ville (240 km², dont 150 km² urbanisés, soit près du double de Paris) et sa mauvaise desserte par les transports en commun (pas de métro desservant la majorité des QPV) accentuent la tension sociale induite par cette répartition très déséquilibrée des logements sociaux, au-delà des enjeux de mixité sociale.

Cette situation justifie pleinement une politique affirmée de rééquilibrage de la production de logement à l'échelle de Marseille, pour le moins, à défaut d'une démarche qui s'inscrive plus largement à l'échelle du bassin de vie que constitue la métropole pour une large part.

La hausse récente du ratio moyen des demandes par attribution de logements sociaux s'inscrit dans un contexte de pression économique liée à l'inflation des prix, notamment énergétique. De façon plus structurelle, cette hausse traduit aussi une croissance démographique (+2 000 habitants par an entre 2014 et 2020), des besoins liés au desserrement des ménages et à la décohabitation, une augmentation tendancielle des résidences secondaires et des meublés touristiques, et une vacance ou faible attractivité du parc de logement privé du fait de sa dégradation et son obsolescence. Compte tenu de la faiblesse de la production de logement sociaux prévisible dans les prochaines années (cf. 3.1.3), la tension sociale va s'accroître, avec une déconnexion croissante entre les prix immobiliers et les capacités financières des ménages. Le logement

²⁵ Source : projet de contrat de mixité sociale de Marseille

²⁶ Source : projet de contrat de mixité sociale de Marseille

constitue le premier facteur d'affaiblissement du pouvoir d'achat des ménages.

La pénurie de logement sociaux est un frein au développement de la ville, notamment pour maintenir et attirer des salariés. Elle freine les projets de rénovation urbaine et de traitement des copropriétés dégradées du fait des difficultés de relogement des ménages les plus modestes.

Au regard des indicateurs de la loi SRU, avec un taux de 21,69 % de logements sociaux en 2022 (à comparer à un objectif de 25%), le manque était de 13 087 de logements sociaux.

3.1.2 Les programmes locaux de l'habitat ont, depuis longtemps, bien posé les diagnostics et les stratégies mais la production effective de logements n'est pas à la hauteur des objectifs fixés

L'insuffisance de la production de logements, notamment sociaux, à Marseille a bien été identifiée comme l'une des priorités d'action publique depuis le premier Programme local de l'habitat (PLH) intercommunal, à l'échelle de la communauté urbaine Marseille Provence (MPM), sur la période 2006/2010. Une hausse de la production de logement a d'ailleurs été constatée sur cette période, déjà portée par les premières livraisons du projet Euroméditerranée.

Le PLH 2012/2018 a renforcé la priorité donnée à la production de logements sociaux, et visé un accroissement global de 25 % de la production de logements, avec des objectifs de 5 000 logements supplémentaires par an à Marseille dont 1 400 logements sociaux.

Le premier PLH métropolitain à l'échelle d'Aix-Marseille-Provence (AMP) couvre la période 2023-2028 et vise pour la ville de Marseille une production à hauteur de 4 500 logements par an, dont 2 300 logements sociaux (1500 neufs, 600 par recyclage du parc privé), avec une volonté d'amorce de rééquilibrage à l'échelle de la ville (55 % des logements locatifs sociaux sont situés en QPV, et majoritairement situés au nord du territoire communal).

Cependant, force est de constater que les livraisons de logements sont inférieures aux objectifs fixés et aux besoins. Sur la période 2010/2023, le parc de logements entrant dans le champ de la loi SRU a progressé de 13 244 unités, soit environ mille logements en moyenne par an. A nombre de résidences principales constant. A ce rythme, il faudra près de 13 ans pour que la Commune atteigne le taux légal de 25 % de logements sociaux fixé par la loi SRU.

Sur le dernier bilan triennal SRU 2020-2022, la ville de Marseille n'a atteint que 38% de ses objectifs de logements sociaux. En effet, sur les 7 674 logements sociaux attendus, seuls 2 934 logements sociaux ont été comptabilisés dans l'inventaire, dont 1 880 logements issus du report de la précédente période 2017-2019. Quant à la production de logements PLAI sur la période 2020-2022, elle ne s'élève qu'à 20% des logements sociaux produits (alors que l'objectif minimal était de 30%).

3.1.3 L'insuffisance de la production de logements est la conséquence de divers facteurs pénalisants, et particulièrement de l'insuffisance de projets d'aménagement

Le manque actuel de production de logement, notamment sociaux, à Marseille résulte d'un ensemble de circonstances endogènes à Marseille, mais aussi exogènes, notamment :

- Un retard dans le relèvement des objectifs de production de logement, avec un premier PLH métropolitain qui répond mieux aux enjeux que les précédents, mais qui n'a été adopté qu'en février 2024 ;
- Un freinage des délivrances d'autorisations d'urbanisme en début de mandat municipal, sur fond de remise en cause du modèle d'urbanisation de la ville, avec une dégradation

consécutives des relations avec les promoteurs ;

- Une hausse des valeurs foncières, une absence de connaissance et de réserves foncières sur Marseille (cf. chapitre 4) ;
- Des limitations dans les capacités de construction liées au PLUI de 2019, avec des objectifs légitimes de réduction de l'artificialisation et de protection des espaces naturels, mais aussi des seuils d'application des quotas de logement sociaux qui sont longtemps restés élevés ;
- Une priorité politique donnée aux enjeux de renouvellement urbain et de régulation de l'état du parc privé, reconnaissant ainsi que le parc privé remplit une fonction sociale « de fait » très importante à Marseille ;
- Un éclatement de la gouvernance de l'aménagement et de l'habitat entre la Métropole et Ville, mais aussi entre les élus au sein de ces collectivités et de leurs opérateurs ;
- Une production de logement social réalisée en grande partie en VEFA²⁷ dans un contexte de crise de la promotion privée immobilière à l'échelle nationale, du fait de la hausse du prix des matériaux, de l'énergie, du foncier et des taux d'intérêt ;
- Enfin, comme les autres métropoles, Marseille a aussi subi les conséquences de la crise sanitaire récente qui a mis entre parenthèses l'avancement de nombreux projets immobiliers.

Plus que tous ces facteurs, qui pour beaucoup ne sont pas propres à Marseille, il apparaît à la mission que la principale cause du retard en termes de production de logement est une difficulté historique des acteurs locaux à faire émerger et mettre en œuvre des projets d'aménagement urbain.

Les différents PLH, et en particulier celui de 2024, ont bien identifié l'enjeu de la stratégie foncière et de la mise en adéquation des documents d'urbanismes, mais ils cantonnent les acteurs publics dans une fonction de régulation, avec des objectifs de production territorialisés par arrondissement, et non d'action, avec des projets d'aménagement public.

Le PLUi approuvé le 19 décembre 2019 et modifié le 30 juin 2022, a certes défini des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur 22 secteurs jugés stratégiques, qui expriment des intentions d'aménagement. Ces OAP donnent une place importante aux principes de composition urbaine, de traitement des espaces collectifs, de mobilité de proximité et de structuration paysagère et naturelle. La dimension programmatique en termes d'habitat est cependant peu présente, même si, sur quelques sites, des orientations sont données en matière d'affectation du sol (dominante habitat ou économique), sans chiffrage du potentiel de production de logements. Le choix et le traitement des OAP ne semblent pas avoir été guidés par des objectifs de production de l'habitat, ni d'ailleurs de desserte par les réseaux lourds de transport urbain.

En tout état de cause, l'existence d'OAP ne garantit pas le passage à des phases opérationnelles (ZAC²⁸, ZAD, PAE, ...) : des études pré-opérationnelles sont nécessaires avant de pouvoir décider et concerter la population qui doivent faire émerger des projets urbains et documenter leur faisabilité, notamment sur le plan foncier, de l'acceptabilité, de l'intégration technique et environnementale, des recettes et du financement.

La nécessité d'un changement de modèle, vers un urbanisme de projet et non plus uniquement réglementaire, s'impose peu à peu parmi les décideurs locaux, ceci d'autant plus que le PLUi de 2019 a logiquement réduit les espaces à urbaniser, poursuivant des objectifs de densification du bâti, de recyclage, d'économie du sol et de protection des écosystèmes naturels et surfaces

²⁷ VEFA : Vente en état futur d'achèvement

²⁸ ZAC (zone d'aménagement concertée), ZAD (zone d'aménagement différé), PAE (plan d'aménagement d'ensemble).

agricoles. L'enjeu est maintenant de passer à la décision publique puis à la mise en œuvre, et donc d'engager des études préalables sur des secteurs à enjeux.

3.1.4 Une production de logements (dont sociaux) portée principalement par la promotion privée et l'OIN Euroméditerranée

Conséquences de ce manque d'initiative publique en matière d'aménagement opérationnel, le Contrat de mixité sociale (CMS) pour 2023/2025 acte que :

- 70 % des 5 779 nouveaux logements sociaux livrés (en incluant ceux déjà en travaux) seront produits par l'initiative privée diffuse (VEFA), en dehors des périmètres opérationnels d'aménagement public, avec un fort risque de non atteinte des objectifs du fait de la conjoncture nationale atone pour la filière de la construction et du manque d'anticipation foncière. Le taux de projets agréés mais non réalisés pourrait, selon les professionnels, s'élever à environ 15 % ou 20 % (au lieu de 10 % jusqu'aujourd'hui),
- Les ZAC de l'opération d'intérêt national Euroméditerranée représenteront à elles-seules 12 % des nouveaux logements sociaux attendus sur la période 2023/2025,
- Les ZAC de compétence métropolitaine, en particulier à la Capelette, Vallon Régny et Flammarion, représenteront au total 11 % des logements identifiés,
- Le conventionnement de logements locatifs sociaux dans les opérations de recyclage d'habitat indigne ancien (au travers de l'action de la SPLA-IN Aix Marseille Provence et des concessions métropolitaines d'éradication d'habitat indigne) représentera 4 % des logements SRU identifiés sur la période 2023-2025.

Dans un tel contexte, la capacité des bailleurs sociaux à participer à l'effort de construction est faible et leur stratégie consiste, essentiellement, à acheter des lots dans des programmes privés en construction. Les valeurs foncières sont en effet trop élevées pour qu'ils puissent s'aligner face à des promoteurs privés et équilibrer les opérations. Cette évolution conduit à réduire le parc dédié des bailleurs sociaux, affecté par les démolitions, et accroît leur taux de charges fixes.

Cette faible maîtrise publique de la production de logements n'est pas non plus favorable à un rééquilibrage spatial de l'offre sociale à l'échelle de la ville et à la cohérence avec la politique des mobilités.

3.2 Passer de la logique d'un urbanisme réglementaire à celle d'un urbanisme de projet et préparer les futures opérations d'aménagement possible, dans une perspective de production de logement, en remettant à plus tard le choix de celle qui pourrait faire l'objet d'une OIN

3.2.1 L'extension de l'OIN n'est pas souhaitée par la Ville et la Métropole : un sujet sensible qui reste cependant une perspective incitatrice

La mission a constaté que les élus locaux (notamment de la ville) ne sont pas, à ce stade, favorables à un élargissement de l'opération d'intérêt national. Cette réserve tient à la vigilance quant à une forme de nationalisation par l'Etat de l'exercice de compétences décentralisées et vraisemblablement au signal politique que pourrait donner, à quelques mois des élections locales, ce presque constat de carence.

Sur le plan politique, Euroméditerranée a d'ailleurs longtemps été un point de débat, et son

extension le serait aussi (surtout si les visions d'aménagement ne sont pas claires), une part de la population considérant que le projet a été trop radical sur le plan urbain, et guidé par les intérêts économiques plus que les besoins des marseillais.

Les élus métropolitains et municipaux reconnaissent cependant que les capacités d'ingénierie de l'EPAEM et sa gouvernance sont des atouts pour la mise en œuvre de grands projets, impliquant une continuité des orientations. Dans le contexte national actuel, ils s'interrogent cependant sur la capacité de l'Etat à être un point de stabilité.

Les élus sont également sensibles aux financements que l'État pourrait apporter aux projets locaux dans le cadre d'une OIN et à son effet d'entraînement vis-à-vis de financements du Département et de la Région. Pour autant, au regard des difficultés de négociation des surcoûts d'Euromed 2, ils restent dubitatifs sur la capacité de l'État à engager des moyens substantiels dans de telles opérations, tant sur le plan financier que des effectifs.

La mise en place d'un Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) associé à la création de plusieurs périmètres de Grande Opération d'Urbanisme (GOU) recueille encore moins les faveurs des élus locaux qu'une OIN, considérant que cela apporte des complications sans contreparties (ingénierie, gouvernance, financement).

Les décideurs locaux, élus et fonctionnaires et en particulier ceux de la Métropole, semblent par ailleurs considérer que les actions entreprises pour réformer et renforcer l'organisation de leurs propres services et opérateurs devraient leur permettre de viser une certaine autonomie d'action, sans dépendre de l'État. La Métropole indique ainsi avoir engagé une restructuration de ses opérateurs d'aménagement (SOLEAM, FACONEO, SPLA Pays d'Aix, ...) pour consolider les capacités d'ingénierie et d'expertise à l'échelle d'Aix Marseille Provence. Logiquement, la Ville apparaît moins avancée sur ce plan et son champ d'activité reste plus étroit (équipements municipaux, voirie).

Malgré ces réserves, au vu de la situation critique en matière de logement à Marseille, la mission considère que poser aujourd'hui la question de l'élargissement de l'OIN et par la même occasion du devenir de l'EPAEM, ne doit pas être exclu. Aussi, elle recommande que l'État renforce son appui en matière d'aménagement à Marseille, via l'EPAEM, en se situant clairement dans une logique d'accompagnement des collectivités locales, et non de leur substitution.

S'il était décidé, le renforcement temporaire et partiel du soutien de l'État en matière d'aménagement via une OIN devrait donc s'inscrire dans une perspective de retour rapide au régime de droit commun en termes de compétences. Toutes les solutions devront être conçues de façon à susciter un effet d'entraînement sur l'ensemble des opérateurs locaux (autres que ceux de l'Etat) et à transférer *in fine* les capacités d'ingénierie des opérateurs d'Etat aux collectivités locales.

3.2.2 Deux préalables à un débat sur l'extension de l'OIN : une affirmation de changement de modèle d'urbanisation porté par l'EPAEM et une limitation de l'instruction des actes d'urbanisme par l'Etat

Dans la perspective d'une OIN élargie, la mission appelle l'attention sur deux points de vigilance :

- Un préalable à une médiatisation de l'hypothèse d'une extension de l'OIN sera l'affirmation d'une rupture par rapport au mode d'aménagement d'Euromed 2 par l'EPAEM. L'approche actuelle par macro-lots confiés à des promoteurs privés sur des espaces urbains entièrement recyclés, forcément singulière à l'échelle de la ville, ne pourra pas être la référence pour le futur. Il s'agira manifestement à l'avenir de composer avec les tissus existants dans une perspective de requalification, de densification et de valorisation. En l'état, la Mission estime qu'une mise en débat politique de l'extension de l'OIN serait périlleuse si les projets urbains considérés ne sont pas clairement partagés, surtout dans

une période préalable à des élections municipales,

- La question des modalités de gestion des autorisations d'urbanisme est importante pour les différents acteurs. A droit constant, l'extension de l'OIN impliquerait le transfert de toutes les autorisations d'urbanisme (article L 422-2 du code de l'urbanisme), même si un accord a permis à l'État de s'appuyer sur les services et outils de la Ville pour leur instruction.

Sur le plan symbolique, elle manifesterait pour la Ville une perte de lien avec ses administrés et le dessaisissement de ses compétences. Elle complexifierait l'instruction (doublon d'instruction), tant pour les pétitionnaires que pour les services, et réduirait les bénéfices de la dématérialisation des procédures et la modernisation des outils « application du droit des sols » (ADS) de la Ville, reconnue sur le plan local.

Pour les services de l'État, ce transfert de compétences induirait un surcroît d'activités avec des moyens (effectifs et outils numériques) souvent insuffisants. Cette hausse de charge serait accrue si l'extension concerne des zones déjà consolidées sur le plan urbain, qui génèrent de nombreux actes de gestion quotidienne de l'urbanisme (déclarations de travaux, permis pour agrandissement ou changement de vocation d'un espace...).

Si l'élargissement de l'OIN devait être décidé, la mission recommande d'examiner au niveau réglementaire la possibilité de réduire le périmètre du transfert de compétence aux actes à forts enjeux ou aux périmètres d'aménagement opérationnel.

Pour donner une mesure du poids des actes courants, sans enjeu, il est possible de se référer à des chiffres sur l'année 2022, qui montrent que le nombre de permis de logements significatifs (plus de 30 logements) s'est limité à 32 actes, à rapporter à un flux de 1 500 permis de construire par an et 4 400 déclarations de projet instruites aujourd'hui par la Ville, traités par une équipe ADS de 16 instructeurs dans un service de 28 agents.

Pour mémoire, Euromed II génère un flux de l'ordre de 50 permis et 150 déclarations par an, et mobilise 1 instructeur expert (B+ ou A) et un 1 instructeur B pour les déclarations de projet. La DDTM travaille aujourd'hui avec des outils ADS clairement en retard sur ceux de la Ville (logiciel ADS de 2007, sans géoréférencement, ne permettant aucun croisement automatisé permis / zonage PLUi, avec une transmission dématérialisée très instable), ce qui induit une perte de productivité dans l'instruction, de qualité de service pour les administrés et de sécurité juridique. Une augmentation significative de la volumétrie des actes au niveau de la DDTM des Bouches-du-Rhône justifierait une réflexion nationale sur les capacités techniques des services ADS, au regard de l'extension de l'OIN Euroméditerranée mais également des autres projets (potentielle OIN Fos Etang de Berre, projets industriels d'intérêt national, développement agro-photovoltaïque...).

3.2.3 Un scénario d'élargissement des opérations d'aménagement et de périmètre de l'OIN en continuité au nord du périmètre actuel d'Euromed ne se traduirait que par une production modeste de logements, sans favoriser un rééquilibrage au niveau de la ville

La mission a tout d'abord analysé l'opportunité d'une extension du périmètre de l'OIN en continuité d'Euromed II vers le nord jusqu'à Campagne Lévêque, en incluant la Cabucelle et la zone d'activité des Arnavants. Cette extension correspondrait peu ou prou au périmètre d'extension des compétences de l'EPAEM qui a été soumis pour avis aux collectivités par le Préfet de région le 29 mars 2024.

Le périmètre considéré représente environ 330 ha (deux fois celui d'Euromed II) et correspond en grande partie à des zones urbanisées déjà bien structurées, sans enjeu de renouvellement massif comme c'était le cas sur Euromed II. Une partie du périmètre fait l'objet d'une OAP sectorielle au

PLUi de 2019, qui envisage une transformation urbaine autour de 3 points :

- Le noyau villageois de St Louis et le pôle d'échange St Exupéry, à consolider sur le plan des commerces et des aménagements,
- Le site des anciens abattoirs, qui fait l'objet d'un projet de ZAC à vocation essentiellement économique, mais aussi quelques espaces pour les logements,
- Le secteur du boulevard de la Méditerranée, pour le redynamiser sur le plan économique.

Le périmètre envisagé par l'État s'étendait également à l'Est, en intégrant la zone d'activité des Arnavaux, qui représente 100 ha et compte environ 4000 emplois.

En tout état de cause, au vu des documents transmis, la mission n'est pas en mesure de constater l'existence :

- D'un projet urbain d'ensemble du secteur qui soit une réponse aux enjeux de production de logement, notamment social. Sur les trois sous-secteurs ci-dessus mentionnés, l'OAP renvoie à des objectifs d'aménagement public et de développement des activités économiques, mais très marginalement de logement. L'émergence d'un nouveau projet urbain orienté vers le logement impliquerait des études foncières approfondies, et le potentiel de mutabilité semble relativement limité sur ce secteur, déjà très consolidé,
- D'un schéma des équipements et aménagements publics, qui permette un chiffrage, d'autant que le projet d'extension du tramway ne semble pas avoir été intégré dans cette OAP de 2019, qui doit certainement être en cours d'actualisation,
- De bilans financiers d'une transformation de ce secteur, en partant d'une programmation fonctionnelle et des recettes escomptées.

Compte tenu du nombre d'habitants et d'entreprises implantées sur ce secteur, l'impact sur les moyens d'application du droit des sols (ADS) de la DDTM des Bouches-du-Rhône serait significatif, avec sans doute un doublement des équipes actuellement affectées à Euroméditerranée. L'impact dépendrait évidemment du calendrier de cette extension, et sa superposition, ou non, avec la finalisation d'Euroméd I et II, et le transfert vers la Ville de ces territoires.

En tout état de cause, au vu des orientations d'urbanisme existantes, la mission considère qu'une telle extension de l'OIN vers le nord ne paraît pas de nature à relever significativement le défi de la production de logements mixtes, ni d'amorcer un rééquilibrage des logements sociaux vers les secteurs autres que le nord de Marseille. La justification d'un transfert de responsabilité à l'État via une OIN – indispensable lors du passage au Conseil d'État - n'apparaît pas évidente pour un tel scénario.

Par contre, un projet d'aménagement porté à l'échelle locale trouverait sans doute toute sa pertinence en termes de densification marginale, de requalification du cadre de vie (continuités, offre commerciale de proximité) et de développement économique.

3.2.4 En revanche, un scénario d'étude « multi-sites », sur les secteurs les plus stratégiques pour la production de logements, en cohérence avec les transports, pourrait étayer une éventuelle décision d'extension de l'OIN, et surtout avoir un effet d'entraînement sur l'aménagement à l'échelle de la ville, à la hauteur du défi de l'habitat

La mission constate que le territoire de Marseille ne dispose plus de réserves foncières aisées à mobiliser et qu'aucun secteur n'a été identifié au PLUi pour une transformation profonde, à l'instar d'Euroméd II. La réponse aux objectifs du PLH passera donc nécessairement par une multiplication des opérations ponctuelles, réparties sur l'ensemble du territoire, en veillant à faire émerger des

tissus urbains qualitatifs et fonctionnels, notamment sous l'angle des mobilités. Pour limiter les coûts d'investissement, il importera de s'appuyer au maximum sur les réseaux viaires existants, en retraitant les aménagements publics et paysagers, et en recherchant des solutions économes adaptées au climat méditerranéen et au changement climatique.

Plutôt qu'une décision rapide sur une extension d'OIN, peu efficace, la mission recommande un scénario « multi sites », qui consisterait à confier à l'EPAEM le portage d'études préalables aux projets d'aménagement sur plusieurs secteurs stratégiques de Marseille, dans une perspective de production de logements et en s'appuyant sur les réseaux de transports urbains existants. L'EPAEM associerait l'AGAM et l'EPF PACA, selon des modalités à définir et travaillerait en lien étroit avec la Métropole et la Ville.

Ce scénario vise à accompagner les collectivités locales au niveau de la phase pré-opérationnelle pour accélérer le passage en phase d'aménagement et permettrait d'avoir un effet d'entraînement à l'échelle de la ville, sur un nombre suffisant de zones pour répondre à l'enjeu de logement, tout en évitant une concentration des logements sociaux au nord de la ville.

A l'issue de ces études préalables, les collectivités pourraient porter sur ces secteurs des démarches classiques d'aménagement (ZAD, ZAC, PAE, DPU...), avec leurs opérateurs, voire l'EPAEM ou ses filiales (cf. infra), via des concessions d'aménagement ou des mandats plus restreints. S'il est, à ce stade, jugé nécessaire de recourir à une OIN sur l'un ou l'autre des secteurs, il conviendra de choisir son périmètre au regard de son intérêt national, en matière de logement ou de transports, et des moyens qui pourront y être affectés par l'Etat.

Les études préalables à l'aménagement opérationnel que porterait l'EPAEM, avec l'AGAM et l'EPF PACA comprendraient des analyses foncières (potentiel de mutabilité), des plans guides d'aménagement, des chiffrages de dépenses et recettes, et une programmation temporelle. Elles permettraient de confirmer l'intérêt de ces secteurs pour la production de logements et de préciser les modes d'intervention pertinents, à l'initiative des collectivités ou via une OIN le cas échéant, pour l'un ou l'autre des secteurs.

Le délai de ces études en amont pourrait être de l'ordre de 24 mois (à approfondir avec l'EPAEM et l'AGAM), et leur montant de l'ordre d'un million d'euros par site. L'avancement des études préalables devrait être jalonné par des points d'étape à haut niveau, avec une implication forte de l'Etat pour accompagner la fixation du programme et des orientations générales d'aménagement.

La mission a analysé, sans pouvoir conclure à ce stade, 8 zones à enjeux qui pourraient faire l'objet de telles études préalables, en croisant 4 critères principaux :

- Le potentiel de mutation urbaine pour la construction de logements,
- La cohérence avec les réseaux de transports et leur développement,
- Les gains à attendre en matière de qualité urbaine, gage d'acceptabilité de ces projets,
- L'existence d'enjeux potentiels à l'échelle nationale (reconstitution de l'offre de logements, rééquilibrage territorial de l'offre, cohérence avec les investissements dans les transports ferroviaires et urbains, lien ville/port).

Ces 8 zones sont les suivantes :

1. Cabucelle, La Calade Campagne Lévêque
2. Saint André, Saint Henri voire Estaque
3. Saint Mitre Château Gombert
4. Belle de Mai Abeilles Blancarde
5. Jarret, Capelette, Florian, La Pomme

6. La Valentine La Barasse

7. Sainte Marguerite

8. Chanot – Cité Radieuse

4 zones ont été écartées, en première analyse, mais mériteraient d'être considérées dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales :

- Castellane / Saint Antoine
- Bessons / Giraudy / Sainte Marthe / Tour Sainte / Dollet
- Saint Barnabé
- Chanot second Prado
- Bonneveine

Les zones identifiées par la mission ont un caractère exploratoire, pour amorcer un processus de dialogue partenarial. Si cette approche « multi sites » retient l'attention de l'Etat, la mission recommande d'engager une phase d'approfondissement avec les collectivités locales, idéalement sous forme d'ateliers collectifs, et de retenir ensuite les 4 ou 5 zones à enjeux qui pourraient faire l'objet d'études urbaines et pré-opérationnelles. Ces ateliers pourraient être organisés sous le pilotage de l'EPAEM, avec l'AGAM et l'EPF PACA. Ce travail devra être articulé avec la démarche stratégique « comment habiter Marseille en 2050 » lancée par la Ville avec la Métropole.

L'intérêt de la Région et du Département, membres de l'EPAEM, d'être associés à cette dynamique d'aménagement marseillaise pourra aussi être une des clés de choix des sites, à condition que ce ne soit pas au détriment des objectifs de production de logements.

Ce scénario « multi sites » impliquerait que des effectifs et les moyens d'études supplémentaires soient affectés à l'EPAEM, sans que cela porte atteinte aux missions assurées sur Euromed I et II (cf. Annexe 8). Un tel scénario permettrait un transfert progressif de la gouvernance de l'EPAEM de l'Etat vers les collectivités, en assurant la pérennité de capacités d'ingénierie et de pilotage reconnues.

En tout état de cause, au-delà des études préalables, si l'EPAEM devait s'engager dans la mise en œuvre opérationnelle de telle ou telle zone, il semblerait préférable de le faire dans un cadre de gouvernance correspondant aux enjeux et au territoire concernés. Plusieurs alternatives existent à l'intervention directe de l'EPAEM, qui nécessiteront un consensus au sein du conseil d'administration, dont la création d'une filiale de type SPLAIN avec les collectivités.

Dans le cas où, à l'issue des études préalables, le principe d'une OIN multi-sites serait retenu, celle-ci pourrait être adaptée au contexte marseillais, aux enjeux de décentralisation et environnementaux. Aussi, une nouvelle génération d'OIN pourrait émerger pour accélérer la production de logements tout en maîtrisant la dépense en volume et dans le temps, et en respectant les prérogatives des collectivités : limitée à certains secteurs, un périmètre du transfert de compétences des autorisations d'urbanisme à l'Etat limité aux actes à forts enjeux sur les périmètres d'aménagement opérationnel en lien avec les services de la ville, le recours à une SPLA IN (voire d'une SPL IN à créer) pour la conduite de l'OIN (partage du risque financier entre l'Etat et les collectivités locales), une participation financière de l'Etat au démarrage des opérations pour impulser la dynamique, puis progressivement dégressive, le bénéfice d'une TSE dédiée (au titre de l'intérêt national), et une exemplarité des projets au regard des enjeux de développement durable.

3.2.5 A court et moyen terme (2030), la réussite d'Euromed II, l'avancement des ZAC en cours et l'utilisation du foncier public doivent mobiliser l'attention des décideurs

3.2.5.1 Euromed II, un projet stratégique qui doit être accompagné

La réussite d'Euromed II est l'enjeu majeur de la production de logements des dix prochaines années. Cette opération prévoit d'ici 2035 la réalisation de 10 000 à 12 000 nouveaux logements et de 330 000 m² d'activités économiques, ce qui correspond à l'accueil de 20 000 nouveaux habitants et de 20 000 nouveaux employés, et la réalisation d'un parc sur l'actuelle gare du Canet.

Sur le plan financier, un déficit supplémentaire de 151 millions d'euros est en cours de négociation pour couvrir le financement du futur Parc des Aygalades, ainsi que la conduite d'un ensemble d'études liées à la transformation de la façade littorale et des infrastructures qui traversent et environnent le périmètre.

Vu son ampleur et son délai d'achèvement, ses caractéristiques (macro-lots) et au regard de la conjoncture immobilière et des tensions sur les revenus des ménages, cette opération présente des risques.

La mission souligne l'importance d'une mobilisation de tous les acteurs autour de l'EPAEM pour mener à bien cette opération stratégique. Cela implique :

- De finaliser les négociations financières en cours,
- De sécuriser les calendriers de réalisation des aménagements publics et équipements,
- D'achever la programmation et la commercialisation immobilière,
- De suivre attentivement l'évolution des copropriétés, dont certaines donnent d'ores et déjà des signes de faiblesse, et de prévenir toute dérive,
- De traiter en accompagnement l'aménagement des franges d'Euromed 2 sur le plan urbain.

3.2.5.2 L'accélération des ZAC existantes et le recensement du foncier public sont urgents dans une perspective de développement de projets d'habitat

Outre la sécurisation d'Euromed II, la mission confirme la nécessité de mobiliser tous les leviers d'action, bien identifiés dans le projet de Contrat de mixité sociale entre la Ville, la Métropole, l'État, l'EPF PACA et l'Association régionale pour l'habitat social, et notamment :

- La mise en œuvre des ZAC existantes, en renforçant si c'est encore possible sans remise en cause complète des projets, de renforcer leurs ambitions en termes de production de logements, notamment la part de logements locatifs sociaux,
- L'identification du foncier public qui pourrait faire l'objet de projets immobiliers d'habitat mixte ou logement social, en réservant si possible une part pour des projets sous maîtrise d'ouvrage des bailleurs sociaux. Une attention particulière devrait être portée au foncier d'ores et déjà acquis par l'EPF PACA sur Marseille, dont certains sont concernés par la restriction des zones à urbaniser : une analyse au cas par cas de ce portefeuille foncier serait opportune dans un cadre partenarial,
- L'adaptation du PLUi (modifications en cours) pour libérer des projets de logements sociaux, et généraliser à baisser le seuil des opérations pour lesquelles s'impose une obligation de produire des logements locatifs sociaux dans l'habitat diffus, hors QPV et hors ZAC et PAE. Les échanges ont permis de retenir un seuil de 30 logements, ce qui est un progrès par rapport au seuil actuel (80) mais qui reste élevé comparé aux autres grandes

agglomérations,

- Le renforcement de la transformation en logements locatifs sociaux du parc privé existant sous la forme d'opérations d'acquisition-amélioration via les DIA et la mobilisation renforcée de l'EPF PACA, le conventionnement des logements privés avec l'ANAH et l'intermédiation locative dans les arrondissements déficitaires.

Le stock de logements existant sera la ressource principale pour répondre à la demande des habitants pendant les prochaines années. Toutes les initiatives visant à optimiser l'usage de ce parc doivent être expérimentées et soutenues (mobilisation des logements vacants des bailleurs sociaux et du parc privé, en lien avec les dispositifs d'intermédiation locative ou de bail à réhabilitation, ...).

Recommandation 6. Confier à l'EPAEM, en lien avec l'AGAM et l'EPF PACA, la réalisation d'études sur des secteurs stratégiques pour la production de logements, en cohérence avec les transports. A l'issue des études, identifier les secteurs susceptibles de faire l'objet d'opérations d'aménagement et la pertinence d'une OIN sur tel ou tel d'entre eux.

4 Pour favoriser la production et la reconstitution de l'offre de logements et le traitement des copropriétés, le renforcement de l'intervention foncière est impératif

4.1 D'importants enjeux fonciers qui exigent de questionner l'intervention foncière à Marseille pour les vingt prochaines années

Au regard des enjeux de portage foncier et de financement liés au traitement des copropriétés en difficulté et à la production de logements (dont sociaux) dans la durée, le renforcement des capacités d'intervention foncière à l'échelle de Marseille est indispensable. Le temps estimé pour le traitement des copropriétés est estimé entre 15 et 20 ans, du démarrage des acquisitions de lots au redressement ou requalification des ensembles immobiliers.

La mission s'interroge donc sur la capacité actuelle de l'EPF PACA à répondre à l'importance des enjeux fonciers sur Marseille.

4.1.1 Des besoins importants en foncier pour favoriser la production neuve de logements, confrontés à une absence de réserves et un foncier couteux à acquérir voire à dépolluer

La production de logements (dont sociaux) et la reconstitution de l'offre dans le cadre du NPNRU nécessitent d'importants besoins fonciers mutables et susceptibles d'accueillir un volume important de logements au regard des besoins. Les seuls objectifs en reconstitution de l'offre des logements sociaux démolis à Marseille sont établis à près de 3 700 logements en PLAI et en PLUS.

Le PLH métropolitain 2023-2028 qui a récemment été adopté, fixe un objectif de production neuve sur Marseille de 4 500 logements neufs par an, réparti par arrondissement.

Les acquisitions des logements dégradés ou insalubres dans le tissu ancien contribueront à la lutte contre l'habitat indigne et à la production d'une offre en acquisition/amélioration (par restructuration, agrandissement, réhabilitation...) ou en construction neuve après démolition. Toutefois, cette production restera marginale compte tenu des contraintes parcellaires et urbaines de ces sites. Le principal enjeu est donc l'accès à un foncier à fort potentiel d'évolution (parcelles nues ou faiblement bâties, les parcelles de faible densité bâtie au regard de la desserte en transports en commun, les parcelles d'activité peu denses en emploi...).

A fin 2023, le montant des onze conventions actives²⁹ de l'EPF PACA sur Marseille s'établissait à 359 M€, dont 100 M€ pour Euroméditerranée (cf. Annexe 6).

L'EPF PACA a confirmé l'absence d'identification et de réserves foncières permettant la production de logements à la hauteur des besoins, faute d'anticipation. Face à ce constat, un premier recensement du foncier public susceptible de favoriser la production de logements a été engagé par l'Etat et les collectivités locales.

Au-delà de l'accès au foncier à Marseille, se pose la question de son coût en termes d'acquisition (notamment dans les secteurs où le taux de logements sociaux est faible) mais aussi de remise en état des sols avant leur cession.

²⁹ Les conventions actives correspondent aux conventions signées entre l'EPF PACA et ses partenaires (aménageurs, collectivités notamment) pour l'acquisition du foncier dont l'échéance n'est pas encore arrivée à fin 2023.

Face à l'évolution du coût du foncier, il importe de pouvoir acquérir rapidement le foncier à enjeux, ce qui permettrait par ailleurs de contourner une éventuelle spéculation de la part d'investisseurs peu scrupuleux.

De surcroît, les dépenses de remise en état des sols (travaux de démolition, dépollution ou de proto-aménagement), peuvent s'avérer très élevées. En effet, certains terrains ou friches anciennement occupés par des activités portuaires ou industrielles réclament des traitements de dépollution qui renchérissent significativement le coût initial des terrains. Selon une étude réalisée en 2023 sur les opérations lauréates du fonds friches par le CEREMA, les coûts de remise en état sont trois fois plus élevés quand le bâti et/ou le sol sont pollués.

4.1.2 Une intervention de l'EPF PACA qui peine à s'affirmer sur le volet des copropriétés dont le traitement exige un volume important de lots à acquérir

A Marseille, faute de traitement anticipé, de nombreuses copropriétés sont arrivées à un stade élevé de déqualification exposant leurs occupants à des risques importants pour leur santé ou leur sécurité. L'ampleur des dysfonctionnements impose le recyclage partiel ou total des ensembles immobiliers et l'acquisition des lots par la puissance publique, notamment grâce à la TSE.

Pour les 12 sites en copropriété du cercle 1³⁰, le rapport de de l'IGEDD de faisabilité sur l'ORCOD à Marseille et remis en mars 2023³¹ avait réalisé une première estimation d'un besoin d'acquisition (en vue de la démolition ou de transformation en logements sociaux) d'environ 1 600 logements (*a minima*), dont près de 300 pour une partie des copropriétés marseillaises envisagées au titre de l'ORCOD IN.

L'EPF PACA a lancé un appel d'offre début 2024 pour la réalisation « d'Etudes de stratégie habitat dans le cadre des missions de l'EPF concernant les copropriétés dégradées du programme d'intérêt national (PIN) » sur les 13 ensembles immobiliers métropolitains, dont 10 situés à Marseillais. Parmi ces 10 ensembles marseillais, 4 feront l'objet d'une étude prioritaire pour la préfiguration d'ORCOD IN. Ces études devraient préciser les besoins en portage qui pourraient d'avérer beaucoup plus importants que les premières estimations au regard notamment du rythme de déqualification des copropriétés.

Dans le cadre des ORCOD IN, contrairement aux ORCOD, les opérations de recyclage sont financées principalement par la TSE, sans les aides de l'ANRU.

Or, localement, la mission observe une absence de consensus politique pour adopter, à l'échelle de la Région PACA, une TSE au profit des copropriétés marseillaises. La mise en œuvre des ORCOD IN par l'EPF PACA n'est donc pour l'heure pas garantie.

4.2 Un renforcement de l'intervention foncière à Marseille est une nécessité

Marseille est confrontée à deux phénomènes, la pénurie de logements d'une part et l'obsolescence technique des logements existants d'autre part qui créent une forme d'insécurité résidentielle pour les marseillais.

³⁰ Cf. l'accord partenarial pour une stratégie d'intervention sur les copropriétés dégradées établi pour la période 2017-2023

³¹ Rapport n° 014856-01 « Rapport de faisabilité sur la perspective d'une ORCOD avec un caractère d'intérêt national »

Par ailleurs, les habitants sont confrontés à des tensions de plus en plus fortes sur le marché du logement qui les paupérisent et les fragilisent. Le poids du logement dans le budget des ménages est devenu difficilement soutenable. Aussi, au regard des enjeux de portage et de financement liés aux copropriétés dégradées et à la production de logements (dont sociaux) dans la durée, la mission recommande de renforcer les capacités d'intervention foncière à l'échelle de Marseille pour favoriser le développement d'une offre de logement durable et accessible.

4.2.1 L'identification et la caractérisation des secteurs à enjeux pour la production de logements est un préalable au développement d'un observatoire du foncier public et privé à Marseille

Les principaux enjeux fonciers sont les suivants :

- En priorité, l'identification et la caractérisation des secteurs à fort potentiel d'évolution (cf. chapitre 3) pour la production de logements (foncier public et privé). Ce recensement servira de base à la réalisation d'études préalables d'aménagement intégrant la production de logements (dont sociaux),
- A moyen terme, la constitution d'un atlas regroupant les données sur les caractéristiques du foncier privé et public (Etat, collectivités, bailleurs, opérateurs) pour identifier les opportunités en termes d'acquisition dans le cadre de la constitution de réserves foncières,
- L'intégration dans l'observatoire foncier des données sur les grandes copropriétés en difficulté (acquisitions de lots par les bailleurs sociaux ou autres concessionnaires ou opérateurs notamment).

Cet observatoire pourrait être mis en œuvre par l'AGAM, en commençant par les secteurs à enjeux qui feraient l'objet d'études préalables. Cette action devrait être reliée à l'observatoire de l'habitat instauré dans le cadre du PLH métropolitain 2023-2028.

4.2.2 L'accroissement de l'intervention de l'EPF PACA sur Marseille et la création d'une TSE et d'une minoration foncière « Logement durable » sont recommandés

4.2.2.1 Un complément de TSE « Logement durable » pour contribuer au financement du traitement des copropriétés serait opportun

Pour la réalisation de leur mission, les EPF perçoivent différents types de ressources, dont la TSE³², les recettes issues de la vente des biens acquis, les prélèvements SRU et des subventions. Le modèle économique des EPF est fondé sur un équilibre entre les acquisitions et les cessions (dont les produits contribuent au financement des futures acquisitions).

Pour leur permettre de financer leurs interventions foncières et immobilières, ainsi que celles confiées par décret en Conseil d'État au titre des ORCOD-IN, les EPF d'État peuvent percevoir la TSE, dont le régime juridique est prévu par l'article 1607 ter du CGI.

Le produit de la TSE est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'EPF, dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant résidant sur le territoire relevant de sa compétence. Par ailleurs, en 2014, la loi ALUR a prévu qu'une fraction de la TSE perçue par les EPF d'État puisse être

³² TSE : Taxe Spéciale Equipement

consacrée à la conduite d'ORCOD-IN³³. Pour les EPF d'État, ce plafond de 20€ par habitant se double d'un plafonnement du produit de TSE, instauré chaque année en loi de finances. Ce double plafonnement permet d'encadrer à la fois leur modèle économique et la pression fiscale dans les territoires couverts³⁴.

Pour l'EPF PACA, le plafond de la part fiscale de la TSE est fixé par le PLF 2024 à 38,2 M€ (soit environ l'équivalent de 7,46€ par habitant³⁵). La TSE représente actuellement 35 M€ / an de montant prélevé localement après déduction des frais fiscaux et 15 M€ au titre de la compensation par l'Etat suite à la suppression de la taxe d'habitation. Au total, l'EPF PACA perçoit 50 M€ de recettes annuelles, soit un montant équivalent à 9,75 € par habitant, dont 6,7 € par habitant de part fiscale. A ce jour, aucune TSE complémentaire pour le traitement des copropriétés n'a été voté par le CA de l'EPF PACA, contrairement à celui de l'EPF Occitanie et de l'EPFIF.

Pour l'EPFIF, depuis 2014, le produit de TSE s'établit à 15 €/habitant (soit environ 175 millions d'euros par an à l'échelle régionale). De 10 € jusqu'en 2013, la hausse de 5 € est intervenue en 2014 pour financer les ORCOD IN. La part de TSE dédiée à ces opérations s'établit donc à 60 millions d'euros par an (5€ par habitant, environ 12 millions d'habitants), soit un tiers de l'enveloppe régionale de TSE. A noter pour l'EPFIF, le plafond de la part fiscale de la TSE est fixé par le PLF 2024 à plus 139 M€ (soit environ l'équivalent de 11€ par habitant).

Parmi les raisons invoquées pour justifier le refus du CA de l'EPF PACA de mobiliser une ressource supplémentaire figurent le caractère très déficitaire des opérations de traitement des copropriétés, le risque de ne pas pouvoir couvrir les besoins avec la seule TSE d'autant plus que pour les ORCOD IN les opérations ne peuvent pas bénéficier des aides au déficit de l'ANRU et le fait que les différents bassins d'habitat de la région sont distincts. L'EPFIF a confirmé à la mission le caractère très déficitaire des opérations et des difficultés rencontrées actuellement (en phase de montée en charge) pour équilibrer les opérations d'ORCOD IN sans les aides de l'ANRU.

La mobilisation d'une TSE complémentaire est nécessaire au traitement des copropriétés pour favoriser une production de logement répondant aux besoins des ménages. Avec une TSE complémentaire de 3,5 € par habitant, elle rapporterait environ 24 M€ par an supplémentaires à l'EPF PACA (cf. Annexe 7). Aussi, la mission recommande de :

- Proposer au vote du CA de l'EPF PACA une TSE complémentaire qui pourrait s'intituler « Logement durable » de 3,5 € minimum par habitant. Cette augmentation suppose de :
 - Augmenter le plafond du montant global de la part fiscale de TSE fixé par le PLF pour l'EPF PACA (passer de 38,2 M€ par an à 56 M€, soit 11€ par habitant, comme pour l'EPFIF, au lieu de 7,46 € actuellement),
 - Augmenter la part de la compensation budgétaire Etat (passer de 15 M€ à 22,2 M€),
- Soit un montant total de TSE annuel de 74 M€ (au lieu de 50 M€ actuellement) et une TSE complémentaire de 24 M€ par an.

Un montant de TSE complémentaire plus important pourrait bien entendu être proposé au vote, notamment si l'étude de préfiguration d'ORCOD IN et le diagnostic des copropriétés concernées confirmaient la nécessité de relever ce montant pour couvrir les besoins en acquisition.

Par ailleurs, afin d'apporter un minimum de garantie aux élus locaux sur l'équilibre des opérations,

³³ La loi ALUR prévoyait une TSE complémentaire consacrée aux ORCOD IN dans la limite de 5€ par habitant résidant sur le territoire relevant de la compétence. La loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement a supprimé le plafond de 5€/habitant et par an.

³⁴ A ce plafond, s'ajoute la compensation budgétaire introduite pour compenser à l'euro près par le budget de l'Etat la part de la TSE supprimée à la suite des réformes de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et de la révision de la fiscalité locale pour les entreprises

³⁵ Nombre d'habitants dans la région PACA au 1^{er} janvier 2021 = 5,12 millions

une clarification sur les besoins de financement pour couvrir les déficits des opérations des ORCOD IN, en plus de la TSE, serait nécessaire.

Le relèvement de la TSE pour les ORCOD IN pourrait être formulé dans le volet régional des Orientations Stratégiques de l'Etat (OSE), au moins lors de la révision du programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'EPF PACA (dont l'échéance est fixée au 31/12/2025), le conseil d'administration étant tenu de tenir compte des OSE pour l'approbation du PPI.

Enfin, il est recommandé d'instaurer une minoration foncière « Logement durable » pour les opérations relevant de l'intérêt national, notamment pour la transformation de lots de copropriété en logement social et pour la production d'une offre de logements à faible impact carbone.

4.2.2.2 Le rééquilibrage et le rattrapage de l'action foncière doivent être engagés avec des modalités de suivi adaptées

Pour le traitement des copropriétés et la production de logements à Marseille, l'action de l'EPF PACA doit être renforcée, rééquilibrée à l'échelle régionale et faire l'objet d'un rapportage régulier.

Comme mentionné précédemment, l'EPF PACA bénéficie d'un montant total de TSE de 50 M€ par an.

En premier lieu, la mission suggère de permettre à la ville de Marseille de bénéficier de la TSE prélevée à l'échelle régionale au prorata du poids démographique de Marseille sur la région PACA.

Actuellement, le montant des 11 conventions signées ces dernières années et actives sur Marseille s'élève à 359 millions d'euros. Selon l'EPF PACA, à fin 2023, le montant conventionnel sur Marseille représente environ 15,3 % du montant conventionnel total sur l'ensemble de la Région, (soit une activité régionale estimée par la mission à 2 346 millions d'euros) alors que le poids démographique de Marseille au sein de la région s'établit à 17%³⁶. En appliquant ce ratio à l'activité régionale, la mission évalue à 392 millions d'euros la somme qui devrait être consacrée à Marseille au lieu des 359 millions actuellement contractualisés. Aussi, le différentiel (estimation de 33 millions d'euros) pourrait être fléché sur les projets marseillais, notamment pour financer les actions urgentes de portage de lots et les acquisitions en faveur de la production de logements.

Par ailleurs, la mission constate une date d'échéance relativement proche pour 7 conventions actives, à fin 2024 pour 4 d'entre elles et à fin 2025 pour 3 autres. De surcroît, un nombre important d'acquisitions est encore attendu pour certaines d'entre elles. Il importe donc de préparer dès aujourd'hui l'intervention foncière à l'issue de ces conventions en phase terminale.

En deuxième lieu, un exercice de rattrapage et de rééquilibrage de la consommation de la TSE de la dernière décennie (*a minima*) pourrait être initié sur Marseille. En effet, une très grande part de l'activité actuelle de l'EPF PACA sur Marseille n'a été contractualisée que ces dernières années. La plupart des acteurs font état d'une faible activité foncière les années précédentes faute de politique d'aménagement et de projet des collectivités.

Aussi, la mission recommande la réalisation d'une étude sur le volume de TSE prélevé à l'échelle régionale sur la dernière décennie (voire davantage), les enveloppes consacrées à l'échelle de la région, et le volume de l'enveloppe dont Marseille a réellement bénéficié sur la même période au regard de son poids démographique dans la région et de l'importance des enjeux. Dans le cas où le montant perçu par Marseille était inférieur au montant prélevé ou au montant perçu à l'échelle de la région au prorata de son poids démographique, la mission suggère de permettre à la ville de bénéficier de la TSE non « consommée » de manière rétroactive pour rattraper et rééquilibrer l'action foncière sur le territoire. Cet inversement de tendance induirait une diminution d'activité sur le reste du territoire régional.

³⁶ Au 1^{er} janvier 2021, 873 076 habitants à Marseille sur 5 127 840 habitants dans la région PACA

La constitution d'un fonds spécifique Aix-Marseille-Provence, bien identifié en termes de flux et de gouvernance, permettrait de suivre avec une attention particulière la priorité d'intervention donnée à ce territoire, au vu de ses enjeux spécifiques, d'intérêt national. Une comitologie adéquate, consultative, pourrait être mise en place pour élargir la représentation des élus locaux au suivi de ce fonds.

4.2.2.3 Une meilleure représentation de l'Etat au sein du CA de l'EPF PACA favoriserait la prise de décisions relevant de l'intérêt national

Enfin, une adaptation de la gouvernance de l'EPF PACA devrait être proposée pour mieux correspondre aux enjeux d'intervention à l'échelle régionale et donner plus de poids à l'Etat dans les décisions qui relèvent de l'intérêt national. En effet, au sein de l'EPF PACA, la solidarité régionale peine à émerger pour favoriser une intervention renforcée à Marseille par le vote d'une TSE dédiée au traitement des copropriétés.

Actuellement, le conseil d'administration de l'EPF PACA est composé de 34 membres dotés chacun d'un suppléant : 30 représentants des collectivités locales (6 pour la région, 12 pour le département, 12 pour les EPCI (dont 4 pour la Métropole AMP)), et 4 pour l'Etat. Aucun élu marseillais ne siège donc au CA de l'EPF PACA et l'Etat ne dispose pas des pouvoirs suffisants pour peser sur les décisions (les représentants de l'Etat ne prennent pas part au vote sur la TSE). La composition du CA est définie par le décret de création de l'EPF et dépend donc du niveau réglementaire. Elle peut être modifiée sans l'accord des collectivités, même si celles-ci doivent être consultées. Outre la composition, le nombre de voix détenu par chaque administrateur peut être modifié par le décret de création de l'EPF.

Une évolution réglementaire par modification du décret de création de l'EPF PACA, après consultation des collectivités, pourrait prévoir une révision de la composition du CA pour assurer une meilleure représentation de l'Etat (permettre au préfet de la Région PACA de siéger par exemple) et un rôle décisif dans les décisions relevant de l'intérêt national notamment. Cette disposition ne doit être envisagée qu'en dernier recours.

4.2.3 L'émergence d'un nouvel opérateur foncier peut aussi être envisagée

4.2.3.1 La création d'une filiale de l'EPF PACA, en lien avec la ville de Marseille, voire la Métropole pour intervenir sur le foncier est un premier scénario

Dans le cas où les modalités de renforcement de l'EPF PACA et de solidarité régionale ne pourraient être mises en œuvre, il est recommandé d'étudier la faisabilité de la création d'une filiale de l'EPF PACA avec a minima la ville de Marseille et la Métropole.

L'article L 321-3 du code de l'urbanisme stipule que les établissements publics fonciers de l'Etat sont habilités à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions.

Cette filiale pourrait être alimentée par les ressources suivantes :

- La TSE actuelle prélevée par l'EPF PACA (au moins sur le périmètre de Marseille et sa métropole) et versée à la filiale par voie de convention,
- Une nouvelle TSE (Logement durable) créée par la loi, dont la part fiscale ne concernerait que le périmètre géographique de Marseille et la Métropole. Le montant de TSE complémentaire pourrait être aligné sur celui proposé dans le cadre du renforcement de

l'action de l'EPF PACA, soit un complément de 3,5€ par habitant,

- L'équivalent du montant de TSE prélevé les dernières années et de l'enveloppe foncière dont Marseille n'a pas bénéficié (cf. supra),
- Eventuellement, une participation financière de la part des collectivités (la ville de Marseille et la Métropole a minima),
- Des emprunts.

La filiale pourrait reprendre la gestion des conventions actives portant sur Marseille et sa Métropole dans le cadre d'un transfert par l'EPF PACA des ressources prévues pour leur mise en œuvre (gestion du stock du foncier acquis et nouvelles acquisitions à effectuer).

Aujourd'hui, la loi ne prévoit pas pour les filiales d'EPF d'Etat la possibilité d'agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption (cf. article L 321 4 du CU). Cette recommandation suppose donc une évolution législative pour permettre à la filiale d'acquérir le foncier. Quant à la conduite des ORCOD IN, si la SPLAIN AMP n'est pas retenue pour l'assurer, il conviendra de permettre à la filiale de l'assurer au moins en délégation de maîtrise d'ouvrage par l'EPF PACA.

Enfin, concernant les moyens de fonctionnement, des modalités de partage de moyens avec l'EPF PACA pourraient être organisées pour optimiser le coût et réduire le délai de mise en œuvre d'un nouvel établissement. Il conviendra de prévoir ces dispositions pour le fonctionnement de la filiale.

Ce scénario présente l'avantage de permettre à la métropole AMP et à la Ville de bénéficier d'une TSE complémentaire sur son territoire. En revanche, il présente l'inconvénient de ne pas disposer d'une TSE plus importante permise par la solidarité régionale d'une part et de devoir faire contribuer les collectivités, au moins au démarrage, d'autre part.

4.2.3.2 La création d'un nouvel EPF d'Etat à l'échelle de Marseille et la Métropole

Un deuxième scénario d'un nouvel opérateur consisterait pour Marseille et sa Métropole à s'affranchir complètement de la solidarité régionale et à créer un nouvel EPF d'Etat à l'échelle de Marseille et de sa métropole, qui deviendraient alors autonomes dans les décisions sur l'intervention foncière relevant de leur territoire de compétence. Le conseil d'administration serait alors composé de représentants des collectivités locales et de l'Etat. Cette recommandation suppose de retirer Marseille et la Métropole du périmètre de compétence de l'EPF PACA.

Ce scénario, plus long à mettre en œuvre qu'une filiale demande d'adapter le modèle économique d'un EPF d'Etat au démarrage de la structure pour pouvoir enclencher les acquisitions jusqu'à ce que l'établissement atteigne un rythme de croisière :

- une augmentation significative de la TSE, à titre exceptionnel, au moins les premières années, pour disposer d'une ressource suffisante,
- une capitalisation importante au démarrage de la structure dans la mesure où les ressources de l'EPF d'Etat ne reposeraient que sur la TSE, l'absence de foncier acquis ne lui permettant pas de bénéficier des ressources issues des cessions.

L'avantage de ce scénario est de rendre la Métropole de Marseille autonome vis-à-vis des collectivités régionales. En revanche, l'inconvénient est le temps de mise en œuvre, et le fait de renoncer à la mobilisation des capacités de portage de l'EPF PACA, qui se sont accrues avec le temps (comme tous les EPF, leur volume d'activité croît dans la durée, de façon arithmétique).

Recommandation 7. Renforcer l'action foncière de l'EPF PACA à Marseille en instaurant une stratégie foncière par l'identification des secteurs à enjeux pour la production de logements et la mise en place d'un observatoire afin de constituer des réserves. Accroître l'intervention financière sur Marseille en créant une TSE complémentaire « Logement durable » assortie d'une minoration foncière destinée aux opérations d'intérêt national notamment, rééquilibrer et rattraper l'action foncière de l'EPF PACA sur Marseille au prorata de son poids démographique dans la région.

4.2.3.3 D'autres scénarios alternatifs sont envisageables, comme le versement de la TSE directement à la SPLAIN AMP en charge du traitement des copropriétés et éventuellement à la SPLAIN qui serait créée pour la production de logements

Un autre scénario a été analysé, plus prospectif, qui consisterait à permettre par la loi que la TSE soit directement versée aux SPLAIN en charge des opérations d'intérêt national :

- à la SPLAIN AMP pour le traitement des copropriétés,
- à la nouvelle SPLAIN qui pourrait être créée pour accélérer la production de logements (cf. 3.2.4).

Sur le modèle des EPFA³⁷, la TSE serait destinée au financement des missions des SPLAIN, notamment pour les opérations intégrant des logements sociaux.

Ce scénario présente l'avantage de s'affranchir de la gouvernance de l'EPF PACA d'une part et d'accélérer toute la chaîne d'intervention en permettant à un seul acteur de bénéficier de la TSE et de réaliser les aménagements. Par ailleurs, la gouvernance, les risques et les bénéfices d'une SPLAIN sont partagés entre l'État et les collectivités locales (contrairement à un EPA). Sa mise en œuvre est cependant conditionnée à une évolution législative et à des effets de bord qu'il convient d'apprécier au niveau national. Il conviendra notamment de voir si l'affectation d'une ressource fiscale à un aménageur (de type SPLAIN) est possible sans risquer de contrevenir au droit national et européen de la concurrence et des marchés publics. Comme le scénario précédent, il écarte Marseille du bénéfice des capacités d'acquisition foncière accumulées par l'EPF PACA.

Dans le même esprit, la mission a envisagé la création d'un EPFA (établissement public foncier et d'aménagement) métropolitain, qui présenterait l'avantage de bénéficier directement de la TSE prélevée sur son territoire de compétence et de réaliser les aménagements. Toutefois, cette recommandation implique un report de risques financiers sur l'Etat, alors que la perspective du rapport est de s'inscrire dans une autonomie d'action des collectivités.

³⁷ Etablissement Public Foncier et d'Aménagement de Guyane et Mayotte. La perception de la TSE par les EPFA est régie par l'article 1609 B du code général des impôts (CGI)

Recommandation 8. *En cas d'absence de solidarité régionale par l'EPF PACA, envisager la refonte de la gouvernance de l'EPF PACA pour une meilleure représentation de l'Etat au sein du conseil d'administration, notamment pour les décisions relevant de l'intérêt national. Sinon, étudier l'opportunité de créer un nouvel opérateur foncier (filiale de l'EPFA PACA notamment) ou de permettre aux SPLAIN en charge des opérations d'Intérêt national de bénéficier directement de la TSE pour accélérer leur intervention et la production de logement.*

Conclusion

La constellation marseillaise de la politique du logement au défi d'un pilotage plus fédérateur

La situation du logement à Marseille, au point de carence actuellement constaté, est d'abord le fruit d'une histoire qui mêle tout à la fois des causes structurelles, de pauvreté notamment, et un défaut de vision stratégique et de mobilisation des acteurs locaux. Mais à l'instar de certaines autres politiques locales structurantes (les mobilités, l'habitat), l'exercice de la compétence logement souffre surtout de deux difficultés spécifiques.

Un cadre institutionnel, d'abord, qui partage cet exercice entre deux institutions majeures (la Ville et la Métropole) souvent concurrentes, avec une organisation de la coopération intercommunale « marseillaise » contestée dès l'origine, amendée par de multiples compromis baroques, désincarnée et lourde. Dans ce cadre, Marseille fait peur, à la fois de par ses lourds handicaps structurels mais tout autant par son poids démographique (50% de la population de la métropole) et la solidarité entre les territoires, au fondement même de l'intercommunalité, est régulièrement mise en échec lorsqu'il s'agit de « parler logement ».

Un domaine du logement qui génère par ailleurs, dans ce cadre de concurrence des institutions, une profusion organique entretenant un système complexe, peu agile et parfois antagoniste. Celui-ci a du mal à poser une vision stratégique, à ordonnancer des priorités d'actions, à affirmer les coopérations, à générer les arbitrages opérationnels et à garantir une continuité d'action tant l'exercice de cette compétence demeure en droit et en fait partagé entre les deux institutions territoriales (Ville et Métropole) ; sous le regard d'un Etat déconcentré lui aussi fortement impliqué et quelquefois appelé à se substituer.

Dans ce contexte et s'appuyant néanmoins sur le constat d'une montée en compétence des acteurs et de résultats tangibles depuis 2 ans, la mission pose comme préalable plus une logique d'accompagnement des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences que de leur substitution par l'Etat.

Cela suppose d'abord de conforter les capacités et les moyens des opérateurs locaux et notamment ceux dont l'intervention dans le domaine du logement s'avère efficace (EPAEM, SPLA IN AMP en priorité), tout autant que les structures existantes nombreuses mais confrontées à une insuffisance de moyens (financiers et de ressources humaines). La création de structures nouvelles (dans le domaine du foncier et de l'aménagement notamment) doit rester exceptionnelle et n'être envisagée que dès lors que l'assurance d'une valeur ajoutée est démontrée.

L'Etat peut par ailleurs, à travers de nouveaux leviers, soutenir la mise en œuvre des projets et préparer le futur, sans déstabiliser un écosystème professionnel sous tension ni se substituer aux institutions responsables, mais au contraire en favorisant une autonomie d'exercice de la compétence logement par les collectivités territoriales. Mais c'est surtout par l'affectation de ressources (expertise, financements) que ce dernier est attendu.

Ce cadre complexe doit mettre la « constellation marseillaise » devant la nécessité d'examiner l'opportunité d'installer un pilotage fédérateur de sa politique. Car, quelle que soit la pertinence des mesures spécifiques proposées précédemment dans ce rapport, le préalable d'une gouvernance mieux partagée doit être posé.

Ainsi, la mission estime que la gouvernance globale des problématiques de logement à l'échelle

de Marseille demeure un enjeu primordial de l'efficacité de sa politique du logement. Elle devrait être plus structurée, avec un cadre de pilotage stratégique à haut niveau associant la Métropole, la Ville et l'Etat sur les enjeux d'aménagement et de logement. Elle devrait aussi intégrer l'exigence, à l'instar d'autres politiques locales (la mobilité notamment), d'appréhender les difficultés de la commune de Marseille dans le cadre plus large et plus adapté de son bassin de vie : c'est le sens même de sa dimension métropolitaine.

Le foisonnement historique des organismes intervenants doit conduire à une rationalisation du pilotage de la politique logement. Cette rationalisation aurait pour objectif, ni d'éliminer des organismes existants, ni d'empêcher les créations nécessaires, mais de ménager les espaces de dialogue et de travail collectif en créant les conditions du consensus, notamment par l'existence d'une instance de régulation et d'arbitrage.

Les qualités attendues de cette instance de gouvernance à créer sont connues :

- Une instance souple et aux contraintes de fonctionnement minimales et économiques ;
- Une organisation traduite par un portage politique resserré à un haut niveau des autorités locales ;
- Une instance favorisant une participation effective de tous les acteurs concernés menée dans la transparence et ouverte aux débats ;

Une gouvernance à haut niveau, légère, souple et réactive devrait, à législation constante, réserver une position de leadership à la Métropole, acteur central de cette politique relevant de sa compétence. Elle associerait bien entendu l'Etat dont l'implication demeure à la fois souhaitée par les acteurs locaux et indispensable à ce stade et réserverait à la Ville une place que justifie sa singularité et son importance dans l'ensemble métropolitain. Enfin, cette gouvernance devrait pouvoir associer les autres acteurs concernés (opérateurs publics et privés) et les représentants des communautés professionnelles et des usagers.

A l'instar du dispositif adopté dans le domaine des mobilités en 2023, elle pourrait prendre la forme d'un GIP (groupement d'intérêt public), structure légère et peu coûteuse dans son fonctionnement ou plus simple encore, d'un consortium qui n'est pas doté de la personnalité morale. Une instance de ce type pourrait donner un cadre de dialogue continu et neutre, dont l'Etat devrait être garant. Sa dimension fédérative accentuerait la visibilité et donc l'engagement des acteurs locaux et éviterait l'instabilité et la mauvaise identification médiatique de formules plus souples de type comités de pilotage.

A titre d'observations complémentaires, en dehors du périmètre de sa lettre de commande, la mission suggère :

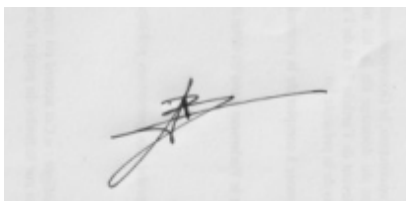
- De prendre en compte les enjeux spécifiques de Marseille dans les réflexions sur un éventuel programme ANRU 3, notamment quant au financement de la réhabilitation des grandes copropriétés, de financement des déficits de portage et de recyclage (en ORCOD IN notamment), à la doctrine et aux objectifs de démolition, à la doctrine de reconstitution de l'offre et à la charge de rapportage sur l'avancement des projets,
- D'étudier les possibilités de mobiliser des financements européens pour mettre en œuvre des projets d'aménagement cohérents avec les enjeux de cohésion sociale, de lutte contre le réchauffement climatique et d'adaptation, et économiques, les difficultés d'accès à un logement constituant un frein majeur à l'emploi (cf. Rapport Letta « Much More Than a Market »). Il est recommandé de prendre en compte ces thématiques dans le cadre de la préparation du prochain CFP (cadre financier pluriannuel de l'union européenne)³⁸ et porter cette politique avec d'autres villes européennes confrontées à des enjeux similaires,

Enfin, dans une mise en perspective plus globale mais aussi plus éloignée, l'intérêt d'une réflexion

³⁸ Budget européen adopté par le Parlement européen et le conseil de l'UE renouvelé tous les 7 ans

profonde sur le régime juridique de l'exercice de la compétence tripartite « Habitat, urbanisme, logement » dans un territoire aussi complexe et spécifique que le territoire du « grand Marseille » est souligné par la mission. Le rapport remis récemment au Président de la République (Décentralisation : le temps de la confiance – Eric WOERTH) y invite d'ailleurs s'agissant de la Métropole marseillaise, en favorisant un régime dérogatoire qui ne peut pas mieux traduire le principe de différenciation, et en veillant à ne pas bousculer sans bénéfices évidents des équilibres fragiles.

Bruno Acar



**Inspecteur général
de l'administration**

Thierry Coquil



**Inspecteur général de l'environnement et
du développement durable**

Sorya Daou



**Inspectrice générale
de l'environnement et du développement
durable**

Patrick Reix



**Inspecteur général
de l'administration**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission

Annexe 1.1. Lettre de mission au Préfet de la région PACA



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Réf : ML/2024-03/8836

Paris, le 21 MARS 2024

Le ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du Logement

La secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la Ville et auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la Citoyenneté

à

Monsieur le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Préfet des Bouches-du-Rhône

Objet : Marseille en GRAND - Mandat de négociation POUR l'élargissement du périmètre de l'EPA EUROMEDITERRANÉE ET L'EXTENSION DE L'OIN

Lancé par le Président de la République en septembre 2021, le plan « Marseille en Grand » a fait de la rénovation urbaine ainsi que de la production de logements des priorités majeures pour répondre aux besoins du territoire marseillais. Des moyens financiers conséquents ont été débloqués notamment avec l'allocation de 650 millions euros de subventions de l'ANRU dédiées aux dix quartiers NPNRU de Marseille.

Plus de deux années plus tard, des avancées notables sont à souligner. L'entrée en phase opérationnelle de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN) d'Aix Marseille Provence, la mise en œuvre d'un programme d'Intérêt national pour les copropriétés les plus en difficultés situées sur le territoire de la métropole marseillaise, le lancement des études de préfiguration de plusieurs ORCOD-IN ainsi que l'inscription de Marseille parmi les lauréats du programme « Territoires engagés pour le logement » témoignent de la dynamique engagée.

Toutefois, la production de logements et singulièrement de logements sociaux reste très en deçà des besoins estimés pour absorber la croissance démographique de l'agglomération marseillaise. Et plusieurs programmes de rénovation urbaine financés par l'ANRU accusent un retard important.

Pour y remédier, le gouvernement a notamment annoncé un élargissement du territoire de compétence de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPA). Son périmètre pourrait être étendu d'un seul tenant pour couvrir vers le nord, le grand ensemble « Campagne Levêque » ainsi que les quartiers de la Cabucelle, la copropriété Maison Blanche et la zone d'activité économique des Arnavants. Cette extension, tout en conservant une cohérence géographique et urbaine, permet de couvrir deux secteurs ANRU (Cabucelle et Campagne Levêque) qui attendent encore la désignation d'un opérateur. Elle offrirait ainsi à la métropole Aix Marseille Provence, maître d'ouvrage des projets NPNRU, la possibilité de mobiliser l'expertise de l'EPA en matière d'aménagement urbain afin de répondre aux objectifs partagés d'une accélération des opérations de renouvellement urbain à Marseille et de réussite dans la diversification de l'offre de logement au sein et en dehors des quartiers prioritaires pour les politiques de la ville.

Pour mettre en œuvre l'évolution du périmètre de compétence de l'établissement, vous trouverez en pièce jointe un projet de décret modifiant ses statuts, et distinguant les périmètres de l'opération d'intérêt national (OIN) et de l'EPA. Ce projet est également l'occasion de sécuriser juridiquement l'organisation des conseils d'administration en format dématérialisé. Je vous remercie de solliciter les avis des collectivités concernées par ce projet de texte, conformément aux dispositions de l'article L321-15 du code de l'urbanisme, sachant qu'ils seront réputés favorables s'ils ne sont pas émis dans un délai de trois mois.

Par ailleurs, l'ampleur des enjeux de production de logements et de renouvellement urbain sur le territoire marseillais justifie d'envisager l'extension du périmètre de l'opération d'intérêt national. Dans cette perspective, vous étudierez différents scénarios avec les collectivités territoriales concernées, et vous évaluerez les moyens humains et financiers à mobiliser puisque l'inscription de nouveaux secteurs en OIN emporte en particulier la recentralisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, et doit répondre à des enjeux d'une importance telle que l'Etat décide d'y consacrer des moyens particuliers (L.102-12 et suivants du code de l'urbanisme). Que ce soit pour la mise en œuvre de l'extension de l'OIN ou pour conduire des opérations de droit commun, vous formulerez également des propositions pour moderniser la gouvernance de l'EPA (composition du CA), pour conforter les opérateurs d'aménagement existants ou pour en constituer un nouveau, le cas échéant sous forme d'une filiale de l'EPA constituée avec les collectivités.

La mise en œuvre de l'OIN actuelle, le cas échéant complétée de nouveaux secteurs, nécessite de couvrir les déficits opérationnels résultant de l'évolution de la programmation et du renchérissement tendanciel des opérations d'aménagement urbain. Vos négociations avec les collectivités territoriales porteront en parallèle sur la conclusion d'un nouvel avenant au protocole financier encadrant les opérations confiées à l'EPA dans le périmètre d'Euromed II. Il s'agira d'une part de stabiliser un accord sur la programmation opérationnelle et financière des secteurs du Canet et de la plateforme logistique Sogaris, intégrant les cibles programmatiques d'une réactualisation des stratégies logement et développement économique, et d'autre part de résorber le déficit à fin d'affaire constaté sur les opérations déjà lancées. Nous attirons votre attention sur la nécessité de préserver la clé de répartition des financements entre les différents partenaires, à savoir 33% des subventions d'équilibre à la charge de l'Etat.

Pour mener les travaux concernant l'extension de l'OIN et le renforcement des opérateurs chargés du renouvellement urbain vous pourrez vous appuyer sur une mission confiée à l'IGA et à l'IGEDD qui devra remettre son rapport pour le 17 mai 2024.

Compte tenu de la nécessaire accélération du plan « Marseille en Grand » sur les volets logement et rénovation urbaine, vous nous remettrez dans le meilleur délai possible le bilan de la consultation des collectivités sur le décret d'extension de l'EPA puis vous me transmettez vos conclusions relatives à l'extension de l'OIN et au renforcement des opérateurs d'ici le 14 juin 2024. L'avenant au protocole de financement devra, quant à lui, être finalisé d'ici la fin de l'année 2024 pour une adoption au plus tard au premier semestre 2025.

Le ministre délégué auprès du ministre
de la transition écologique et de la
cohésion des territoires, chargé du
Logement



La secrétaire d'Etat auprès du ministre de
l'intérieur et des outre-mer et du ministre de
la transition écologique et de la cohésion des
territoires, chargée de la Ville et auprès du
ministre de l'intérieur et des outre-mer,
chargée de la Citoyenneté



Annexe 1.2. Lettre de mission à l'IGA/ IGEDD



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Réf : ML/2024-03/8839

Paris, le **21 MARS 2024**

Le ministre délégué auprès du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du Logement

La secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la Ville et auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la Citoyenneté

à

Monsieur le chef de service de l'inspection générale de l'administration

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

Objet : Extension de l'EPA Euroméditerranée dans le cadre de Marseille en grand

PI : mandat confié au Préfet de Région

Le logement et la rénovation urbaine sont deux priorités du plan « Marseille en Grand » lancé officiellement par le Président de la République en septembre 2021. Des moyens financiers conséquents ont été annoncés pour les mettre en œuvre notamment via la mobilisation de 650M€ de subventions ANRU en faveur des dix quartiers NPNRU de Marseille sous réserve que les opérations soient engagées avant la fin de l'année 2026 et soldées avant fin 2032.

Or, deux années se déjà sont écoulées et le niveau de production de logements, plus particulièrement sociaux, reste très largement insuffisant pour répondre aux besoins du territoire marseillais. Parmi les causes avancées sont évoqués des retards significatifs dans l'avancement de plusieurs projets de rénovation urbaine et des lenteurs dans les prises de décisions sur des dossiers complexes avec des maîtrises d'ouvrage Ville et Métropole à coordonner.

Fort de ce constat, le gouvernement a annoncé :

- A court terme, un élargissement d'un seul tenant du périmètre de compétence de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (EPAEM) en vue de permettre des interventions, en partenariat avec les collectivités territoriales, sur les quartiers NPNRU de la Cabucelle et de « Campagne Levêque » et sur la copropriété de Maison Blanche. Cette extension autorise également l'établissement à conduire des études pour envisager à terme un réaménagement de la zone d'activité économique des Arnavants ;

- la perspective d'un élargissement de l'Opération d'Intérêt National ;
- l'hypothèse de la création d'une filiale constituée avec les collectivités et spécifiquement chargée du pilotage des opérations de rénovation urbaine.

Le Préfet de région, préfet des Bouches du Rhône est chargé de conduire les négociations avec les collectivités territoriales pour préciser les conditions de mise en œuvre des décisions susmentionnées.

Pour l'accompagner, nous souhaitons confier à vos services une mission de conseil portant sur les différentes options envisageables et sur les moyens nécessaires à la concrétisation des annonces gouvernementales.

Vos propositions porteront plus spécifiquement sur les éléments suivants :

- concernant la préfiguration d'une OIN élargie : la mission présentera différents scénarios d'extension en identifiant des secteurs qui pourraient nécessiter une intervention de l'Etat sur la base d'une justification de l'intérêt national et d'une évaluation des besoins nécessaires à leur réalisation. Les conséquences organisationnelles seront analysées notamment en termes de moyens humains supplémentaires au sein de la DDTM des Bouches du Rhône pour assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme.

- concernant le traitement de l'habitat dégradé et des copropriétés dégradées, la mission pourra faire des préconisations sur le besoin d'articulation et de coordination entre les acteurs dont l'EPF PACA et la SPLAIN Aix Marseille Provence.

- s'agissant de l'hypothèse de la constitution d'une filiale chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets de rénovation urbaine dans les secteurs ANRU : la mission formulera des recommandations concernant son plan d'affaire ainsi que les modalités de gouvernance et de capitalisation d'une telle structure tout en comparant cette option avec d'autres alternatives dont l'intervention directe de l'EPA ou la mobilisation d'opérateurs déjà actifs sur le territoire marseillais.

Compte tenu de la nécessité de rattraper le retard sur la mise en œuvre du plan « Marseille en Grand », vous me remettrez, ainsi qu'au préfet, un rapport pour le 17 mai 2024. Un pré-rapport pourrait être présenté mi-avril concernant des mesures d'urgence faisant consensus dans l'optique d'une mise en œuvre accélérée par le gouvernement et, le cas échéant, les collectivités territoriales.

Afin de mener à bien votre mission, vous pourrez bénéficier du concours des services de l'Etat, notamment de la DHUP et la direction départementale des territoires et de la mer des Bouches du Rhône.

Le ministre délégué auprès du
ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires,
chargé du Logement



La secrétaire d'Etat auprès du
ministre de l'intérieur et des outre-
mer et du ministre de la transition
écologique et de la cohésion des
territoires, chargée de la Ville et
auprès du ministre de l'intérieur et
des outre-mer, chargée de la
Citoyenneté



Annexe 2. Liste des personnes rencontrées ou ayant apporté une contribution écrite

Nom	Prénom	Organisme
Mirmand Rolland Averous Le Vély Teissier	Christophe Baptiste Virginie Cyrille Olivier	Préfecture de région Provence Alpes Côte d'Azur, préfecture des Bouches-du-Rhône
Van de Maele Aouat Lombard Lloret	Philippe Mehdi Chloé Yannick	Cabinet ministériels
Butlen Corbel Solina Mercier Brémaud Schutz Chantoiseau Pacou Thierry Bergeot	Jean-Baptiste Eric Denis Anne Hugues Marie Nicolas Benoit Damien Hugo Julie	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP / DGALN)
Mialot Seys	Anne-Claire David	Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU)
Brouard-Masson Wagner	Jessica Sébastien	Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH)
Forest Franc	Sébastien Pierre	DREAL PACA
Vauterin Bergé Junger Langumier	Patrice Dominique Solène Julien	Direction départementale des territoires et de la mer
Perney Campagnola Savon Simeoni	Ludovic Isabelle Raphaëlle	Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur

Nom	Prénom	Organisme
Pollet Dessivaux	Géraldine Frédéric	
Campariol Basille Mignard	Roger Stéphane Jean-Philippe	Conseil départemental des Bouches-du-Rhône
Ytier Caradec Rauscher Taverni Luchini	David Laure-Agnès Domnin Eric Elodie	Métropole Aix Marseille Provence
Campariol Basille Mignard	Roger Stéphane Jean-Philippe	Conseil départemental des Bouches-du-Rhône
Ghali Mery Amico Deniaud Lami Tondut Montillet Gesling Kester Le Mouellic Houdmon	Samia Eric Patrick Laurianne François Yannick Chystelle Franck Irène Colin Florent	Ville de Marseille
Cousi Hermitte	Aurélie Guillaume	Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM)
Bertolino	Claude	Etablissement public foncier PACA (EPF PACA)
Caro Robert Marand	Franck Valérie Cédric	Société publique localement d'aménagement d'intérêt national Aix Marseille Provence (SPLAIN AMP)
Costantino	Rémi	Grand port maritime de Marseille (GPMM)
Bossard	Frédéric	Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM)

Nom	Prénom	Organisme
Boneu	Joëlle	Etablissement public foncier Ile de France (EPFIF)
Ervoes Olive	Jean-Louis Philippe	13 Habitat
Papalardo Moulard	Patrick Valérie	Habitat Marseille Provence
Pinatel Leonardi	Eric Florent	UNICIL Association régionale HLM PACA Corse
Lavergne	Frédéric	ERILIA
Rastit	Nicolas	UNIS Marseille
Dujardin	Sandrine	SOLIHA Marseille
Lafon Hillmeyer	Auguste Juliette	UNPI 13
Barnasson Olivier	Cécile Pierre	Copro +

Annexe 3. Etat d'avancement des NPNRU

Annexe 3.1. Concours financier et engagement des NPNRU – convention cadre métropolitaine fléchée sur Marseille et conventions quartiers (hors protocole) au 17 juin 2024

Tableau 2 : Concours financiers ANRU et engagements pour les NPNRU de Marseille (convention cadre métropolitaine fléchée sur Marseille et conventions quartiers – hors protocole), au 17 juin 2024

	Montant des concours financiers (CF) validés en CNE CF = (A+B)	Dont montant des CF contractualisés (conventions cadre ou quartiers) (A)	Dont montant des CF à contractualiser avant fin 2024 (conventions cadre ou quartiers) (B)	Montant engagé (ME)	Part de CF engagée sur les montants contractualisés ME/ A	Part de montant engagé sur le montant des concours financiers ME/ CF
Convention cadre métropolitaine (montants fléchés sur les NPNRU de Marseille)	101 353 875	78 371 900	22 981 975	30 651 100	39%	30%
Conventions quartiers signées	467 406 351	453 711 914	13 694 437	256 281 556	56%	55%
Conventions quartiers non signées	73 353 368	0	73 353 368	0		
TOTAL Marseille	642 113 594	532 083 814	110 029 780	286 932 656	54%	45%
France entière	NR	12 924 747 375	NR	6 966 719 849	54%	NR

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données fournies par l'ANRU et la DDTM 13

Annexe 3.2. Concours financier et engagement pour les NPNRU de Marseille – conventions quartiers signées au 17 juin 2024

Tableau 3 : Concours financiers et engagements pour les NPNRU de Marseille – Conventions quartiers signées, au 17 juin 2024

	Rappel montant des concours financiers (CF) validés en CNE (convention quartier + part convention cadre métropolitaine) CF = (A+B+C)	Dont montant des CF contractualisés dans la convention quartier (hors convention métropolitaine) (A)	Dont montant des CF contractualisés dans la convention métropolitaine (B)	Dont montant des CF à contractualiser (avenants aux conventions quartier avant fin 2024) (C)	Montant engagé (ME)	Part de montant engagé sur les montants contractualisés des conventions quartiers ME/ A
C 0968 - Air Bel (avenant prévu avant fin 2024, après CE du 17 juillet)	59 240 000	51 543 497	7 696 503		17 089 031	33%
C 1032 - Castellane Bricarde	110 100 570	91 232 470	18 868 100		39 814 799	44%
C - 1033 - Grand Saint Barthélémy Grand Malpassé Corot (avenant prévu avant fin 2024)	96 740 000	68 075 173	14 970 390	13 694 437	34 866 657	51%
C 1036 - Savine	35 200 000	22 937 812	12 262 188		11 903 260	52%
C 1037 - Kalliste Granière Solidarité	47 000 000	39 898 487	7 101 513		22 178 623	56%
C 1038 - Grand Centre Ville	200 800 000	180 024 475	20 775 525		130 429 187	72%
Sous total	549 080 570	453 711 914	81 674 219	13 694 437	256 281 556	56%

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données fournies par l'ANRU et la DDTM 13

Annexe 3.3. Concours financier et engagements pour les NPNRU de Marseille – conventions quartier non signées au 17 juin 2024

Tableau 4 : Concours financiers et engagements pour les NPNRU de Marseille – conventions quartier non signées, au 17 juin 2024

	Rappel du montant des concours financiers (CF) validés en CNE (convention quartier + part convention métropolitaine) CF = (A+B+C)	Dont montant des CF contractualisés dans la convention quartier (hors convention cadre métropolitaine) (A)	Dont montant des CF à contractualiser dans la convention cadre métropolitaine (B)	Dont montant des CF à contractualiser (conventions quartiers à signer avant fin 2024) (C)	Montant engagé (ME)	Part de montant engagé sur les montants contractualisés ME/ A
C 0967 - Frais Vallon	33 240 000	-	8 194 553	25 045 447	0	
C 1035 - La Cabucelle/ Les crottes	19 300 000	-	2 857 779	16 442 221	0	
C 1079 - Campagne l'évêque	41 113 700	-	9 248 000	31 865 700	0	
Sous total	93 653 700	-	20 300 332	73 353 368	0	

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données fournies par l'ANRU et la DDTM 13

Annexe 4. Etat d'avancement des NPNRU en termes d'aménagement, d'équipements publics de proximité et de reconstitution de l'offre

Annexe 4.1. Montant et taux d'engagement sur les montants contractualisés pour l'aménagement d'ensemble au 17 juin 2024, état de l'attribution des concessions d'aménagement

Tableau 5 : Etat de l'attribution des concessions d'aménagement dans les NPNRU de Marseille, montant et taux d'engagement sur les montants contractualisés des aménagements d'ensemble au 17 juin 2024

		Montant d'aides ANRU contractualisé (aménagement d'ensemble en €)	Taux d'engagement sur l'aménagement d'ensemble	Attribution des concessions d'aménagement (et portage de lots en copropriété)
Conventions signées	Air Bel (C 0968)	7 366 305	0%	Concession d'aménagement contractualisée avec la SOLEAM
	Castellane Bricarde (C 1032)	9 116 056	0%	Appel d'offre , en phase de négociation, attribution prévue pour septembre 2024
	Grand Saint Barthélemy Grand Malpassé Corot (C 1033)	13 897 160	47%	Malpassé: concession SOLEAM en cours qui se poursuit dans le cadre du NPNRU, avenant au 4ème trimestre 2024 pour intégrer le secteur de Bellevue 13H.
				Corot : concession d'aménagement contractualisée avec CDC habitat adossé à Marseille Habitat , y compris le portage de lots ciblés
				Cité SNCF : orientation en régie directe AMP (Aix Marseille Métropole) pour la réalisation des espaces publics.
	Savine (C 1036)	5 081 064	0%	Concession d'aménagement contractualisée et avenantée pour le NPNRU avec la SOLEAM , un nouvel avenant en octobre intégrant la renaturalisation du site est prévu.
	Kalliste Granière Solidarité (C 1037)	6 480 849	20%	Appel d'offre , en cours d'attribution, commission d'appel d'offre effectuée le 18/05/24. Le concessionnaire assurera également le portage de lots (prévu au traité de concession)
	Grand Centre Ville (C 1038)	17 674 989	38%	Concession d'aménagement contractualisée avec la SPLAIN AMP
Conventions non signées	Cabucelle/ Les Crottes (C 1035)	0		Désignation directe SPLAIN AMP , en cours de mise au point, Délibération en décembre 2024 pour le traité de concession portant sur le traitement EHI (éradiction de l'habitat indigne).
	Campagne Leveque (C 1079)	0		Désignation directe de la SOLEAM , Délibération envisagée en décembre 2024 pour le traité de concession.
	Frais Vallon (C 0967)	0		Ce qui est porté à l'ANRU en première phase d'engagement à mi-2026 ne demande pas de concessionnaire d'aménagement. Les espaces publics seront réalisés en régie directe par AMP (requalification de l'avenue de Frais Vallon), les autres opérations sont sous maîtrise d'ouvrage du bailleur et de la Ville de Marseille. La concession d'aménagement sera portée dans le cadre de la deuxième phase du projet.
TOTAL Marseille		59 616 422	24%	
France entière		1 959 071 657	49%	

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données de la Métropole, de la DDTM 13 et de l'ANRU

Annexe 4.2. Montant et taux d'engagement pour les équipements publics de proximité au 17 juin 2024

Tableau 6 : Montant et taux d'engagement sur les montants contractualisés pour les équipements publics de proximité au 17 juin 2024

		Montant d'aides ANRU contractualisé (équipements publics de proximité en €)	Montant d'engagement (en €)	Taux d'engagement
Conventions signées	Air Bel (C 0968)	6 484 500	157 471	2%
	Castellane Bricarde (C 1032)	16 553 852	7 595 788	46%
	Grand Saint Barthélémy Grand Malpassé Corot (C 1033)	8 948 915	8 851 077	99%
	Savine (C 1036)	4 266 988	0	0%
	Kalliste Granière Solidarité (C 1037)	11 962 435	0	0%
	Grand Centre Ville (C 1038)	30 772 357	6 787 000	22%
Conventions non signées	Cabucelle/ Les Crottes (C 1035)	0	0	
	Campagne Leveque (C 1079)	0	0	
	Frais Vallon (C 0967)	0	0	
TOTAL Marseille		78 989 048	23 391 335	30%
France entière		1 633 601 881	575 604 408	35%

Annexe 4.3. Etat d'avancement de la reconstitution de l'offre de logements sociaux (convention cadre métropolitaine – volet Marseille)

Tableau 7 : Etat d'avancement de la reconstitution de l'offre de logements sociaux (logements sociaux démolis ou logements privés recyclés), convention cadre métropolitaine – volet Marseille, au 17 juin 2024

	NPNRU Marseille (convention cadre métropolitaine)	NPNRU France entière
Objectifs de reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis ou de logements privés recyclés (en nombre de logements)	3 664	NR
Nombre de logements contractualisés	2 216	78 309
Nombre de logements engagés	1 115	36 757
Nombre de logements soldés (livrés)	111	NR
Part de logements contractualisés sur les objectifs	60%	NR
Part de logements engagés sur les objectifs	30%	NR
Part de logements engagés sur le nombre de logements contractualisés	50%	47%
Part de logements soldés sur les objectifs	3%	NR
Montant des concours financiers contractualisés (subventions et prêts, en €)	57 281 900	1 634 113 672
Montant des concours financiers engagés en €	29 811 100	783 821 636
Taux d'engagement sur le montant contractualisé	52%	48%

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données transmises par la DDTM 13 et l'ANRU

Annexe 5. Copropriétés du PIN (volet Marseille)

Tableau 8 : Copropriétés marseillaises inscrites dans le PIN (Programme d'Intérêt National)

			Localisation	OIN Euroméditerranée	NPNRU/ QPV	Nombre de lots (logements)
Programme d'Intérêt National (PIN) Marseille uniquement	Etude de préfiguration ORCOD IN	Grand Mail	14ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN GSBGM	406
		Mail G	14ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN GSBGM	86
		Gardian	14ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN GSBGM	89
		Les Rosiers/ superbelvédère	14ème arrt	Non	QPV Bon secours-Les Rosiers	903
		La Maurelette	15ème arrt	Non	QPV IR Tilleuls- Maurelette sans projet	746
		Consolat	15ème arrt	Non	QPV IR Consolat- Ruisseau-Mirabeau sans projet	396
		Sous total				2626
	Hors ORCOD IN	Bellevue	3ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN Grand Centre Ville	440
		Bel Horizon 1 et 2	3ème arrt	Oui	QPV Centre Ville	134
		Gyptis	3ème arrt	Non		268
		Corot	13ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN GSBGM	376
		Maison Blanche	14ème arrt	Non, en bordure	QPV Centre Ville	220
		Kalliste	15ème arrt	Non	NPNRU/ PRIN La Granière / Solidarité	507
		Sous total				1945
		TOTAL				4571

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données communiquées par la DDTM 13, la Métropole

Annexe 6. Activité de l'EPF PACA sur la région et à Marseille à fin 2023

Tableau 9 : Activité de l'EPF PACA sur la région et à Marseille à fin 2023

Montants activité EPF PACA à Marseille (en M d'€)								
Conventions actives sur Marseille	Échéances des conventions	Conventions actives (en M d'€)	Acquisitions (en M d'€)	Part Acquisitions / conventions	Cessions (en M d'€)	Stock des acquisitions (aquisitions - cessions) en M d'€	Reste à acquérir en M d'€	% reste à acquérir / montant conventions
Euromed	Fin 2028	110	82	75%	33	49	28	25%
Conventions économiques	Fin à 2024 / 2028	93	39	42%	14	25	54	58%
Convention centre ville habitat dégradé et copro	Fin 2024	59	34	58%	7	27	25	42%
Convention Projet Dock libres Château Gombert	Fin 2024/ 2025	55	20	36%	8	12	35	64%
Convention Multi site Habitat (estimation quote part potentielle sur Marseille)	Fin 2029 (7 M / an sur Marseille)	42	0	0%	0	0	42	100%
TOTAL (A)		359	175	49%	62	113	184	51%
Ratio activité EPF PACA sur Marseille / activité région aujourd'hui (déclaration EPF PACA)		15,3%						
Activité Régionale (estimation) en M d'€ (A*1/15,3%) = B		2 346						
Ratio nbre habitants Marseille / nbre habitants PACA		17%						
Activité correspondant à 17% de l'activité régionale (ratio population Marseille/ PACA). (estimation). En M d'€ (C = B*17%)		392						
Ecart entre les montants des conventions actives sur Marseille et l'activité correspondant 17% de l'activité régionale à fin 2023. En M d'€ (C-A)		33						
Ecart entre les montants des conventions actives sur Marseille et l'activité correspondant 17% de l'activité régionale les années précédentes (décennie voire davantage)		A estimer						

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données de l'EPF PACA

Annexe 7. Scénario d'augmentation de la TSE – EPF PACA

Tableau 10 : Scénario d'augmentation de la TSE – EPF PACA

	Situation actuelle (2024)	Scénario complément TSE 3,5€/ habitant	Ecart
Nombre d'habitants PACA (en nombre d'habitants)	5 127 840	5 127 840	
Plafond PLF de la part fiscale par habitant (en € / habitant)	7,46	11	3,5
Plafond PLF part fiscale annuelle totale (en €)	38 259 000	56 406 240	18 147 240
Dont part fiscale de la TSE PACA - TSE votée par an (en €) (après déduction des frais fiscaux 0,91%)	35 000 000	51 329 678	16 329 678
Dont part budgétaire (dotation de l'Etat) reversées à l'EPF par an (30% de la TSE totale) en €	15 000 000	22 240 175	7 240 175
S/s total TSE PACA par an (en €)	50 000 000	74 133 916	24 133 916
Part fiscale de la TSE PACA votée / habitant par an (en €/habitant)	6,8	10,0	3

Source : Mission IGA/ IGEDD à partir des données de l'EPF PACA et du PLF 2024

Annexe 8. Estimation des moyens complémentaires nécessaires pour le renforcement de l'action de l'EPAEM et de la SPLAIN AMP

Vu le caractère confidentiel de la mission, en appui au Préfet, les estimations ci-dessous ont été produites sans échange avec les opérateurs concernés. Pour l'essentiel, les prestations supplémentaires de l'EPAEM et la SPLAIN ont un caractère facultatif, à la demande de la Ville ou de la Métropole : le dimensionnement impliquerait donc d'apprécier les besoins de soutien exprimés par ces collectivités à un horizon donné (par exemple 3 ans).

1. EPAEM

Fonctions à développer	Effectifs	Financements
AMO ou MOA déléguée pour les aménagements et équipements publics sur les sites NPNRU et de grandes copropriétés dégradées du programme d'intérêt national	En fonction des demandes d'assistance des collectivités, à négocier hors plafond d'emploi car financé par des tiers	A assurer par les collectivités maitres d'ouvrages dans le cadre de conventions
AMO pour le pilotage général du NPNRU ou la coordination et le pilotage de sites NPNRU	En fonction de la demande de la Métropole, à négocier hors plafond d'emploi car financé par des tiers	A assurer par la Métropole dans le cadre de conventions
Etudes préalables de 4 zones à enjeux pour le développement de logement	1 ETP chef de projet par zone dont 1 coordonnateur du programme d'études + 2 ETP juniors en soutien = environ 6 ETP pour 4 zones Appui de l'AGAM et de l'EPF à définir (ressources expertes mobilisables au sein d'une équipe projet ou uniquement participation au pilotage des productions ?).	500 k€ à 1 M€ par zone pour des études préalables au lancement de démarches opérationnelles (ZAC, ZAD, PAE, ...), soit au total de l'ordre de 3 M€ pour 4 zones en première approche. A partager entre les membres de l'EPAEM ? Ou uniquement ceux intéressés par le développement du logement (hors Région et Département)

2. SPLAIN AMP

Fonctions à développer	Effectifs	Financements
Appui au pilotage général du plan de traitement des grandes copropriétés les plus dégradées (en commençant par le Programme d'intérêt	5 ETP dont un coordonnateur	Financement par les collectivités locales et apport de l'Etat pour la partie PIN.

national, et étendant ensuite aux 25 copropriétés les plus critiques). Centre d'expertise pour les collectivités et les acteurs du traitement des grandes copropriétés (écriture de cahiers des charges, animation technique et juridique, ...). Suivi des études de préfiguration du PIN.		
AMO pour la coordination et le pilotage opérationnel d'ORCOD ou ORCOD IN	1 coordonnateur par site dont un directeur de programme	A assurer par la Métropole dans le cadre de conventions
Opérateur pour le redressement ou le recyclage des ORCOD et des ORCOD IN (ou AMO dans ce dernier cas, s'il n'est pas possible de déléguer la mission depuis l'EPF PACA ou l'Etat)	1 chargé de foncier pour 300 logements/an acquis + AMO 1 chargé de plans de sauvegarde pour 5 plans 1 administrateur de biens pour 1000 logements 1 chef de projet aménagement / équipements pour un ou deux sites 1 chargé de mission relogement et accompagnement social par 1000 logements 1 chargé de lutte contre l'habitat indigne pour 500 logements 1 chef de département, 1 adjoint et 3 ETP administratifs en renfort des effectifs de la SPLAIN Rapporté au traitement du PIN (4500 logements) sur une dizaine d'années, cela ferait une équipe de trente à quarante personnes si tous les projets sont confiés à la SPLAIN AMP.	

Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
ADS	application du droit des sols
ESH	entreprise sociale pour l'habitat
GOU	grande opération d'urbanisme
LHI	lutte contre l'habitat indigne
NPNRU	Nouveau programme national de rénovation urbaine
OAP	orientation d'aménagement et de programmation
OIN	opération d'intérêt national
OPAH, OPAH RU, OPAH CD	opération programmée d'amélioration de l'habitat, RU = rénovation urbaine, CD = copropriétés dégradées
ORCOD, ORCOD IN	opération de requalification des copropriétés dégradées, IN = d'intérêt national
PAE	programme d'aménagement d'ensemble
PIC	Plan d'initiatives copropriétés (initié en 2018 par le Gouvernement)
PLH	programme local de l'habitat
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PPA	projet partenarial d'aménagement
PPPI	parc privé potentiellement indigne

Acronyme	Signification
PRIN	projet de rénovation urbaine d'intérêt national
QPV	quartier prioritaire de la politique de la ville
RNC	Registre national des copropriétés
SRU	en référence à la loi Solidarité renouvellement urbain
SEM	société d'économie mixte
TSE	taxe spéciale d'équipement
ZAC, ZAD	zone d'aménagement concerté, différé