

Séance publique du 3 mars 2003

Délibération n° 2003-1075

commission principale : finances et institutions

objet : **Evolution du marché de gros de Lyon Sogely**

service : Direction générale - Mission d'audit et de contrôle de gestions - Gestions externes

Le Conseil,

Vu le rapport du 12 février 2003, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

La Communauté urbaine, dans le cadre de ses compétences légales a repris, lors de sa création, la propriété et la gestion du marché d'intérêt national de Lyon-Perrache. Ce marché-gare, construit par la ville de Lyon et mis en service en 1962, avait été, en effet, classé marché d'intérêt national (MIN) par décret n° 66-38 du 5 janvier 1966 pris en conseil d'Etat.

La Communauté urbaine, par ailleurs, après rachat des parts de la ville de Lyon, devenait actionnaire majoritaire de la Sogely, société d'économie mixte créée en 1960 pour l'exploitation du marché gare et titrée pour la gestion du MIN par le décret de classement. Une convention d'exploitation lie la Communauté urbaine à la Sogely dont l'échéance, après avenant, est prévue pour le 14 mars 2003.

Le marché de gros de Lyon-Perrache s'avère désormais inadapté aux besoins des entreprises et ne permet plus aux professionnels d'exercer leur métier dans des conditions satisfaisantes, pour les motifs suivants :

- l'inadaptation des lieux et des installations aux évolutions d'un marché moderne :

- . bâtiments sur plusieurs étages,
- . quais ouverts ne pouvant être adaptés au froid positif,
- . conception et surfaces d'échanges ne permettant pas de respecter pleinement les contraintes européennes de la marche en avant,
- . secteurs traiteur ou marée dans lesquels les laboratoires de préparation, de filetage ne peuvent être aménagés compte tenu de la configuration des lieux, occupés privativement par les entreprises concernées, qu'en sous-sol et à des coûts d'investissement ou de rénovation et d'exploitation élevés ;

- des voiries de circulation ne répondant plus aux caractéristiques des véhicules de transport (manœuvres, mise à quai et stationnement difficiles et dangereux) ;

- une surface (16,5 hectares) n'autorisant aucune implantation nouvelle ou développement des activités exigeant de grandes surfaces de stockage avant éclatement, au regard de l'évolution du commerce de gros. On rappellera à ce propos, que l'installation à l'extérieur du MIN de quatre importants grossistes en fleurs en 1996 a été motivée par le manque de place ;

- des problèmes environnementaux liés notamment aux nuisances engendrées par la circulation diurne et surtout nocturne dans le centre-ville. Le déclassement envisagé de l'autoroute A 6 et l'aménagement futur du quartier condamnent à terme l'accès des poids lourds dans cette partie de la presqu'île, centre de l'agglomération ;

- la nécessité pour les flux logistiques, d'une implantation géographique mieux adaptée qu'en centre-ville en raison de l'évolution de la zone de chalandise du MIN de Perrache et plus particulièrement pour la filière fruits et légumes. Le marché joue de plus en plus un rôle de plate-forme de redistribution au-delà des limites de l'agglomération lyonnaise ;

- l'obsolescence des bâtiments par rapport aux exigences du commerce en gros des denrées périssables aujourd'hui ;

- plus généralement, les installations du marché d'intérêt national qui datent du début des années 60, ont subi un vieillissement qui ne permet plus d'envisager leur réhabilitation.

Il devient donc urgent et impératif de prévoir un arrêt de l'exploitation du MIN de Perrache.

En tout état de cause, la simple modernisation des installations n'aurait pas été envisageable dans le cadre d'un réaménagement sur le site de Perrache en raison de la faible surface du tènement (limité à 16,5 hectares) et des problèmes techniques et environnementaux liés à ce maintien, notamment en ce qui concerne un traitement efficace et réglementaire des déchets qui ne pourra à l'avenir être résolu dans le contexte du site.

La Communauté urbaine, ayant pris conscience de ces difficultés et même en anticipant sur leur évolution, avait d'ailleurs, par délibérations n° 91-2609 en date du 2 décembre 1991 réitéré par délibération n° 94-5013 en date du 21 février 1994, décidé du principe du transfert du marché de gros et de son implantation sur le pôle de développement économique de Mions-Corbas.

Cependant la délibération en date du 21 février 1994 avait déjà subordonné l'opération à trois préalables :

- évolution réglementaire du statut MIN,
- implication des professionnels du marché,
- partenariats pour le financement des équipements publics (parcs de stationnement, accès, etc.).

Elle affirmait aussi la volonté d'un engagement financier limité et maîtrisé de la Communauté urbaine.

Malgré les efforts de concertation avec les services de l'Etat, les chambres consulaires, les autres collectivités, les professionnels du marché, il n'a pas été possible de remplir ces conditions.

Les différentes interventions de la Communauté urbaine et quelques assurances des services de l'Etat n'ont pas abouti à une évolution du statut des MIN qui trouve son origine dans la résolution des difficultés d'approvisionnement de l'après-guerre des grandes agglomérations.

Les MIN, créés ou simplement classés, demeurent de statut public et sont toujours soumis à la tutelle de l'Etat. Ils font l'objet de décisions prises par décret en conseil d'Etat sans pour autant constituer un service obligatoire pour les collectivités qui prennent l'initiative de demander leur classement dans le cadre de leurs compétences.

Par ailleurs, en l'absence de procédure spécifique de transfert d'un marché d'intérêt national, les services de l'Etat ont signifié que le processus à mettre en œuvre devait être :

- la fermeture du MIN de Perrache après abrogation du décret de classement,
- la réouverture d'un nouveau MIN à Corbas, avec demande de classement devant faire l'objet d'un nouveau décret, lequel ne pourrait être pris qu'après présentation d'un bilan prévisionnel positif du futur marché, tant en investissement qu'en exploitation.

Une concertation permanente avec les opérateurs du marché et les producteurs, particulièrement en 2000 et 2001, a permis d'approcher ensemble la définition des besoins qualitatifs de locaux.

Mais, malgré les études économiques, il n'a pas été possible de définir le nombre de grossistes susceptibles de se transférer sur un nouveau marché avec le degré d'approximation indispensable pour être en mesure d'établir un programme et les comptes prévisionnels d'un futur marché public de gros. Aucun engagement formel n'a pu être obtenu des professionnels sur leur transfert, bien qu'ils soient tous conscients de la nécessité d'une adaptation du marché et de son déplacement.

Pour leur part, les professionnels, en dépit des critiques qu'ils formulent à l'encontre de la réglementation qui leur serait applicable, réfutent toute autre solution qu'un marché sous statut MIN, dont la Collectivité n'assumerait pas la responsabilité juridique et financière.

Il convient de souligner, en outre, que les grossistes titulaires d'un contrat d'occupation à titre privatif d'un emplacement de vente sur le marché de Perrache formulent une exigence supplémentaire qui porte sur l'étendue de leur droit à indemnisation. Ceux-ci considèrent en effet que le principe même de la fermeture du marché de Perrache, même suivie de leur transfert sur un nouveau marché de gros classé d'intérêt national, leur crée un préjudice indemnisable distinct de la prise en charge par la Communauté des coûts qui seraient la conséquence directe des opérations de transfert (déménagement, abandon de matériels et installations non amorties, pertes d'exploitation pendant le transfert).

Pour répondre partiellement à la demande de certains professionnels qui souhaitent bénéficier de droits réels sur le domaine public affecté au marché de gros, il avait même été envisagé une solution s'appuyant sur des baux emphytéotiques administratifs. Mais, si un tel montage semblait pouvoir être admis par l'administration de tutelle des MIN, l'application qui en est complexe n'est pas juridiquement assurée et n'aurait pas permis à la collectivité de se dégager de toute responsabilité dans le financement des locaux.

Ainsi, quelle qu'ait été la solution finalement retenue dans le cas de la création d'un nouveau MIN, la Communauté serait appelée à prendre des risques financiers disproportionnés au regard de la réalité économique du marché dans l'agglomération lyonnaise et du nombre de professionnels potentiellement transférables.

S'il n'est pas contestable que la collectivité doive, dans le contexte lyonnais, mettre en place les infrastructures générales nécessaires pour le maintien et le développement d'activités économiques dans l'agglomération, elle n'a pas vocation pour autant à investir dans l'outil professionnel propre à une branche d'activité et encore moins d'en soutenir le fonctionnement, dans un secteur où l'initiative privée existe et joue son rôle économique.

Aujourd'hui, il faut se rendre à l'évidence :

- toutes les études et analyses concertées et menées au cours de ces dernières années, tant avec les professionnels qu'avec les services de l'Etat et le comité de tutelle, n'ont pas permis de lever l'ensemble des contraintes dues au statut MIN et à l'évolution du projet de délocalisation dans ce cadre juridique,
- l'activité du marché de gros a été profondément affectée par le développement de la grande distribution, de la restauration collective et de leurs plates-formes ainsi que par l'approvisionnement en direct auprès des producteurs. Elle doit donc s'adapter sans cesse à l'évolution du contexte,
- le nombre d'opérateurs sur le marché s'est progressivement réduit. Toutes les analyses économiques et financières antérieurement menées font apparaître que seul un nombre restreint de grossistes aura la capacité d'assumer les charges incompressibles liées à leur installation sur un nouveau MIN et que ce dernier, pour être financièrement viable, devrait être en mesure d'accueillir de nouvelles entreprises.

En d'autres termes, la Collectivité serait appelée à prendre un risque supplémentaire, celui de la mise en œuvre et de la commercialisation d'un nouveau marché d'intérêt national.

Cependant la Communauté urbaine, en vertu de sa compétence en matière économique, s'est de longue date engagée à favoriser le regroupement des grossistes en produits frais agroalimentaires et des producteurs, sur le site de Corbas, car elle est soucieuse de l'approvisionnement de l'agglomération et des effets bénéfiques du maintien de cette activité économique dans le périmètre de l'agglomération.

Un tel regroupement est un maillon économique important tant du point de vue de la distribution que des services associés et des débouchés pour la production régionale, il peut aussi jouer un rôle majeur pour alimenter les commerces de proximité et les marchés forains ; ceci malgré le constat d'une réduction constante, en valeur relative, du niveau d'activité du marché actuel au regard de l'évolution de la taille de l'agglomération et de l'augmentation des échanges avec les départements périphériques.

Pour ces raisons, la Communauté urbaine a décidé d'acquérir un site de 47 hectares, soit un premier investissement de 5 M€, pour accueillir les professionnels du marché et les producteurs qui souhaitent évoluer et se développer. Des activités associées ou complémentaires pourraient participer à l'animation et à l'évolution de cette zone.

Le site retenu est parfaitement adapté, à Corbas, commune membre de la Communauté, en bordure de l'autoroute A46 et du boulevard urbain sud avec accès direct, dans un secteur où sont développées des activités logistiques ou liées à l'agroalimentaire avec, notamment, les abattoirs.

La Communauté urbaine a, par ailleurs, lancé dans ce site une procédure de ZAC qui a abouti à l'approbation du PAZ de la ZAC Pôle Alimentaire le 22 janvier 2001. Une procédure en cours de révision du POS (modification n° 1) permettra d'assouplir les règles de développement de cette zone classée en NAUI.

Les travaux de terrassement et de traitement des sols de cette ancienne carrière ont été achevés en 2002 pour un montant de 15,8 M€.

Les infrastructures primaires (voiries de desserte et réseaux divers) sont programmées en 2003, 2004 et 2005 pour un montant de 12,3 M€.

Aucune participation de l'Etat ou d'autres collectivités n'est à attendre sur cette opération.

Ainsi il est proposé au Conseil un montage en partenariat public-privé, dans lequel les professionnels du marché qui le souhaitent réellement, trouveront la possibilité de se regrouper, d'exercer et de développer leur activité dans les meilleures conditions.

La Communauté urbaine, après une consultation, céderait l'ensemble du tènement à un aménageur-développeur à charge pour lui d'équiper et de développer la zone dans sa vocation agroalimentaire et activités connexes.

Il aurait pour obligation d'accueillir, en priorité, les opérateurs du marché de Lyon-Perrache en leur proposant soit des locaux en location, soit des locaux à acquérir, soit des terrains à construire. De la même manière les besoins des producteurs devront être pris en compte dans des conditions restant à définir et d'autres opérateurs développant des activités complémentaires (cash and carry, etc.) pourraient être accueillis.

La Communauté pourrait ainsi aider significativement à l'émergence d'un marché de gros moderne affecté à la commercialisation des denrées périssables et des produits frais, dans lequel les entreprises auront la certitude de disposer des espaces adaptés et trouveront des conditions favorables à leur développement au-delà des limites de l'agglomération lyonnaise.

Ainsi les professionnels du marché disposeront de l'outil qu'ils réclament depuis de nombreuses années mais sans contraintes de statut public et avec l'opportunité d'être propriétaires de leurs installations s'ils le désirent.

Cette démarche engagée, il devient nécessaire de prendre des dispositions pour aboutir à la fermeture du marché actuel. Il conviendra ainsi de :

- demander à l'Etat l'abrogation du décret n° 66-38 en date du 5 janvier 1966, de classement du MIN, le marché-gare ayant été classé MIN et non créé en cette qualité, ne doit pas, en effet, être considéré comme un service public national mais intercommunal, ce qui légitime la Communauté urbaine à en demander le déclassement. A la suite de quoi :

- . le périmètre de protection négatif serait levé,
- . la Sogely ne serait plus titrée pour l'exploitation qu'elle assure,
- . le marché redeviendrait communal et il appartiendrait au maire de Lyon d'en décider la fermeture définitive lorsque les transferts seraient effectifs ;

- prolonger la convention d'exploitation de Sogely d'un an au-delà du 14 mars 2003, avec clause de reconduction annuelle expresse jusqu'à la fermeture du marché ;

- engager les procédures de prise en compte des demandes des professionnels du marché de gros de Lyon, en compensation d'un préjudice éventuel allant au-delà des charges indemnifiables inhérentes à leur déménagement ou à l'arrêt de leur activité ;

Vu ledit dossier ;

Vu le décret n° 66-38 en date du 5 janvier 1966 ;

Vu la convention de gestion du MIN conclue avec la Sogely en date du 29 novembre 1967 et les avenants n° 1 et 2 ;

Vu ses délibérations n° 91-2609 et 94-5013, respectivement en date des 2 décembre 1991 et 21 février 1994 ;

Ouï l'avis de sa commission finances et institutions ;

DELIBERE

1° - Approuve les orientations du présent dossier.

2° - Autorise monsieur le président à :

- a) - engager toute négociation nécessaire à l'aboutissement rapide du projet,
- b) - engager auprès de l'Etat la procédure d'abrogation du décret de classement du marché-gare en MIN (décret n° 66-38 en date du 5 janvier 1966),
- c) - signer l'avenant de prolongation de la convention d'exploitation de Sogely d'un an au-delà du 14 mars 2003, avec clause de reconduction annuelle expresse jusqu'à la fermeture du marché,
- d) - engager toute procédure de prise en compte des demandes des professionnels du marché.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,