

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES Marseille, le 12 septembre 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/ n°2293

Lettre recommandée avec A.R n°92885459 5 FR

OBJET:Lettre d'observations définitives sur la gestion de la Communauté de Communes
Marseille-Provence-Métropole.

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 31 août 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires. Paragraphe suivant destiné à l'ordonnateur en place uniquement Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Claude GAUDIN

Président de la Communauté de Communes Marseille-Provence-Métropole

"Le Pharo" 58, bd Charles-Livon

13007 MARSEILLE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES
MARSEILLE PROVENCE METROPOLE (Bouches-du-Rhône)

Années 1993 à 1999.

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes de Marseille Provence Métropole (MPM) à partir de l'année 1993 qui a été attribué à M. Heuga, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. Jean-Claude Gaudin, président, par lettre en date du 18 août 1999.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 16 mars 2000 avec M. Robert Vigouroux, et le 2 mars 2000 avec M. Gaudin, présidents successifs de la communauté, et le rapporteur.

Dans sa séance du 5 avril 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. Vigouroux et Gaudin et, pour partie, à une personne et aux représentants légaux de trois sociétés ou organismes publics cités dans le texte. La réponse de M. Gaudin a été enregistrée le 14 juin au greffe de la juridiction. Trois autres réponses ont été réceptionnées. Aucun des destinataires d'observations provisoires n'a demandé à être entendu par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté le 31 août 2000 ses observations définitives dans la composition suivante: M. Pichon, président, MM. Besombes et Giannini, présidents de section, MM. Amigues, Bahuaud, Matthey, conseillers, et M. Heuga, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président de Marseille Provence Métropole à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande, en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Marseille Provence Métropole (MPM), communauté de communes créée par Marseille, Marignane et Saint Victoret à la fin de l'année 1992 en application de la loi d'orientation du 6 février 1992, est le plus important établissement de ce type en France. Le produit de sa principale ressource - la taxe professionnelle unique d'agglomération - atteint 1,5 milliard de francs. Au sein d'un département où l'intercommunalité est peu développée, notamment dans ses zones urbanisées, MPM parvint à s'étendre à vingt communes qui totalisent un million d'habitants. En dépit de sa taille, la communauté a su rester une structure légère au faible coût de fonctionnement qui a puisé ses moyens, notamment humains, au sein des communes adhérentes.

MPM tient sa crédibilité de sa composition : force de représentation de ses nombreux membres au nom desquels elle siège, elle ne dépasse pas pour autant un seuil qui la conduirait à concurrencer le département des Bouches-du-Rhône. MPM a ainsi aidé à l'élaboration de politiques intercommunales, en matière de transport et d'élimination de déchets ménagers.

L'examen de la gestion et le contrôle des comptes de la communauté de communes n'ont pas révélé d'irrégularités. Ils ont par contre permis de constater que MPM est restée davantage une juxtaposition qu'une fédération de communes dont l'esprit communautaire ne se manifeste que timidement. Dès sa création, pour ne pas entraver la formation d'un établissement où la taille de la commune centre - qui regroupe 80 % de sa population - dissuadait les éventuels candidats à l'adhésion, toutes les dispositions ont été prises pour construire une intercommunalité au plus petit dénominateur commun, où chaque membre pouvait conserver l'initiative de céder les pouvoirs qu'il entendait transférer.

Ainsi, les compétences qui lui ont été confiées au sein de vastes secteurs (développement économique, aménagement du territoire, transports, environnement), déterminées au coup par coup dans dix-sept avenants successifs, sont le plus souvent limitées. Aussi l'établissement ne conserve que 200 à 250 MF seulement sur les ressources de près de 2 milliards de francs qu'il recouvre chaque année, la différence étant restituée aux communes à qui le produit intégral de TP qu'elles auraient chacune encaissé en l'absence d'adhésion est rétrocédé, et en tenant compte de l'évolution de leurs bases respectives.

Ce faisant, MPM a bloqué son développement, qui ne peut alors dépendre que de la progression de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat, égale à 135 MF par an, pour le bénéfice de laquelle la communauté a, d'évidence, été en partie créée, ce qu'il semble toutefois difficile de lui reprocher, eu égard à la faiblesse de ses bases de taxe professionnelle, dont la valeur par habitant est, par exemple, moitié moins élevée que celle de l'agglomération lyonnaise.

Les communes membres ont ainsi toutes bénéficié de leur appartenance à MPM par le biais du transfert des charges qui leur a permis d'alléger leurs dépenses, mais de manière inégale, sans que des critères de répartition aient été déterminés et sans qu'il ait été tiré profit de l'évolution des bases fiscales pour mettre en place un système de solidarité propre à réduire les grandes inégalités de richesse qui existent entre les communes.

Même si, depuis peu, MPM s'est engagée dans une démarche plus communautaire (conquête d'identité par la création d'une direction autonome, nouvelles modalités de reversement de la TP, détermination des charges transférées moins liée au découpage communal), elle illustre en définitive de la manière la plus réduite possible la communauté de communes instaurée par la loi du 6 février 1992, sans réellement satisfaire à la définition que ce texte en donne, à savoir une association de communes au sein d'un espace de solidarité constitué en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Il faut convenir que son territoire n'a pas constitué un espace pertinent en terme de projet commun. Discontinu, il n'est qu'en partie couvert par plusieurs périmètres de transports urbains, lesquels englobent des communes qui lui sont extérieures. La même configuration existe pour le transport et l'élimination des déchets ménagers : les communes de MPM dépendent de deux secteurs différents et la plupart d'entre elles adhèrent à des syndicats dont les membres ne font pas non plus partie de la communauté.

Marque de la difficulté à asseoir son identité communautaire, MPM, souvent par substitution à ses communes, mène fréquemment ses actions par l'intermédiaire d'organismes tiers. Les importantes dépenses indirectes qui en découlent, faites sous forme de subventions de fonctionnement ou de participations d'équipement, requièrent le développement de contrôles renforcés et empêchent la constitution d'un patrimoine propre. Elles expliquent pour partie l'abondant fonds de roulement constitué dès la troisième année d'existence de la communauté, qui équivaut à la dotation globale de fonctionnement, et par voie de conséquence une importante trésorerie inemployée, qui fait défaut aux communes adhérentes.

En réalité, l'un des mérites de MPM aura été de constituer malgré tout une première expérience, fut-elle réduite, d'intercommunalité sur l'agglomération marseillaise, préfiguration dont l'aboutissement aura été la création récente, sur un périmètre légèrement différent, d'une communauté urbaine où l'exigence de coopération et de solidarité sera nécessairement plus forte et plus dynamique.

La présente lettre d'observations définitives développe les idées générales brièvement exposées ci avant. Après la présentation générale de MPM (1), elle montre comment l'insuffisant intérêt communautaire et le choix de retour intégral de la taxe professionnelle aux communes limitent tout développement de l'établissement (2), structure volontairement légère qui ne dispose ni de personnel ni de patrimoine propres, en déficit d'identité communautaire, où la gestion indirecte tient une place importante (3).

1. Présentation générale de Marseille Provence Métropole (MPM).

11. La composition et les compétences de la communauté.

111. Un périmètre géographique en constante extension, après une création précipitée à configuration minimale.

En application de la loi d'orientation du 6 février 1992, la communauté de communes MPM, établissement public, a été créée par arrêté préfectoral du 16 décembre 1992, après délibérations concordantes des trois communes fondatrices : Marseille, St Victoret et Marignane. Leurs conseils municipaux furent appelés à se déterminer précipitamment les veille et avant-veille de la date de création, ce qui permit de faire bénéficier la communauté de la dotation globale de fonctionnement

dès l'exercice 1993.

La naissance de MPM ne résulta pas d'un schéma départemental de coopération intercommunale. La commission compétente s'est contentée de donner un avis favorable aux trois collectivités candidates dont l'hétérogénéité et la discontinuité géographique ne prédisposaient pourtant pas à se regrouper. Toutefois, ce rapprochement, si modeste fût-il, a abouti à une réunion plus large, dans un contexte local traditionnellement réfractaire à une coopération intercommunale organisée.

Depuis, vingt communes ont adhéré à MPM, toujours sans schéma préalable organisé. Avec une population d'un million d'habitants, il s'agit de la plus importante communauté de communes en France. Son extension n'a que très peu modifié sa structure initiale. Sa ville centre, Marseille, représente 80 % de sa population et de ses bases fiscales, mais, malgré ce poids prépondérant, elle ne dispose pas, conformément à la loi, de la majorité des sièges au conseil communautaire.

112. Les compétences de la communauté lui ont été transférées ponctuellement par les communes membres.

Les domaines de compétence de la communauté sont annoncés dans l'arrêté constitutif et dans les statuts de l'établissement. L'aménagement de l'espace et le développement économique sont obligatoires en vertu de la loi de 1992. La communauté a en outre choisi la protection et la mise en valeur de l'environnement et les transports parmi les compétences optionnelles. Elle n'exerce pas ces compétences dans leur globalité en lieu et place de ses communes membres. Elle en a simplement acquis des parcelles au coup par coup, en application des dix sept avenants à ses statuts qui ont été adoptés depuis sa création.

Cette souplesse d'emploi, propre aux communautés de communes, a été largement exploitée par MPM et a permis sa constitution en rassurant les candidats à son adhésion qui ont pu garder la maîtrise des transferts de compétences.

12. MPM dispose d'un budget principalement alimenté par les produits de la taxe professionnelle mais dont seule une partie réduite est conservée par la communauté.

121. Les ressources de MPM dépendent en très grande partie de la taxe professionnelle, dont la valeur des bases reste très faible.

Les ressources totales de la communauté, presque exclusivement constituées de recettes de fonctionnement, s'élèvent à 1,7 milliard de francs. La communauté n'a pas eu recours à l'emprunt, et ses autres recettes d'investissement se limitent à quelques millions de francs par an.

En dehors de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat, d'une valeur de 135 MF, la principale ressource de la communauté provient de la taxe professionnelle (TP), qui lui procure

plus de 1,5 milliard de francs. MPM a adopté une fiscalité propre basée sur la taxe professionnelle unique d'agglomération qu'elle perçoit intégralement en lieu et place des communes adhérentes. Les produits de cette dernière ont augmenté de 400 MF depuis la création de la communauté. Cette importante progression résulte bien entendu de l'extension progressive de l'établissement, mais aussi de la progression économique des bases, sensible en fin de période, et de l'augmentation du taux voté, égal à 17,04 % en 1993 et à 17,80 % en 1998, qui reste malgré tout encore inférieur à ceux appliqués dans la plupart des grandes agglomérations françaises.

L'écart constaté entre les taux extrêmes au moment de la constitution de MPM, (Marignane : 24 %, Marseille 16,65 % soit 70 % d'écart), a été progressivement réduit en 4 ans de sorte que le taux moyen voté par le conseil communautaire, soit appliqué à toutes les communes.

La valeur des bases de taxe professionnelle s'élève à 8 milliards de franc soit 8 000 F environ par habitant. Cette moyenne cache de grandes disparités puisqu'elle n'est que de 1 500 F à Cornillon Confoux pour atteindre 41 000 F à Gémenos, soit un rapport de 1 à 27. D'une manière générale, toutes les petites communes membres disposent de bases assez nettement inférieures à la moyenne, qui s'avère faible comparée à d'autres grandes agglomérations.

Ainsi la valeur correspondante par habitant pour la communauté urbaine de Lyon est de 15 000 F. Cet écart du simple au double, à pression fiscale équivalente, représente une différence de ressources de 1,4 milliard de F environ, soit la totalité des dépenses d'équipement entreprises par les collectivités locales adhérentes à MPM. L'écart avec les autres grandes structures intercommunales (Lille et Bordeaux) est moins élevé, mais reste assez nettement défavorable à MPM.

122. Les charges conservées par MPM sont réduites, et sont surtout des dépenses de fonctionnement. L'importance des dépenses indirectes est une caractéristique de la communauté.

Comme développé plus loin, l'essentiel des ressources encaissées par MPM est rétrocédé aux communes, de sorte que le budget réel de la communauté n'est compris qu'entre 200 et 250 MF ce qui, comme le répond le président de la communauté, ne fait que traduire la faiblesse des charges transférées par les communes adhérentes.

Les dépenses de fonctionnement forment les deux tiers des dépenses de la communauté. Elles s'élèvent dorénavant à 150 MF alors que les dépenses d'investissement s'établissent en moyenne à 75 MF.

Certains postes, en nombre limité, consomment l'essentiel des crédits de fonctionnement : les frais de personnel, constitués dans leur quasi totalité de remboursements aux communes membres, s'élèvent à 33 MF en 1998 ; les transports des déchets de Marseille coûtent environ 40 MF par an et, toujours dans le cadre de l'élimination des déchets ménagers, la taxe versée à l'ADEME représente une charge de 30 MF.

Les dépenses d'investissement retracent les opérations d'équipement directement menées par MPM, parmi lesquelles l'aménagement de son siège social au Pharo (22 MF), la desserte Nord à Marignane (22 MF), des travaux de voies et réseaux à Château Gombert (15 MF). Les opérations en cours ou en projet sont le grand parc urbain de la gare du Prado (125 MF), la réhabilitation de la décharge à ciel ouvert d'Entressen (150 MF), l'aménagement du centre ville de St Victoret (20 MF), les VRD à Saumaty (30 MF).

Les dépenses indirectes, c'est à dire le financement d'actions par l'intermédiaire d'organismes tiers auxquels MPM verse des subventions ou des participations, sont importantes puisqu'elles représentent, avec 50 MF environ, près du quart des dépenses totales de la communauté et en atteignent le tiers si on y intègre les remboursements de rémunération de personnels qui lui sont mis à disposition par les communes membres. En ce qui concerne l'investissement, elles sont même plus importantes que les dépenses directes d'équipement. Les principales participations d'investissement furent versées pour l'extension de l'aéroport (35 MF de 1993 à 1996), Euroméditerranée (19 MF de 1996 à 1998), l'aménagement du port de commerce (13 MF en 1997 et 1998). Elles comprennent en outre des avances comme celles de 44 MF faites au syndicat mixte d'équipement de Château Gombert.

123. MPM n'a pas eu recours à l'emprunt. La communauté dispose d'un fonds de roulement et d'une trésorerie immobilisée très importants à cause de faibles taux de réalisations par rapport aux prévisions.

Après financement des charges de fonctionnement, l'épargne, à laquelle s'ajoutent quelques recettes d'investissement constatées chaque année, est très largement suffisante pour couvrir les dépenses d'investissement. Ainsi, non seulement MPM ne recourt pas à l'emprunt, mais un important fonds de roulement s'est constitué, en particulier en début de vie de la communauté, et s'est maintenu par la suite. La trésorerie atteint en effet 145 MF en fin d'année 1998. Elle équivaut à neuf mois de dépenses et résulte d'importants excédents de fin d'exercice qui s'expliquent par un très faible taux de réalisation par rapport aux prévisions budgétaires. Le solde des restes à réaliser a souvent été compris entre 50 et 100 MF jusqu'en 1997. En 1998, les crédits à annuler en investissement s'élèvent à 143 MF, année où le taux de réalisation des dépenses d'investissement ne s'est élevé qu'au quart des prévisions.

L'insuffisante programmation pluriannuelle, qui devrait s'améliorer par l'utilisation de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement ; la tenue d'une comptabilité par commune, qui rigidifie la gestion globale de la communauté ; la grande part faite à la gestion indirecte, qui ne laisse pas à MPM la maîtrise des opérations qu'il finance et l'absence de suivi des opérations par la plupart des communes membres concernées sont autant de raisons qui expliquent l'important niveau de trésorerie restant inutilisée dont l'existence aboutit à priver les communes membres de moyens de paiement à due concurrence.

2) L'insuffisance d'intérêts communs et le choix d'un retour intégral de la TP aux communes bloquent le développement de MPM

21. Les compétences transférées sont le plus souvent ponctuelles et partielles.

211. Des compétences pour la plupart fractionnées qui traduisent le manque d'intérêts communs et la réticence des communes à se déposséder de leurs pouvoirs.

Les transferts de compétences sont définis dans dix sept avenants successifs. Leur lecture montre que les compétences qui présentent un réel intérêt communautaire sont rares, notion imprécise à MPM, attribuée sans critère d'éligibilité. S'il est patent que cet intérêt existe pour l'élimination des déchets ménagers, ou pour les participations versées à l'amélioration des infrastructures aéroportuaires et portuaires dont l'activité profite globalement à l'aire marseillaise, il est en revanche douteux qu'il en soit de même pour le confortement de telle carrière d'une commune, l'enfouissement de réseaux électriques de certains quartiers, ou encore l'achat d'un tracteur-épareuse qui fait l'objet du dernier avenant.

Sous réserves de rester dans l'un des domaines de compétences de la communauté et de ne pas dépasser la dotation qui lui est allouée, une commune n'a qu'à revendiquer un transfert de compétence pour l'obtenir, afin de consommer les crédits communautaires qui lui sont attribués.

Certes, en définissant les communautés de communes, la loi a créé une structure peu intégrée, sans transfert de bloc de compétences. Les communes de MPM ont exploité cette possibilité pour ne se départir qu'au minimum de leurs pouvoirs. Aussi, la plupart des compétences transférées sont limitées et parfois éphémères : les petites communes ont davantage transféré les opérations d'investissement que Marseille, ce qui traduit de leur part la volonté de ne pas s'engager durablement. C'est le cas actuellement de la rénovation de l'ancien Casino de Cassis "L'Oustaou Calendal", mis à disposition de MPM par la ville de Cassis pour y effectuer des travaux en vue d'aménager le bâtiment destiné à accueillir un service d'information touristique et des salles de congrès. L'opération, dont la conduite est assurée par la direction générale des constructions publiques de la ville de Marseille pour un coût d'objectif de 14 MF, est considérée comme étant d'intérêt communautaire, ce qui justifie son financement par MPM Mais sa gestion ne présente probablement pas d'intérêt communautaire puisqu'elle sera ensuite assurée par la commune. Aussi, la mise à disposition du bâtiment à MPM cessera dès la réception des travaux. Cette opération révèle que l'on ne délègue qu'avec prudence à MPM, et sans grande logique : il est peu compréhensible que l'intérêt communautaire, qui suppose un rayonnement au delà des limites communales, soit reconnu pour la réalisation du bâtiment, et exclu pour la gestion de l'équipement.

La faiblesse des compétences transférées s'exprime d'abord de manière "horizontale" puisqu'elles ne sont pas étendues à l'ensemble des communes : les travaux forestiers sont financés par MPM pour certaines communes, alors que d'autres ont souhaité les mener directement. Il en est de

même de l'élaboration d'un système cartographique numérisé, de la réalisation de sentiers piétonniers...Par ailleurs, certains domaines de compétences, du fait de la composition de la communauté, et parce qu'il faut bien tenir compte de l'existant, ne peuvent s'exercer dans leur plénitude "verticale" : ainsi des études du milieu marin ont été entreprises sans que la compétence assainissement, en amont, n'ait été transférée à MPM.

212. L'exercice de la compétence "développement économique" se limite à assurer la complémentarité aux actions communales. Des résultats positifs sont enregistrés.

Cette compétence, dont la gestion est assurée par la direction générale du développement économique de la ville de Marseille, englobe les participations à Euroméditerranée (5 % de l'établissement) et aux travaux structurants du port et de l'aéroport, les aides versées à l'enseignement supérieur et à la recherche (financements de 10 MF par an dont 60 % pour l'acquisition d'équipements scientifiques, très généralement avec d'autres partenaires publics). En dehors de ces actions, MPM intervient plus directement pour favoriser l'installation d'entreprises. Le service concerné obtient des résultats positifs qui bénéficient de l'impact de la zone franche urbaine : au cours des trois dernières années, près de 300 projets traités par la DGDE ont abouti à une implantation, pour plus de 7 000 emplois concernés dont 3 400 créations nettes.

En dehors de deux opérations, la communauté n'assure pas la gestion des zones d'activité existantes, que les communes ne lui ont pas transférée. Sa responsabilité en la matière est très réduite. L'exclusivité de traitement des implantations sur son territoire ne lui a pas été confiée ce qui peut aviver la concurrence entre ses membres qui restent, en dépit d'une taxe professionnelle unique, directement intéressés par la totalité de l'augmentation de leurs bases. Ainsi, actuellement, deux communes de MPM se sont présentées en ordre dispersé pour bénéficier de l'extension de Gemplus.

Pour finaliser les implantations, la communauté utilise un "fonds d'intervention", qui lui est propre, auquel elle a consacré 7 MF de 1995 à 1998. Ce fonds finance des rabais de loyers ou des achats de terrains compris entre 15 et 25 % du prix proposé par le gestionnaire de la zone à l'entreprise. Il est pris acte de la récente amélioration des conventions conclues par la communauté en vue de fidéliser les entreprises bénéficiaires.

213. La compétence "transports" est limitée par les statuts et par la composition de la communauté.

La composition de MPM ne peut amener la communauté à constituer une entité intégrée en matière de transports sous la forme d'autorité organisatrice, compte tenu de son morcellement. Trois communes sont autorités organisatrices de transport urbain avec un réseau au sein de la communauté, deux autres constituent des périmètres de transport urbain sans réseau, enfin plusieurs communes adhèrent à des syndicats de transports qui ont aussi pour membres des collectivités extérieures à MPM et intégrées à d'autres établissements intercommunaux.

Il ne reste donc à MPM qu'à exercer, en conformité avec ses statuts, un rôle certes important et nécessaire, mais limité pour l'essentiel à celui de représentant de l'agglomération marseillaise pour l'élaboration de politiques de transports et de financeur de certaines lignes interurbaines.

M.P.M. s'est ainsi substitué à Marseille pour financer environ la moitié du titre de transport pour les salariés qui empruntent le bus pour travailler à Marseille. 2 MF par an ont été versés dans ce cadre d'abord à "Cartrans", association chargée de gérer ces versements destinés aux transporteurs qui assurent principalement la liaison Marseille-Aix. Le fonctionnement de cette ligne avait été critiqué par la chambre lors du contrôle exercé sur la Régie départementale des Transports, car assuré par des transporteurs qui n'ont pas été mis en concurrence par l'autorité organisatrice, regroupés au sein d'une association, et aux recettes assurées au travers de la compensation, sans qu'il ne soit possible de savoir si cette exploitation se fait au meilleur prix. Les compensations sont à présent versées au département qui assume dorénavant la gestion du service.

La coexistence des collectivités et les effets de la décentralisation aboutissent à des solutions assez complexes. Ainsi, la gestion des lignes entre Marseille, Plan de Cuques et Allauch, communes qui appartiennent à MPM mais disposent de plans de transports urbains différents, est assurée par le département (compétence interurbaine) qui sous traite à la RTM (régie des transports de Marseille), établissement public de cette dernière, aidée par MPM (1,2 MF par an).

214. La compétence "transferts et élimination des déchets ménagers": la plus importante des compétences assumées par MPM, en dépit là aussi d'une absence d'unité de gestion.

MPM a acquis la compétence transfert et élimination des déchets ménagers qu'elle assume pour l'ensemble des communes, à l'exception de trois d'entre elles qui ont conservé leur compétence transfert des déchets ménagers. MPM y consacre les deux tiers de son budget fonctionnement. Les communes ont conservé leur compétence pour la collecte.

Le transfert général qui s'est opéré ne masque pas ici aussi l'hétérogénéité de gestion. Actuellement, neuf communes membres utilisent la décharge de la Plaine de la Crau (Entressen) soit directement, soit par l'intermédiaire d'un syndicat. Pour le reste, MPM est substitué à quatorze communes dans quatre syndicats différents auxquels adhèrent d'autres structures intercommunales qui utilisent plusieurs sites de décharges.

La compétence déchets a donné lieu au seul débat approfondi de la communauté lorsque celle-ci décida le 20 juin 1998 du principe de réaliser et d'exploiter une usine d'incinération par voie de délégation de service public, mais n'ayant reçu qu'une offre, l'exécutif de la communauté a préféré mettre un terme à la procédure.

La communauté n'a pas entamé une nouvelle procédure car, entre-temps, le département s'est

engagé dans une étude complémentaire sur le schéma départemental d'élimination des déchets ménagers.

Ce contre temps aura des effets fâcheux. En effet, si, par arrêté préfectoral du 6 octobre 1999, l'exploitation de la décharge d'Entressen n'a été récemment autorisée que jusqu'au 1er juillet 2002, il est dorénavant certain que la décharge devra être utilisée dans les conditions actuelles au delà de cette date. Il faut en effet près de 5 ans entre le lancement de la consultation de la construction de l'usine et son fonctionnement. Pendant cette période, la taxe versée à l'ADEME continuera à croître.

22. L'organisation financière de la communauté limite volontairement l'extension des compétences transférées.

L'intercommunalité présuppose une mise en commun de ressources pour mener des actions qui peuvent intéresser l'ensemble des membres de la structure, avec pour objectif final de constituer une zone homogène. Pour y parvenir, la communauté dispose d'outils qui se complètent. Tout d'abord la taxe professionnelle qu'elle reverse en partie aux communes, notamment par le biais de la dotation de solidarité qu'elle peut distribuer selon des critères qu'elle détermine librement. Ensuite le choix des opérations transférées qui, bien que labellisées "d'intérêt communautaire", profiteront davantage à telle commune plutôt qu'à telle autre. Enfin l'utilisation de la dotation globale de fonctionnement, versée par l'Etat en fonction du nombre d'habitants.

MPM, tout en restant dans le cadre que la loi lui a imposé, n'a pas mis en oeuvre les moyens qui auraient pu lui permettre de mener une vraie politique communautaire. Pour rassurer les adhérents potentiels, inquiets de l'importance de la ville centre, et donc pour favoriser la constitution de la communauté, il a été décidé que toute commune adhérente ne pourrait être dépossédée de ses attributions figeant ainsi la situation dans laquelle se trouvait chacune des communes à son entrée dans l'établissement.

221. Des ressources pour l'essentiel rendues aux communes : seulement 5 % des produits de la taxe professionnelle sont conservés par la communauté. La restitution de ces recettes fiscales se fait sans qu'un mécanisme de répartition ait été mis en place.

Comme la loi le prévoit, la communauté rétrocède aux communes la part de TP qui ne correspond pas à un transfert de charges. Elle reverse dans ce cadre 1,4 milliard de francs en 1998. Ainsi, la part de TP conservée par la communauté, une fois les frais de personnels remboursés, ne s'élève qu'à 5 % du montant qu'elle perçoit.

La rétrocession se fait sous formes d'attribution de compensation et de dotation de solidarité. La communauté ne peut influencer sur l'attribution de compensation qui est calculée en déduisant le montant des charges transférées, tel qu'il ressort du compte administratif de la commune au moment de son adhésion, du produit de la TP perçu par chaque commune avant son adhésion à

la communauté. Légèrement supérieure à 1 milliard de francs à MPM, elle ne varie pas et garantit une ressource minimale à chaque commune.

Par la suite, le solde des produits de la TP, qui résulte de l'évolution positive des bases, disponible après versement de l'attribution de compensation et prélèvement de la communauté pour financer les charges transférées, est distribué sous forme d'une dotation de solidarité dont la communauté décide du mode de répartition. Les modalités de répartition de cette importante enveloppe (elle atteint le quart des produits de la TP à MPM en fin de période examinée, soit 450 MF) est révélatrice de la volonté communautaire de ne pas priver les communes membres des ressources qu'elles estiment devoir leur revenir.

Afin de leur garantir la neutralité fiscale, MPM restitue aux communes la quasi totalité de ce solde en faisant bénéficier chacune d'elles du produit qu'elles auraient perçu en l'absence de communauté. Jusqu'en 1999, la dotation de solidarité redistribuée aux communes est faite pour l'essentiel en fonction du taux d'imposition de la commune à son entrée dans la communauté. Ainsi, une commune appliquant un taux élevé à son entrée dans la communauté (La Ciotat 25,86 %) est très favorisée par rapport à une commune à faible taux d'imposition (Cassis 14,43 %).

S'il est compréhensible que l'intéressement de la commune à l'évolution de ses bases doit être suffisant pour l'inciter à développer ses zones d'activité et compenser les éventuelles nuisances et frais supplémentaires occasionnés par de nouvelles installations d'entreprises, il est constaté que le choix initial de MPM a pérennisé les fortes inégalités de richesse préexistantes et a peu contribué à les réduire. Toutefois, depuis 1999, la communauté a décidé de restituer la dotation de solidarité sur la base du taux de taxe professionnelle qu'elle applique sur son territoire en adoptant pour ce faire une période de transition de 8 ans.

222. Ayant choisi de restituer la totalité de la TP, la communauté ne peut accepter des charges qu'à concurrence de la dotation globale de fonctionnement, qu'elle ventile par commune sans critère clairement affiché.

Dans la mesure où les produits de la TP sont intégralement restitués aux communes, la communauté, qui ne recourt pas à l'emprunt, ne dispose que de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elle perçoit de l'Etat pour financer ses activités. Son potentiel d'initiatives se trouve donc limité au montant de la dotation (130 MF), en dehors des charges plutôt réduites que les communes lui ont transférées à leur adhésion (85 MF), la commune des Pennes Mirabeau n'ayant même rien transféré lors de son entrée.

Si la redistribution de la TP répond à une logique "communale", il en est de même pour ce qui concerne les charges transférées. Afin de ne spolier aucune commune, un compte interne est ouvert pour chacun des membres de la communauté. Ce compte s'équilibre en recettes par la dotation DGF affectée à la commune et, en dépenses, par les charges qui résultent des compétences que la commune a décidées de transférer à la communauté. Ces dépenses peuvent

comporter des provisions en vue de travaux futurs, ce qui contribue à alimenter l'important fonds de roulement.

Si la valeur moyenne de la DGF par habitant s'élève à 136 francs, l'analyse du budget interne 1998 montre que la dotation par habitant est variable d'une commune à l'autre. Marseille, dont l'attribution s'élève à seulement 111 francs, est quatre fois moins bien lotie que St Victoret. Bénéficiant de la sous dotation de la ville centre, la majorité des communes se voient allouer une dotation comprise entre 210 et 260 francs.

Si toutes les communes trouvent un intérêt financier dans cette organisation - il s'agit d'un bonus puisque les produits de la TP leur sont entièrement restitués - le bénéfice n'est pas égal entre elles sans que des critères n'aient toutefois été clairement affichés. Ajoutées à la liberté de définition des compétences transférées, ces attributions informelles expliquent le consensus général et la quasi absence de débats constatée au sein de la structure.

Au sein de MPM le montant des prises en charge n'est pas en rapport avec la richesse des bases de TP : l'affectation de la DGF, et donc le niveau des charges transférées à la communauté, n'a pas eu pour objectif d'apporter des corrections à l'inégale répartition des richesses entre communes.

3) En conséquence, MPM reste une structure légère, à faible identité communautaire, qui ne dispose ni de personnel ni de patrimoine propres, où la gestion indirecte tient une place importante. 4) Dès l'origine, les communes fondatrices n'ont pas souhaité créer une collectivité supplémentaire afin de ne pas ajouter de dépenses d'administration à celles qui existaient déjà au sein de chaque collectivité. Ce choix initial a été maintenu jusqu'en 1999, en dépit de l'extension géographique de la communauté. Ainsi, MPM a utilisé, et utilise encore, les services existants de ses communes membres, notamment ceux de la ville de Marseille.

Certaines dépenses engagées ont même été supprimées au bout de quelques années. Il en est ainsi de l'appartement de prestige loué par la communauté place Vendôme à Paris, devant servir de vitrine à l'établissement qui y organisait quelques réceptions et dont le coût de location et d'équipement s'est élevé à 5,5 MF de 1993 à 1995, année à partir de laquelle le bail a été résilié. Les retombées économiques de cette location n'ont pu être portées à la connaissance de la Chambre.

31. MPM fait appel aux services de la ville de Marseille et ne dispose directement ni de personnel, ni de patrimoine.

311. Les services communaux ont une double compétence territoriale.

Les services gestionnaires sont les services de la ville de Marseille et, à un moindre degré, les autres communes membres en rapport avec leur importance au sein de l'établissement. Ce sont

donc, comme dans le passé, les services municipaux compétents qui instruisent et conduisent une opération qui intéresse leur commune. Un même service municipal oeuvrera donc à la fois pour MPM en ce qui concerne certaines de ses missions et pour sa ville d'appartenance pour d'autres.

Les circuits administratifs et comptables de la ville de Marseille sont systématiquement utilisés par MPM : circuits de signatures, système comptable Pythéas, service des marchés...sont des services communs. MPM recourt aussi en tant que de besoin aux services techniques de la ville de Marseille, qui en sont alors rémunérés.

C'est le cas par exemple des travaux de desserte Nord de Marignane dont Marseille a assuré la maîtrise d'oeuvre (5 % du coût d'objectif 6 MF), de la réalisation du schéma directeur pluvial de la communauté (direction de l'eau et de l'assainissement rémunérée 5 %). Ces prestations payantes entrent dans un secteur concurrentiel et ne sont pas à proprement parler réalisées en régie. Ce mode de fonctionnement, auquel il a été mis un terme, paraissait fragile sur le plan juridique.

Les circuits de décision et de gestion sont ainsi apparus lourds pour une collectivité de la taille de MPM, puisqu'ils épousent, parfois au ralenti, ceux de la ville de Marseille. Ils sont d'ailleurs à l'origine du paiement d'importants intérêts moratoires payés par la communauté (1,7 MF en 5 ans) au regard de la modestie des dépenses qui y sont éligibles puisque les principales charges ne sont pas concernées (frais de personnels, dépenses indirectes, taxes ADEME...).

312. La constitution d'une administration communautaire n'est que très récente.

Jusqu'en 1998, MPM ne disposait pas de personnel en propre. Plusieurs situations coexistaient.

Pour la plus grande part des moyens financiers consacrés aux frais de personnels, les communes estimaient le temps passé par leurs agents dans le cadre de leurs activités communautaires, et en déduisaient le montant des remboursements qui devait leur revenir. Près de 20 MF sont ainsi restitués aux communes (dont 15 MF pour Marseille). Pour les communes périphériques, les remboursements concernaient une part des salaires des secrétaires généraux et de cadres de direction. Le prorata de travail consacré à MPM et déclaré comme tel s'avère très différent d'une commune à l'autre. Il s'échelonne de 12 % à 45 % du temps des secrétaires généraux selon les communes, ce qui est sans doute excessif pour le dernier taux cité, eu égard à la faiblesse des compétences transférées et donc de la disponibilité requise des cadres concernés. Depuis 1999, ces remboursements se font en fonction de la population et sont inclus dans la dotation de solidarité reversée aux communes.

La deuxième partie des frais de personnels de la communauté est relative aux traitements des agents du service de nettoyage qui travaillent à Entressen. Leurs traitements sont remboursés au franc le franc à la ville de Marseille. Enfin, les quelques agents de direction qui travaillaient dans les locaux de MPM étaient mis à disposition par diverses collectivités, remboursés des

traitements qu'elles leur servaient. Parmi eux, y figuraient des contractuels, ce que les textes n'autorisent pas puisque les agents contractuels sont recrutés par une collectivité pour y satisfaire un besoin défini. En outre, des mises à disposition ne reposaient sur aucune convention et n'étaient pas remboursées aux collectivités d'appartenance des agents.

313. MPM ne possède pas de patrimoine.

A la clôture de l'exercice 1998, ne sont inscrits au bilan de la communauté que 4,6 MF de terrains et de 2,4 MF de constructions, ce qui démontre que la communauté ne possède pas de biens immobiliers en rapport avec son budget. Ainsi, le siège même de MPM ne lui appartient pas. Par délibération du 22 novembre 1993, la ville de Marseille a apporté le bâtiment à MPM sous forme de bail à construction d'une durée de 18 ans pour 1 000 F. Cette situation a récemment évolué puisque ces locaux leur ont été mis à disposition, comme le code général des collectivités territoriales le prévoit. De même, le site d'Entressen a été mis à disposition de MPM, avec ses outils et ses personnels.

Contrairement aux instructions comptables, ces mises à disposition ne sont pas retracées dans les comptes de la communauté. De sorte que les travaux financés par MPM sont effectués sur un patrimoine communal qui n'a pas quitté l'actif de la commune propriétaire. C'est le cas par exemple de l'"Oustaou Calendal" à Cassis, évoqué plus haut. Ainsi, en l'absence d'écritures comptables concordantes, un bien se trouve répertorié sur deux bilans : sa valeur immobilisée avant travaux au bilan de la commune, le montant des travaux au bilan de la communauté.

MPM enrichit en conséquence le patrimoine d'autres collectivités. Soit directement : c'est le cas des communes membres dont le patrimoine est valorisé par les investissements payés par MPM, même si les comptes de ces communes n'intègrent pas cette augmentation d'actif constatée au bilan de la communauté où elle sera probablement conservée jusqu'à sa dissolution. Soit indirectement : c'est le cas des participations versées au financement d'investissements effectués sur les infrastructures aéroportuaires ou portuaires.

Le poste des actifs incorporels s'élève à 16 MF. Il comprend des dépenses d'études qui doivent être intégrées aux immobilisations corporelles et devenir éligibles au FCTVA si elles ont été suivies de réalisation, ou amorties dans le cas contraire.

La Chambre prend acte des régularisations récemment entreprises par l'établissement et son comptable dans ce domaine.

32. L'importance de la gestion indirecte de MPM caractérise le mode de fonctionnement de la communauté.

321. La gestion indirecte est multiforme et importante. Elle nécessite des contrôles adaptés.

Les comptes de la communauté révélèrent que les dépenses indirectes représentaient le quart de ses charges totales. Ces dépenses financent les actions conduites par divers organismes privés ou publics extérieurs aux communes membres, actions qui s'effectuent sous diverses formes. La gestion indirecte de MPM est généralement assurée en substitution aux communes. Elle nécessite la mise en place de contrôles adaptés.

La communauté s'est ainsi substituée à la ville de Marseille pour participer à des travaux d'aménagement réalisés par la Chambre de Commerce et d'Industrie, concessionnaire, à l'aéroport Marseille Provence. De 1993 à 1996, MPM a versé 35 MF. Sans mettre en cause ni le bien fondé de cette participation, ni la qualité de l'utilisation des financements apportés par la communauté, force est de reconnaître que le contrôle de cette dernière sur les dépenses qu'elle a indirectement engagées fut insuffisant puisque limité à la participation à un groupe de réflexion qui se réunissait deux fois l'an pour être informé de l'avancement des travaux.

De même, MPM s'est substitué à Marseille pour abonder le PRCE (plan régional aux créateurs d'entreprises), en complément aux fonds apportés par la Région aux entreprises qui se créent sur le territoire communautaire. La gestion du PRCE, confiée à l'Institut d'Assistance au Développement (IAD) avait été critiquée par la Chambre lors de l'examen effectué sur la Région. Les dysfonctionnements qui étaient alors relevés sont confirmés dans un courrier du 16 décembre 1997, réitéré trois mois plus tard, adressé par le DGDE (directeur général du développement économique) de MPM au Conseil régional où son auteur s'étonne de n'avoir reçu aucune information ni sur les remboursements des entreprises, nécessaires à l'alimentation du fonds pour l'accord de nouveaux prêts, ni sur les éventuels abandons de créances accordés depuis 1988. MPM a versé 2,4 MF au PRCE. Ce n'est donc que très tardivement que la communauté s'est inquiétée de la destination des fonds qu'elle avait versés et de l'avancement de leurs remboursements.

Il paraîtrait plus logique que les abondements versés au fonds en vue d'être prêtés, et donc restitués un jour ou l'autre à la collectivité, figurent à un compte d'avance, ce qui permettrait de garder en mémoire les remboursements attendus. Cette remarque vaut également pour l'aide remboursable de près de 4 MF versée par MPM à l'installation de la société pharmaceutique américaine Genta à Marseille. La liquidation de la société ne peut laisser espérer qu'un remboursement de l'ordre de 1 MF.

Il semble que dans les deux cas le passage par un intermédiaire, gestionnaire d'un fonds, ait eu un effet de désresponsabilisation au moins du comptable public, privé à son corps défendant de la possibilité de poursuivre le recouvrement ou de produire les créances dans une procédure de liquidation.

La Chambre prend acte des remboursements récemment annoncés de 0,4 MF pour le PRCE et de 1,5 MF pour la société Genta.

322. L'existence de structures intermédiaires rend opaque l'action de MPM.

M.P.M. fait appel à la société d'économie mixte (SEM) Marseille Aménagement à qui la communauté a confié l'aménagement du grand parc urbain et de la zone d'activités Bausset Florides à Marignane. La SEM intervient également sur la ZAC de Château Gombert, indirectement suivie par MPM.

L'opération "Château Gombert", destinée à réaliser un pôle scientifique sur une ZAC de 180 ha, a été confiée en 1988 au syndicat mixte d'équipement de Marseille (devenu SME de Château Gombert) constitué à l'origine de la ville de Marseille et de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). Le SME a concédé l'aménagement de la ZAC à Marseille Aménagement pour une durée de 15 ans. Alors que la CCI se désengageait très largement du SME, MPM y entrait en 1995 pour subvenir à la moitié environ des besoins du syndicat, l'autre moitié devant être satisfaite par la ville de Marseille selon une clef de répartition complexe.

Si, selon le président de la communauté, l'existence du SME se justifie pour y associer la CCI en tant qu'acteur majeur en dépit de sa faible participation financière, force est de reconnaître que le passage par cette structure intermédiaire dilue l'action des collectivités territoriales qui interviennent dans l'opération. L'opportunité de création de MPM n'a pas conduit à transférer la totalité de la gestion de la zone à la communauté, ce qui entrait pourtant parfaitement dans ses compétences. On a préféré conserver le syndicat comme concédant, alimenté par deux partenaires publics qui ne font en réalité qu'un, aux termes d'un montage financier confus, sans convention de gestion des avances entre la communauté et le SME.

Ces avances sont pourtant importantes, de l'ordre de 45 MF. Leur remboursement devrait intervenir à partir de cette année, conditionnel de circonstance car la délibération qui autorisa leur paiement n'en prévoit pas les modalités de remboursement.

323. M.P.M., soutien financier de la société d'économie mixte Mode Méditerranée.

Entrée dès 1993 dans le capital social de la SEM Mode Méditerranée (1) où elle détient 17 % du capital total (1,8 MF)(2), la communauté a contribué à soutenir la société de plusieurs façons.

Elle participa en 1994 à l'augmentation à 3 MF du capital de la SEM. Cette augmentation était présentée comme étant d'initiative privée, alors qu'elle a été en réalité menée par des personnes publiques soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Institut de la Mode, association à statut certes privé mais largement subventionnée par la ville de Marseille.

Elle lui versa en 1997 une subvention exceptionnelle de 0,740 MF, bien que constituant une aide directe apportée à une société commerciale, après que la transformation souhaitée de la SEM en Groupement d'Intérêt Public culturel eut été annulée par le tribunal administratif.

Alors que cela n'entraîne pas de manière évidente dans son objet, la communauté décida également en 1995 d'acheter des matériels de conception et de fabrication assistées par ordinateur pour 1,5 MF TTC à la SEM, équipements que cette dernière avait acquis pour un montant de 4,7 MF TTC, entièrement couvert par des subventions de la CEE, la Région, le Département et Marseille. La communauté a ensuite loué ce matériel pour 237 200 F par an mais ne put profiter des loyers en raison de la mise en règlement puis en liquidation de l'utilisateur. L'opération permit toutefois de rémunérer la SEM pour un montant équivalent (237 200 F par an) en contrepartie de prestations pour lesquelles un compte rendu d'activités n'a pu être fourni pendant le contrôle. Après un nouvel essai peu concluant de location, le matériel a été vendu en 1998 pour la somme de 600 000 F qui sera payée par échéances étalées sur plusieurs exercices.

***** L'évolution récemment engagée par la communauté de communes devra s'amplifier dans le cadre de la communauté urbaine naissante, avec des transferts de compétences plus globaux et, bien sûr, plus contraignants pour les communes membres. Au delà de l'évident intéressement financier, la dotation de fonctionnement passe de 135 F par habitant pour la communauté de communes à 450 F pour la communauté urbaine, un nouvel état d'esprit et des actions réellement communautaires seront nécessaires pour la mise en œuvre des grands projets de service public nécessaires aux habitants de l'agglomération marseillaise.

Le Président de la Chambre régionale des comptes,

A. PICHON B.

(1) Fonctions : gestion de l'équipement, animations, organisation d'événements et la promotion de l'Espace Mode.

(2) Les autres actionnaires sont la ville de Marseille (34 %), l'association Institut Mode Méditerranée, subventionnée par la ville (40 %), et, pour le restant, soit moins de 10 %, des partenaires réellement privés.