

**Réponse du Maire de la Ville de Marseille
au Rapport d'Observations Définitives
de la Chambre Régionale des Comptes PACA
sur la gestion de la Commune de Marseille (BdR)
pour les années 1997 à 2005**

Introduction :

La collectivité a pris acte que les suites qu'elle a données aux précédents contrôles (concernant la Ville, ses satellites ou certaines opérations conduites par elle, notamment celle liée à la Coupe du Monde de Football) n'appellent pas de remarque de la part de la Chambre Régionale des Comptes PACA.

I) La fiabilité des comptes

Si la Chambre Régionale des Comptes regrette l'absence d'un règlement financier municipal, **la Ville de Marseille rappelle d'une part que celui-ci n'est pas obligatoire (ce que reconnaît d'ailleurs la Chambre)** et d'autre part que les procédures utilisées dans sa gestion sont parfaitement formalisées parce que la collectivité est justement très respectueuse du respect des textes relatifs à la préparation et à l'exécution budgétaire.

1-1) La gestion en Autorisations de Programme - Crédits de Paiement (AP/CP)

La Ville de Marseille se réjouit de constater que la Chambre reconnaît la pertinence de sa gestion en AP/CP, qui s'accompagne d'une programmation pluriannuelle des investissements. Elle remarque à juste titre que cette préoccupation d'une vision à la fois opérationnelle et financière de l'investissement se traduit concrètement par l'existence d'un service (la Programmation des investissements) et des structures qui l'accompagnent (le Comité financier et le Comité technique de programmation). Cette procédure parfaitement huilée facilite la lisibilité financière ainsi que le reconnaît la Chambre.

1-1-1) Une gestion des AP insuffisamment rigoureuse

En 2001, malgré la création de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole et les transferts de compétences qui ont eu lieu, **le nouveau programme municipal adopté s'est traduit par une réelle dynamique d'investissement.** Cette volonté d'investir s'est donc manifestée par le vote des AP correspondantes. Il s'agissait surtout de doter les nouvelles zones d'habitations des équipements de proximité indispensables.

Cette action a cependant été freinée par les dispositions du code des marchés publics, les retards opérationnels dus à l'insuffisance des offres ou à leur caractère infructueux, la lenteur des procédures de mise en œuvre y compris dans l'intervention des partenaires institutionnels. Cela explique le décalage entre les ouvertures et les clôtures d'AP et entre les engagements et les mandatements.

S'il arrive à la Ville de s'autoriser une certaine « surcharge » du fait des incertitudes développées ci-dessus, celle-ci est pour autant toujours maîtrisée par les outils de gestion dont la collectivité s'est dotée (pré-contrat, autorisation d'engagement).

Par ailleurs, contrairement à l'affirmation de la Chambre, la Ville a toujours, jusqu'en 2005, fait voter au moment des délibérations d'AP, l'échéancier des CP correspondants et annexé au BP et au CA la situation des AP ouvertes et des engagements (qu'elle a conçu elle-même puisqu'il n'existait pas de modèle réglementaire). A compter de 2006, cette annexe est décrite par la nouvelle maquette budgétaire qui est d'ailleurs moins complète que celle fournie jusqu'à présent par la Ville puisqu'il n'y figure pas le montant des engagements juridiques.

Enfin, la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 impose que le vote des AP nouvelles ou les augmentations d'AP se fassent uniquement en séance budgétaire. De ce fait, cette réglementation est de nature à restreindre le vote des AP (à titre d'exemple, en 2006, il y aura seulement trois séances budgétaires sur huit Conseils Municipaux tenus ou à tenir).

En ce qui concerne le décalage croissant entre les AP et les CP qui serait de nature, selon la Chambre, à compromettre la réalisation de la programmation pluriannuelle des investissements, la Ville tient à préciser, comme le montre le tableau ci-dessous, que hormis 1999 (impact de la réforme du Code des marchés publics) le taux de réalisation annuel des dépenses programmées n'a jamais été inférieur à 73% avec notamment des taux supérieurs à 80% pour les deux derniers exercices.

EXERCICES	BUDGETS PRIMITIFS (en M€)	COMPTES ADMINISTRATIFS (en M€)	TAUX D'EXECUTION
1997	210	179	85%
1998	214	180	84%
1999	260	172	66%
2000	313	228	73%
2001	230	217	94%
2002	254	207	81%
2003	256	186	73%
2004	260	209	80%
2005	250	209	84%

1-1-2) Une technique employée de manière excessive.

La gestion en AP/CP présente de nombreux avantages dont celui de faciliter la lisibilité des comptes.

C'est la raison pour laquelle la Ville s'est dotée d'une organisation et d'un outil qui recouvrent presque la totalité des dépenses d'investissement de son budget, ainsi que l'ont fait bon nombre d'autres collectivités. La procédure de gestion en AP/CP est effectivement très peu réglementée ce qui laisse une certaine latitude aux collectivités pour l'appliquer.

En effet, contrairement à l'avis de la Chambre qui a une interprétation minimaliste de l'article L.2311-9 du CGCT, la Ville considère que la section d'investissement peut être gérée dans son ensemble en AP/CP à l'exception de la dette, des immobilisations financières et des travaux pour compte de tiers.

La Chambre paraît être d'ailleurs, sur ce point, à contre-courant des préconisations de la Cour des Comptes qui, dans son rapport public de 1999, incite les ordonnateurs à mettre en œuvre la procédure des AP/CP pour gérer les opérations dont le financement s'étale sur plusieurs années afin d'éviter de recourir aux restes à réaliser de dépenses, souvent mal maîtrisés par les collectivités.

1-2) L'évaluation de la sincérité des restes à réaliser

En ce qui concerne l'absence de restes à réaliser en dépenses, la Ville réitère les explications qu'elle a déjà fournies à la Chambre. Il convient d'abord de bien distinguer la situation où les dépenses d'investissement sont gérées hors AP/CP de celle où elles sont gérées en AP/CP.

Dans le premier cas, tous les événements (engagements, liquidations et mandatements) **affectant les dépenses s'effectuent au niveau des crédits budgétaires.** La réglementation prévoit alors que pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.

Dans le second cas, il faut convient de séparer la sphère pluriannuelle (les AP) de la sphère annuelle (les CP). La comptabilité des engagements est tenue au niveau de la première dans le cadre des AP votées qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au titre des investissements. Les liquidations et les mandatements sont effectués au niveau de la seconde dans le cadre des CP votés qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

Ce mécanisme permet d'engager des opérations sur plusieurs années tout en respectant le principe de l'annualité au niveau du paiement de la dépense. **Les engagements non mandatés sont « reportés » au niveau des AP. Les CP inscrits au budget sont donc consommables dans l'exercice, ils n'ont pas vocation à être reportés.**

Les échéanciers pluriannuels des CP sont repositionnés chaque année en fonction des consommations effectives de l'exercice écoulé. La situation des AP ouvertes précitée décrit l'avancement financier des programmes en cours.

Pour ce qui est des restes à réaliser en recettes, la ville reconnaît la progression jusqu'en 2003 du report d'emprunt qui dépend à la fois du besoin de financement de l'investissement, du montant de l'affectation du résultat de fonctionnement et de l'évolution des restes à réaliser des autres recettes d'investissement (en fonction du nombre d'arrêtés de subventions obtenus et des dépenses faites sur les opérations concernées). **Elle tient toutefois à préciser que le montant des reports d'emprunts a baissé en 2004 (63,1 M€ contre 73,1 M€ en 2003) puis en 2005 (55 M€) et que cette diminution devrait se poursuivre sur les exercices suivants.**

Par ailleurs, toutes choses étant égales par ailleurs, le financement par emprunt (mobilisation + reports) reste globalement constant sur la période étudiée par la Chambre.

Lors de l'établissement des budgets primitifs, la Ville respecte, bien sûr, l'obligation légale de l'équilibre budgétaire et couvre le remboursement en capital de la dette par des ressources propres (autofinancement, FCTVA, cessions). Les autres dépenses d'investissement sont financées par des ressources d'origine externe (subventions et emprunts notamment). Lors des comptes administratifs et de l'évaluation du besoin de financement, la Ville affecte son résultat en s'assurant prioritairement de couvrir le remboursement en capital de la dette. Elle s'impose ainsi la même règle qu'au budget primitif.

La Ville précise à nouveau que les reports d'emprunts financent des dépenses réalisées et pré financées par l'excédent de fonctionnement. En effet, la mobilisation prématurée d'emprunts, dont elle n'aurait pas besoin en trésorerie, a un coût . La Ville a le souci d'en faire l'économie. La Chambre a pu constater que la collectivité a un fort endettement et reconnaît *« qu'il n'est guère réaliste et en tout état de cause particulièrement onéreux d'exiger la mobilisation effective du prêt »*.

En ce qui concerne la justification juridique des reports de recettes autres que les emprunts, celle-ci se fait par la production de documents certifiant les engagements certains de la part d'un tiers (arrêtés de subventions, conventions, etc...). La vérification menée par la Chambre sur ce point n'appelle de sa part d'ailleurs aucun commentaire, la Ville ayant fourni l'intégralité des justificatifs sur la période.

Pour ce qui est de la justification des reports d'emprunt, la Chambre admet recevables les justificatifs (lettres d'engagements des banques) fournis par la Ville jusqu'en 2001, mais son jugement est dubitatif pour la période postérieure à cette date. Selon elle, « *l'exacte sincérité des recettes d'emprunt inscrites en restes à réaliser n'est plus totalement avérée...l'engagement des banques n'étant pas intégralement démontré juridiquement* ».

Le caractère très subjectif de l'analyse de la Chambre sur ce point ne peut être partagé par la Ville. Les offres des banques prouvent qu'il n'y a pas eu désengagement de leur part. En effet, si l'on considère les seules offres de DEXIA, qui sont toujours des offres fermes, le volume proposé est stable sur la période : 61 M€ en 2000, 46 M€ en 2001, 70 M€ en 2002 et même 100 M€ en 2003.

On ne peut donc pas évoquer un quelconque désengagement des banques comme le laisserait entendre la Chambre.

Toutefois, afin de prendre en compte les remarques de la Chambre, la Ville souscrira, à compter de l'exercice 2006, des emprunts intégrant une première phase de mobilisation afin de couvrir le montant des restes à réaliser. Ces contrats justifieront ainsi le caractère certain des recettes d'emprunts reportées, sans que les prêts soient effectivement encaissés. La préoccupation de la Ville demeurant que ces emprunts n'engendrent pas de coûts supplémentaires.

1-3) Un provisionnement insuffisant

1-3-1) La provision spéciale pour garantie d'emprunts

Pour le calcul de cette provision, la Ville a considéré à tort que le plafond de 10% de la provision s'appliquait au montant des annuités d'emprunt garanties au titre de l'exercice considéré et non pas sur la totalité des annuités restant dues jusqu'à la fin de vie des emprunts.

Sur cette question, elle tient avant tout à souligner qu'elle est particulièrement attentive à la situation financière des organismes auxquels elle accorde sa garantie. Lors d'une première demande en garantie, **l'analyse des comptes des sociétés est effectuée par la Ville mais aussi par le Receveur des Finances.** L'octroi de la garantie n'est accordé que si la situation financière de l'organisme est satisfaisante.

1-3-2) La provision pour litiges et contentieux

1-3-3) La provision pour risques et charges

Si la Ville n'a pas provisionné, selon l'orthodoxie budgétaire, au compte 146 certains risques financiers dont elle avait connaissance, c'est qu'elle avait en réserve l'éventuelle reprise de la provision pour différé de dette du compte 145 d'un montant de 11,9 M€ (dont la Chambre n'a pas fait mention).

Pour conclure sur la pré-supposée absence de provisionnement avancée par la Chambre, la Ville tient à rappeler que depuis la mise en place de la M14, elle a provisionné un montant global de 15,3 M€ sur le chapitre 14. Cette somme correspond aux provisions suivantes :

- 11,9 M€ au titre des dettes financières faisant l'objet d'un différé de remboursement
- 3,4 M€ pour les garanties d'emprunt.

Elle a donc **respecté l'essentiel à savoir la prise en compte du principe de prudence. En aucun cas, il n'y a eu d'artifice pour soulager la section de fonctionnement puisque les provisions ci-dessus décrites ont bel et bien pesé sur le résultat.**

II) Analyse de la situation financière

En préambule et comme le souligne à juste titre la Chambre, il convient de préciser que l'analyse de la situation financière de la Ville sur la période 1998 – 2004 est perturbée par les incidences de la création de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole en 2001.

A partir de cette date et jusqu'en 2003, on constate une érosion de l'excédent brut de fonctionnement ainsi que de la capacité d'autofinancement brute, après une relative stabilité entre 1998 et 2000.

La création de la Communauté urbaine explique cet infléchissement de la situation financière de la commune. En effet, les transferts de compétences ont entraîné la perte de recettes dynamiques, comme le versement transport et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères tout en maintenant à la ville des dépenses évolutives.

Malgré tout, **la tendance s'est améliorée en 2004 à la fois pour l'excédent brut de fonctionnement (+ 18,4 M€) et pour la capacité d'autofinancement brute (+14,9 M€)**, du fait non seulement de la hausse des taux d'imposition, mais aussi de la maîtrise des dépenses de fonctionnement. **Ce résultat marque un terme à l'effet de ciseaux amorcé en 1999. Cette amélioration se confirme en 2005** (+9,9M€ pour l'excédent brut de fonctionnement et +14,3M€ pour la capacité d'autofinancement brute).

La structure du budget de fonctionnement de la Ville nécessite beaucoup de vigilance et d'efforts pour maintenir cette évolution positive.

En effet, depuis les transferts effectués à la Communauté urbaine, la structure des recettes et des dépenses a été fortement modifiée, réduisant de fait un peu plus les marges de manœuvre de la commune.

A. UNE STRUCTURE RIGIDE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les transferts de charges vers la Communauté urbaine ont entraîné une rigidité accrue des dépenses de fonctionnement en augmentant fortement le poids des dépenses de personnel (46% des dépenses réelles de fonctionnement en 1998 contre 57% en 2004 et 2005) et en réduisant de fait l'impact lié à la maîtrise des autres charges. Malgré tout, une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement¹ a permis de limiter leur évolution (en dessous du niveau de l'inflation en 2004 (+1.38%) et en 2005 (+1.77%)).

* Les charges de personnel

L'évolution des dépenses de fonctionnement est dépendante en partie de celle des charges de personnel. Ainsi, l'amélioration du résultat du compte administratif 2004 est en partie liée à la maîtrise de ces dépenses : leur progression n'a été que de +1.5% entre 2003 et 2004 (soit moins que le glissement vieillesse technicité (GVT) qui est de 1.6% sur la ville).

Entre 1999 et 2004, l'évolution globale des charges de personnel s'élève à 8.2%. Mais les dépenses de personnel permanent ont varié seulement de +2.1%, quand l'ensemble des autres postes ont augmenté de 39.6%. Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- **la suppression du service national par l'Etat engendrant une forte augmentation de l'effectif du Bataillon des marins pompiers avec un surcoût pour la Ville entre 1999 et 2004 de 21M€ (et induisant un ensemble de coût de fonctionnement inhérent à ces postes) ;**
- **la mise en place de tickets restaurant répondant à un nivellement par le haut des conditions de travail des fonctionnaires de la Ville (dépense nette de 6M€ à compter de 2003) ;**
- **le recrutement puis l'intégration de plus de 700 contrats emplois jeunes et contrats emplois consolidés au sein des services de la Ville dont la dépense n'est plus couverte par la recette de l'Etat corrélative.**

Malgré ces différents facteurs, la Ville a su contenir, grâce à la réduction de ses effectifs, l'évolution de ce poste en 2004 et en 2005.

* Les autres charges de gestion courante

Les charges de gestion courante qui représentaient 44 % des charges de gestion en 1998 (environ 330M€), ne représentent plus que 33 % et s'élèvent à 230M€ en 2004 et 245M€ en 2005. De même que les charges de personnel, elles font l'objet d'une maîtrise stricte permettant, par exemple, une évolution inférieure à l'inflation en 2004.

¹ Hors subventions d'équipement transférées en investissement

Parmi ces charges, certaines sont pourtant difficilement compressibles. C'est notamment le cas des dépenses liées au réseau du pluvial (12.8M€ en 2004), de celles concernant les énergies (électricité, gaz, fioul : 14,1M€ en 2004) ou des carburants (2M€ en 2004).

Par ailleurs, et malgré la création de la Communauté urbaine, la Ville de Marseille doit faire face à des charges de centralité importantes qui ne sont pas compensées par des recettes équivalentes.

Loin de vivre au-dessus de ses moyens, Marseille tente de créer ou maintenir un service public à la hauteur de sa population et de sa structure socio-économique.

Les recettes de l'Etat liées aux charges de centralité sont très faibles voire inexistantes. A titre d'exemple, elles couvrent à peine 4,9% des dépenses de l'opéra, 0,1% de celles des musées et sont inexistantes pour la BMVR en 2004.

Cette absence de contrepartie de la part d'un partenaire financier fondamental rend encore plus complexe la gestion de ces charges de centralité.

Dans l'optique d'une amélioration de la capacité d'autofinancement brute, la maîtrise des charges d'exploitation doit être d'autant plus forte que celle des recettes est faible.

B - DES RESSOURCES FAIBLEMENT EVOLUTIVES

La structure des recettes de fonctionnement de la ville a été fortement déstabilisée par les transferts vers la Communauté urbaine.

*** La perte de ressources fortement évolutives**

Ainsi, en 2000, le versement transport ajouté à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères comptaient pour 15,7% des recettes totales de fonctionnement. Ces deux taxes avaient donc un impact important sur l'évolution des recettes de la commune. Après la taxe professionnelle en 1993, la ville a perdu en 2001 des recettes essentielles.

Cette spécialisation fiscale entre la Ville et la Communauté urbaine a éloigné celle - là de son tissu économique tout en lui conservant de nombreuses charges de centralité et des opérations qui renforcent son attractivité. Cette contradiction pénalise les finances de la commune.

*** Des ressources propres faibles**

La part des ressources propres de la Ville hors fiscalité est faible. Les domaines soumis à tarification constituent l'essentiel des recettes « maîtrisables » hors fiscalité, bien que leur montant reste accessoire.

*** L'évolution limitée des dotations de l'Etat**

Les finances de la commune sont aussi pénalisées par l'évolution des dotations versées par l'Etat.

Dans leur ensemble, les diverses dotations de l'Etat n'ont évolué en moyenne que de 1% entre 2002 et 2004 (et seulement +0,7% entre 2002 et 2005), alors qu'elles représentaient 1/3 des recettes en 2004 (l'équivalent de la fiscalité). De plus, l'effet correctif et redistributif des dotations de l'Etat jusqu'en 2004 n'a pas totalement réussi à juguler la faiblesse des ressources propres.

Cette limitation de la progression des recettes versées par l'Etat est accentuée suite aux dernières réformes appliquées à partir de 2005 sur les 3 principales dotations : dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation.

- la dotation forfaitaire

La répartition de la dotation forfaitaire en 3 parties (dotation de base, superficie et garantie) **avec des évolutions différenciées est défavorable à la Ville**. En effet, le mode de calcul retenu favorise les villes ayant une part garantie faible, par exemple Strasbourg. Or, comme cette part représente 44% de la dotation forfaitaire pour Marseille, celle-ci évoluant moins vite (25% de l'évolution DGF) que les dotations de base et de superficie (75% de l'évolution DGF), Marseille est pénalisée.

En 2010, Strasbourg devrait voir sa dotation évoluer de 7,89%, alors que celle de Marseille ne progresserait que de 6,75%, autant que Lyon. La DGF ne semble plus alors jouer son rôle de péréquation entre « villes riches » et « villes pauvres ».

- la dotation de solidarité urbaine (DSU)

2005 a vu aussi la mise en place de la réforme de la DSU, essentielle aux finances de la Ville. Cette réforme a **entraîné pour Marseille une mise sous garantie concernant cette dotation en l'excluant de l'application du coefficient lié aux populations vivant en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zones franches urbaines (ZFU)**. Cette exclusion a paru très étonnante puisque Marseille compte 17% de la population vivant en ZUS parmi les villes éligibles à cette dotation. **La réintroduction de Marseille dans le système de coefficient de majoration avec les autres villes de + 200 000 hbts dans la loi de finances pour 2006 gomme une part de l'injustice** qui avait été faite à la ville. **Malgré tout, Marseille connaît 1 an de retard sur l'évolution de sa dotation ce qui est pénalisant au vu de la faiblesse de ses ressources.**

- la dotation nationale de péréquation (DNP)

La DNP (de même que la DSU) voit l'un de ses critères fondamentaux être modifiés : la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal. **En ajoutant aux ressources fiscales de la commune, le montant de sa DGF, versée en compensation de sa relative pauvreté, Marseille se retrouve en 2003 virtuellement plus riche de 43%**, quand Paris, Toulouse ou Strasbourg ne le sont en apparence que 20 à 30% de plus. **La notion de potentiel financier a un effet en trompe l'œil pour Marseille qui verra ses dotations évoluer moins vite que des grandes villes plus « riches ».**

D'autre part, le fait que l'enveloppe de la DNP des villes de + 200 000 hbts soit figée entraîne une érosion de cette dotation pour la Ville égale à l'inflation et à la hausse dont bénéficie (au détriment de la dotation forfaitaire) les villes de moins de 200 000 hbts.

L'ensemble de ces réformes vient aggraver la rigidité existant dans les recettes de fonctionnement de la Ville. L'exposé des motifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale indiquait pour justifier l'exclusion des villes de plus de 200 000 hbts d'une partie de la réforme de la DSU que « les écarts de richesse (...) et les effets de masse permettent d'organiser (dans ces villes) une solidarité locale et (...) d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine ». Or, si cette redistribution est possible dans certaines grandes villes, ce n'est pas le cas pour Marseille.

Le rôle péréquisiteur n'est plus joué par les dotations de l'Etat, ce qui pose problème dans une ville qui connaît des ressources fiscales faibles.

*** Ressources fiscales insuffisantes**

Le revenu moyen par habitant de la population marseillaise de 2001 à 2004 classe la commune dans les trois dernières parmi les villes de + 200 000 hbts, devant Montpellier et Lille. **Ainsi, au sein de la population marseillaise, seuls 46.2% des contribuables étaient imposables sur le revenu en 2002**, loin de villes comme Lyon (60.2%), Toulouse (52.5%) ou Nice (51.6%).

Cette relative pauvreté de la population se retrouve dans les indicateurs fiscaux, Marseille ayant le potentiel fiscal 4 taxes le plus faible des villes de + 200 000 hbts entre 2000 et 2004.

Le produit des impositions directes perçu par la Ville est fonction non seulement du niveau des taux d'imposition mais aussi de celui des bases d'imposition.

En ce qui concerne les taux, la Ville tient à préciser que pour ce qui est de la taxe foncière sur les propriétés bâties (FB), Marseille avec son taux de 20,33% en 2005 se situe à environ un point en dessous de la moyenne des communes de plus de 100 000 hbts appartenant à une communauté urbaine à taxe professionnelle unique (21,34%).

Au niveau de la taxe d'habitation (TH), si l'on reprend la même catégorie de commune (hors Nancy et son taux atypique de 11,44%) , le taux de la Ville (24,15%) n'est que très légèrement supérieur à la moyenne (24 ,07%).

Enfin, il faut noter que les décisions d'augmentation de la pression fiscale sont délicates à prendre, même si elles sont inéluctables, car une part limitée de la population doit porter l'effort devant profiter à l'ensemble de la commune.

Pour ce qui est des bases, la Direction du Central d'Enquête de la Ville mène des opérations de réévaluation des locaux (notamment ceux classés en catégories 7 et 8) en collaboration avec les Centres des Impôts Fonciers dans les différents arrondissements de la commune. Cependant, ce travail s'effectue sur la durée en fonction des capacités de traitements de l'Administration fiscale.

De même, des politiques de réhabilitation de certains quartiers et des actions en faveur de la remise sur le marché locatif de locaux vétustes restés longtemps vacants sont en cours.

En ce qui concerne le découpage de la commune en secteurs locatifs, la ville tient à préciser que celui-ci est prévu dans les différentes directives et circulaires émanant des Services Fiscaux, pour les grandes villes de manière générale. Ces derniers ont mené une enquête sur le marché locatif. Les tarifs et les découpages de secteurs qui en ont résulté, s'ils ont été présentés en Commission Communale des Impôts Directs (CCID), ne pouvaient pas être modifiés par celle-ci. En effet, la procédure prévoyait qu'en cas de désaccord et de contestation de la commune, la décision finale reviendrait au Directeur des Services Fiscaux.

Aujourd'hui encore, la Ville n'a pas le pouvoir de changer ce qui a été décidé en 1970. Seule l'Administration fiscale est compétente pour mener une nouvelle enquête sur les loyers mais elle ne peut être prescrite qu'au niveau national, dans le cadre d'une loi de révision générale.

La Ville ne peut donc revenir ni sur les tarifs d'évaluation ni sur les périmètres des secteurs locatifs. En effet, il n'est pas en son pouvoir de les modifier. Pour cela, il faudrait que le législateur intervienne pour permettre au Centre des impôts fonciers (administration de l'Etat) d'agir.

La décision de Marseille de conserver des taux d'abattements importants vient renforcer la politique déjà pratiquée en foncier bâti qui vise à encourager l'accession à la propriété.

Le taux maximum de l'Abattement Général à la Base (AGB) permet aussi d'aider les personnes isolées, d'attirer de jeunes actifs et des étudiants.

- *L'importance relative des abattements*

Si les taux des abattements sont à leur maximum dans deux cas sur trois (AGB et ACF 2 premières personnes), cela ne doit pas masquer le fait que ces taux s'appliquent sur une valeur locative moyenne assez faible par rapport aux autres grandes villes de France (2 343 € pour Marseille contre 2 760 € pour Lyon ou 3 079 € pour Nice).

Par conséquent, les montants sont donc plus faibles à Marseille (351 € pour l'AGB contre 443 € à Lyon et 462 € à Nice).

- L'absence de politique d'abattements de la part du Conseil Général

Le Conseil Général des Bouches du Rhône n'ayant pas de politique d'abattements, sur le territoire de la commune ce sont ceux de la Ville qui s'appliquent. Une réduction de ces derniers reviendrait à augmenter les recettes départementales sans décision politique de la part du département contrairement à une augmentation des taux d'imposition.

- Une marge de manœuvre par rapport à la Communauté Urbaine

Une politique d'abattements favorable permet de garder une marge de manœuvre pour éventuellement amortir une augmentation du taux d'imposition en TH et laisser la possibilité à la Communauté urbaine de relever le taux de TP l'année suivante.

Enfin, pour conclure sur la gestion des bases, la Ville note avec satisfaction que la Chambre considère que le dispositif mis en place par la collectivité pour notamment corriger les insuffisances de déclarations entraîne certes des charges de fonctionnement, mais que le rendement est généralement favorable, les gains étant récurrents et les charges ponctuelles. Cela l'encourage d'une part à persévérer dans sa volonté d'homogénéiser et de renforcer les liens avec les Services Fiscaux, notamment par l'établissement d'une convention permettant un travail plus efficace de recensement fiscal et d'autre part à améliorer encore la formation de son personnel et le développement de sa logistique (progiciel par exemple).

La Ville de Marseille a donc essayé de rendre compatible la réalisation de projets d'investissements essentiels aux besoins de sa population et l'existence de ressources difficiles à améliorer. Cette situation a abouti à un recours à l'emprunt plus important que dans les autres grandes villes.

Pour autant, le coût de la dette reste contenu grâce aux restructurations permanentes de l'encours et aux mobilisations nouvelles négociées à d'excellentes conditions.

L'amélioration de la capacité d'autofinancement brute en 2004 (+27% par rapport à 2003) puis 2005 (+21% par rapport à 2004) permet de stabiliser la capacité de désendettement de la ville ; celle-ci devant être, par ailleurs, placée en perspective avec la durée de vie des équipements financés par emprunts.

En conclusion, on peut dire que si la situation financière de la Ville de Marseille est fragilisée par des facteurs endogènes, comme les charges de centralité, d'autres facteurs exogènes tels que la faiblesse de ses dotations réduisent un peu plus ses marges de manœuvre.

Or, limiter l'évolution de ses recettes à un accroissement plus fort de sa pression fiscale n'est pas sans conséquence sur la population marseillaise déjà économiquement moins favorisée que la moyenne des autres grandes villes de France.

La Ville accomplit un effort conséquent en essayant d'alléger non seulement la charge la plus lourde de son budget de fonctionnement, les dépenses de personnel, mais aussi les dépenses de fonctionnement courant.

Malgré toutes ces améliorations, des facteurs propres à la structure de la population de la commune ne permettent pas de dégager un autofinancement à la hauteur de ses besoins d'équipements. Le recours à l'emprunt paraît dans ces conditions difficiles à éviter tout en restant maîtrisé.

III) Les dépenses de fonctionnement

3-1) La gestion des Ressources humaines

3-1-1) Analyse structurelle et 3-1-1-2 Evolution des effectifs

A) Le particularisme de Marseille au sujet de la répartition des effectifs par filières et catégories statutaires.

En comparaison de moyennes types nationales, des différences sensibles, d'ailleurs parfaitement justifiées, ont pu être observées sur la répartition des effectifs par filières et catégories statutaires.

Dans les effectifs municipaux de Marseille, le nombre d'agents relevant de la filière technique est inférieur aux ratios nationaux, alors qu'en revanche le nombre d'agents dédiés aux filières administrative, culturelle et sociale y est supérieur. On note aussi un nombre plus important d'agents de catégorie C, avec un fort taux de féminisation.

Les raisons principales de ce particularisme ont été clairement mises en évidence par la Ville dans les réponses qu'elle a déjà fournies à la Chambre à savoir :

1. **le transfert de compétences à la C.U.M.P.M. au 1^{er} janvier 2002** : a impacté durablement la structuration des effectifs de la Ville de Marseille par la mutation d'un grand nombre de personnels de la filière technique. Ce transfert massif de personnels à dominante masculine, explique en grande partie le taux important de féminisation relevé à la Ville de Marseille.
2. **l'étendue et la situation géographique du territoire communal** : nécessite une organisation administrative adaptée et un maillage très étroit du service public local, avec l'impératif de renforcer le personnel administratif de proximité. Rappelons à cet égard que la Ville de Marseille relève de la loi P.M.L. et que son territoire communal est divisé en 8 secteurs, comptant environ 1000 agents, auxquels s'ajoute le personnel de 21 Bureaux Municipaux de Proximité.

Les services rendus aux administrés dans ce cadre relèvent des missions obligatoires de la commune et constituent sa vocation première. La proximité et la qualité du rapport à l'utilisateur y jouent un rôle essentiel et justifient le déploiement d'un personnel d'accueil de premier niveau sur l'ensemble du territoire. Les missions dévolues relèvent directement des cadres d'emplois de catégorie C et sont exercées sous l'autorité des cadres municipaux A et B.

3. **les problématiques économiques et sociales** : justifient une mobilisation importante de moyens humains au plus près des populations, notamment dans le secteur éducatif, social et culturel, à travers l'animation des équipements municipaux de proximité. Notons à cet égard que plus de 3000 agents de catégorie C (soit environ 30% des effectifs de la catégorie) sont affectés dans les 460 écoles et 60 crèches municipales. Par ailleurs, la Ville de Marseille a opté pour un mode de gestion de l'animation en régie directe, nécessitant des effectifs spécifiquement dédiés à ce domaine. Par voie de conséquence, les effectifs de catégorie C des filières médico-sociale et culturelle sont fortement représentés, avec ici encore une féminisation marquée des métiers liés à la petite enfance.

Plus généralement, la structuration de l'effectif municipal à Marseille et sa composition en filières et en catégories statutaires correspondent aux objectifs d'organisation et de fonctionnement des services publics municipaux. Bien évidemment, cette structuration n'est pas figée et se doit d'être ajustée pour tenir compte des besoins des usagers, des évolutions des missions dévolues à la Commune et des éventuelles réorganisations liées à des projets de modernisation.

B) Une pyramide des âges conforme aux moyennes nationales

L'âge moyen des effectifs municipaux est identique aux statistiques nationales. La Ville de Marseille sera donc confrontée dans les prochaines années, à l'instar des autres grandes collectivités et administrations, à des départs massifs à la retraite. Cet enjeu a bien été identifié par notre collectivité, qui a mis en place une stratégie d'anticipation dans la politique de gestion du personnel et des ressources humaines. A titre d'exemple, et en plus des outils prévisionnels et statistiques habituels, plusieurs mesures peuvent être évoquées :

- **un projet global de modernisation de l'administration communale** visant l'amélioration du service rendu au public, l'optimisation des ressources et la recherche de solutions innovantes favorisant le décloisonnement des services et une plus grande transversalité.
- **Un plan annuel de recrutement intégrant les objectifs de redéploiement du personnel** et le non-remplacement mécanique des départs,
- **Un plan de formation valorisant les ressources et favorisant leurs adéquations avec les besoins présents et futurs,**

- **Un renouvellement anticipé des personnels d'encadrement avec un effort particulier sur les catégories A et A+ pour assurer la capitalisation et le transfert des connaissances et expertises,**
- **Une montée en puissance de l'apprentissage** qui permet, par le biais du tutorat, une transmission progressive des savoir-faire et expériences.

C) Sur l'évolution des effectifs et la politique de maîtrise de la masse salariale

Depuis plusieurs années, l'ensemble des administrations et des collectivités territoriales se trouve dans l'obligation d'assurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment des charges de personnel, pour limiter la pression fiscale locale.

Pour autant, cette politique budgétaire ne doit pas nuire à la qualité des services publics rendus aux usagers, ni obérer les investissements structurants qui doivent contribuer au développement économique, social et culturel de la Ville de Marseille.

La réduction d'effectifs amorcée en 2004 intègre donc nécessairement ce difficile équilibre. **Cette diminution actée par la Chambre Régionale des Comptes, mais jugée insuffisante par cette dernière, a pourtant nécessité des efforts considérables de rationalisation et de réorganisation de la part des services et des personnels.**

En effet, **les marges dégagées ont été en partie occultées par le coût des actions menées concomitamment, en faveur du développement du service public et de l'insertion professionnelle des populations précaires,** telles que :

- L'aboutissement de projets structurants et **l'ouverture de nouveaux équipements au public** (BMVR, Archives, Parcs et Jardins.), qui ont nécessité des créations de postes supplémentaires.
- Les **vagues d'intégrations en très grand nombre des personnels issus du dispositif "emplois jeunes"**. La Commune de Marseille est, en effet, un des rares employeurs publics à avoir intégré, sur des missions pérennes, la quasi-totalité des C.E.J. au terme de leur contrat. Ces intégrations ont induit des coûts salariaux à la fois directs et indirects en raison, notamment, des actions de formation d'adaptation à l'emploi et de préparation aux concours.
- **L'application favorable des divers dispositifs gouvernementaux en matière de résorption de l'emploi précaire, qui a permis de régulariser la situation de nombreux agents contractuels.**

Il est bien évident que ces mesures ont un coût mais qu'il convient d'apprécier au regard des avancées sociales qui en résultent.

On peut également relever d'autres facteurs imprévisibles et incontournables d'augmentation des coûts, qui rendent plus complexe encore la parfaite maîtrise de la masse salariale. Il s'agit des différentes réformes statutaires décidées au niveau national et qui ont un impact direct sur les dépenses de personnel (extension de la N.B.I., revalorisation indiciaire de certaines catégories de personnels, prime de sommet de grades, prise en compte de l'antériorité des services effectués dans le privé...).

Par ailleurs, il y a lieu d'évoquer le transfert de personnel opéré vers la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole. La baisse des effectifs constatée à cette occasion ne s'est pas accompagnée d'une baisse proportionnelle de la masse salariale. En effet, ce transfert de personnels a majoritairement concerné des agents de catégorie C dont la masse salariale est de moindre importance en valeur relative. De plus, la volonté de mener ce transfert en concertation avec les partenaires sociaux et les services institutionnels concernés, dans le souci d'éviter des troubles sociaux qui auraient provoqué des retards préjudiciables, a conduit la Ville à conserver dans ses effectifs un nombre significatif d'agents d'encadrement, dotés d'une rémunération proportionnellement plus importante, dont les missions relevaient de domaines de compétences partagées.

Cela étant, il est bien évident que la maîtrise des effectifs et du budget de fonctionnement, a constitué et constituera encore, pour les prochains exercices budgétaires, un des principes directeurs de l'administration municipale.

3-1-1-3) Un nombre élevé d'emplois précaires

La chambre relève que la Ville emploie de nombreux agents intervenant de façon temporaire (vacataires), notamment à la Direction de la Jeunesse et dans les mairies de secteur.

Le recours de la Ville de Marseille à du personnel vacataire est pleinement justifié, dans la mesure où il s'agit d'assurer des missions ponctuelles et discontinues dans le temps pour lesquelles l'emploi de personnels permanents ne serait pas adapté. Ce recours correspond à différents cas de figure:

- **Au sein des établissements de l'Opéra et de l'Odéon**, les conditions spécifiques d'emploi des intermittents du spectacle sont difficilement compatibles avec le statut de la Fonction Publique Territoriale, ce qui justifie pleinement le recours aux vacataires. En effet, il n'existe aucun cadre d'emplois équivalent dans le statut .
- **Dans le domaine de l'animation** (centres de loisirs sans hébergement , surveillance et animation estivale des plages, etc ...), la grande majorité des vacataires est constituée par un personnel jeune, qui intervient de façon intermittente et dans des créneaux de temps très courts sur des sites très dispersés, qui ne permettent pas, la plupart du temps, des regroupements.

- **Les activités, liées à la surveillance des cantines ou les « lecteurs » de la Petite Enfance**, nécessitent un nombre très important d'intervenants, simultanément, et sur des périodes très courtes et très étirées dans le temps.
- **Les activités dans les Musées et à l'Ecole d'Art** consistent en des conférences, et des activités de « modèles vivants », par nature ponctuelles.

Ce recours se justifie également par sa dimension sociale .

En effet, il est important de relever qu'une part significative des vacataires de la Ville exerce ses fonctions dans le domaine de l'animation, de l'action sociale, de la solidarité urbaine et des loisirs. Ces agents ont pour mission principale d'assurer la cohésion du tissu social marseillais et de créer du lien social. Il s'agit là d'une mission revêtant une importance stratégique de premier plan, compte tenu des facteurs sociologiques et urbanistiques propres à Marseille. Il n'est donc pas étonnant de constater la présence de vacataires dans ce domaine, qui traduit une priorité définie par la municipalité. **A cet égard, il y a lieu de relever que cette politique paraît produire les effets attendus. Le fait que Marseille ait été relativement épargnée par le mouvement d'agitation des banlieues de la fin de l'année 2005 en est une illustration.**

Ce recours aux vacataires s'accompagne néanmoins d'un effort de la Ville visant à favoriser leur emploi, par la mise en place du mécanisme dit de "l'ascenseur social". Ainsi, les vacataires de l'animation remplissant certaines conditions ont vu augmenter leur temps de travail journalier, ce qui a abouti à des recrutements sur des emplois à plein temps. Dans ce cadre, à deux reprises, en 1997 et 2001, de nouveaux emplois ont été créés afin de permettre ces recrutements. Il est à noter que certains d'entre eux n'ont toutefois pas accepté d'entrer dans ce dispositif.

3-1-1-4) Des anomalies

La Chambre a relevé des disparités concernant les taux horaires de rémunérations chez les vacataires.

Ces disparités s'expliquent par:

- **des différences de niveaux de qualification ou de diplômes détenus par les intéressés**
- **la prise en compte de la nature des missions exercées, dont certaines imposent des sujétions et contraintes supérieures.**

En ce qui concerne les conditions d'emplois des vacataires, recrutés à l'origine pour un nombre d'heures réduit, elles peuvent évoluer dans le cadre de l'ascenseur social évoqué précédemment, jusqu'à l'intégration. Ces mesures ne peuvent toutefois être mises en œuvre que si le volume des activités le permet, et dans le strict respect des autorisations budgétaires.

S'agissant des possibilités d'emploi au-delà de la limite d'âge, il apparaît qu'elles trouvent leur fondement dans différentes dispositions législatives et réglementaires, dont certaines résultent de la réforme des retraites de 2003.

3-1-3) L'ARTT

Il convient de noter que la Chambre Régionale des Comptes a pris en considération la plus grande partie des éléments d'information apportés par la Ville de Marseille sur la nature de la démarche engagée et sur l'application de l'Aménagement et de la Réduction du Temps de Travail au sein de la collectivité.

De surcroît, il y a lieu de se féliciter que la Chambre ait relevé l'importante concertation qui a prévalu pendant les deux années qui ont précédé la mise en œuvre effective de l'ARTT.

En effet, il s'agit bien d'un des principes directeurs de cette démarche qui témoigne du souci de l'Administration de mener, en toute transparence, et avec le plus grand nombre, une réflexion visant à prendre en compte les contraintes et les spécificités de chaque service.

A cet égard, relevons que la nature même de cette réflexion a suscité une implication soutenue des personnels au travers des contrats de service, et a contribué, par la même, à un dialogue social renforcé avec l'ensemble des organisations syndicales.

Néanmoins, il convient de préciser à la Chambre Régionale des Comptes que la référence à la notion de "sujétions particulières" telle que prévu par le décret du 12 juillet 2001 ne constitue en rien "la mobilisation d'une opportunité" mais résulte bien de la reconnaissance d'une situation objective qui se pose dans la plupart des collectivités territoriales de taille comparable.

Il est donc infondé de considérer que la Ville s'en est prévalu à l'exclusive, dans la mesure où une étude de l'Institut national des études territoriales fait apparaître que le contenu des accords relatifs à l'ARTT dans la FPT mentionne des temps de travail annuels compris entre 1 480 et 1 600 heures avec une moyenne de 1 562 heures.

Là encore, bon nombre de collectivités comparables ont développé une approche similaire qui a permis d'attribuer un nombre de jours souvent supérieur à celui de la Ville, sur la base d'un constat commun fondé sur l'exception urbaine.

Allant plus loin que la plupart des autres collectivités, la Ville de Marseille a mentionné explicitement dans son protocole-cadre le décompte de son temps de travail annuel, faisant notamment apparaître la mention d'une semaine dite "d'hiver".

A ce titre, la Chambre Régionale des Comptes semble regretter que la collectivité n'ait pas profité de la démarche engagée pour "lisser cette anomalie".

Si, conformément au point de vue de la Chambre, le pas consistant à ne pas opérer de "déplacement homothétique d'amplitude identique, à partir d'une origine plus favorable aux agents" n'était pas inaccessible, il n'en demeure pas moins que la Ville a délibérément fait le choix de la préservation d'un avantage social au bénéfice du personnel municipal, existant depuis plus de trente ans.

Nonobstant cette considération formulée par la Chambre, convenons qu'une telle mesure apparaît proprement irréaliste d'un point de vue social.

Enfin, s'agissant de la nécessité de recourir à des "procédés automatiques de contrôle du temps de travail", il convient de rappeler que la Ville de Marseille procède actuellement à la mise en place d'un système informatique complet de planification du temps de présence.

Ce dernier, en toute logique, ne pouvait toutefois pas être installé avant la sortie de l'ensemble des textes relatifs au temps de travail et notamment, en dernier lieu, du décret relatif à la mise en place du Compte Epargne Temps dans la FPT.

Ce logiciel unique de gestion des congés, de l'ARTT, des autorisations d'absence et du CET, reprend strictement les termes de la réglementation et est placé sous le pilotage de la Direction Générale des Ressources Humaines, tel que cela avait été prévu initialement lors de la réflexion menée sur le temps de travail.

S'il ne fait aucun doute que ce dispositif complémentaire renforcera efficacement le contrôle dévolu aux chefs de service, il est nécessaire de souligner que ce dernier s'exerce d'ores et déjà avec toute la vigilance requise.

A cet égard, la Chambre évoquant la difficulté de ce contrôle s'agissant des agents ayant recours à "la possibilité de moduler individuellement leurs horaires de travail", il est opportun de préciser que cette remarque, pour être fondée, n'en est pas moins inopérante.

En effet, il apparaît que cette possibilité, qui fait effectivement partie des nombreuses options initialement suggérées dans le protocole-cadre, n'a été mise en pratique que marginalement, le principe de quota annuel de jours d'ARTT gérés sur l'année ayant très majoritairement été retenu.

3. 1. 4) Les heures supplémentaires :

En premier lieu, il est à noter que la Chambre relève qu'il n'y a pas globalement d'excès en matière d'heures supplémentaires. Il est vrai que les montants versés, environ 3 M € en moyenne par an, représentent moins de 1 % de la masse salariale.

Ensuite, la Chambre constate l'absence de délibérations prises en application du décret du 14 janvier 2002.

Néanmoins, dans l'attente de ces délibérations, dès l'année 2003, des notes de cadrage précises et détaillées, définissant les objectifs de réduction et les quotas correspondants, ont été régulièrement notifiées aux Directeurs de Services. De même ont été définies, les catégories des agents éligibles aux heures supplémentaires ainsi que les montants des plafonds.

Depuis, le Conseil Municipal a été amené à délibérer à plusieurs reprises pour se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires évoquées, afin de préciser par cadre d'emplois et fonctions la liste des emplois éligibles aux heures supplémentaires.

Par ailleurs, notre Commune, à l'instar de nombreuses autres collectivités importantes, a été confrontée à la difficulté de mettre en place des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser les heures supplémentaires accomplies.

A cet égard, il convient de souligner l'importance du nombre des sites implantés sur tout le territoire communal et notamment des services ouverts à la population (crèches, écoles, bibliothèque municipale à vocation régionale, bureaux municipaux de proximité, équipements sportifs, espaces verts, centres sociaux, services d'urbanisme ...). L'amplitude horaire d'accueil du public est largement satisfaisante, reconnue et appréciée par les usagers du service public.

Les dispositions relatives à la mise en place de l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail, et au Compte Epargne Temps, ont néanmoins été l'occasion de réaliser des applications informatisées de gestion et de suivi du temps de travail.

Ces applications sont de nature à permettre un contrôle centralisé du temps de présence des agents municipaux dans les services. Ce contrôle centralisé s'exerce en parallèle avec le système déclaratif, qui confie aux chefs de service et à toute la hiérarchie la responsabilité du contrôle des heures réellement effectuées dans les différents services, et qui donne toute satisfaction quant à son efficacité. En effet, il permet de faire figurer, de façon très précise, et d'attester le nombre d'heures réellement effectuées, sous la responsabilité des autorités hiérarchiques. La Direction Générale des Ressources Humaines s'applique à réclamer impérativement des états complets, pour contrôle, avant de permettre le paiement de ces heures.

Enfin, quant aux situations qualifiées d'atypiques par la Chambre, il y a lieu de préciser qu'elles font référence à des emplois dans des structures qui nécessitent, de façon récurrente, la présence des agents au-delà des plages horaires habituelles, les jours fériés, les dimanches et les soirs, parfois très tardivement, pour répondre aux exigences des services. Ces situations se rencontrent dans les domaines et secteurs d'activité suivants : Cabinet, Service de la Logistique des Elus et Secrétariat Général, Service de la Communication, et établissements sportifs et de spectacles (Palais des Sports, Opéra, Stade municipal).

Il est toutefois important de préciser que les dernières délibérations prises en la matière et les notes de service d'application réglementent strictement les conditions d'octroi des heures supplémentaires et sont de nature à permettre la maîtrise des attributions correspondantes.

3-2) Les primes et avantages accordés au personnel

3-2-1) La prime d'études

Concernant les observations sur le nombre de bénéficiaires, il convient de préciser que ce nombre représente seulement 38 % de l'effectif global des cadres de la ville de Marseille (2308 cadres A et B, Bilan social 2003). Les cadres concernés sont amenés à réaliser différentes études conformément aux missions prévues par les statuts particuliers de leurs cadres d'emplois.

En ce qui concerne les quelques agents de la catégorie C, qui ont perçu la prime d'études, la prime de ces agents a été impactée sur la rubrique de paie de la prime d'étude suite à une erreur matérielle, en lieu et place des primes statutaires auxquelles ils sont éligibles (Indemnité d'administration et de technicité et indemnité de missions des préfectures).

Par conséquent, il n'y a pas eu d'attribution de la prime d'études en faveur des agents de la catégorie C, qui n'apparaissent d'ailleurs pas comme étant éligibles dans la délibération cadre et qui n'ont jamais fait l'objet d'un arrêté d'attribution.

La Chambre a également noté la situation de 3 agents dont le taux de prime d'étude ne serait pas conforme au taux maximum individuel prévu dans le décret de 1945 (à savoir 18 % du traitement le plus élevé du grade). En application de cette règle, le montant maximum s'élevait à 10 338 €. Les montants considérés comme trop-perçu sont donc de 4060 € à 14060 €, et non de 6847 à 19346 □□€.

Sur le fond, les observations de la Chambre sur la situation particulière et exceptionnelle de ces agents appellent plusieurs remarques.

En premier lieu, il convient de noter que ces trois cadres supérieurs ont en charge des missions et niveaux de responsabilités revêtant une importance stratégique particulière pour la collectivité, à la fois en termes de volume d'effectifs et de crédits budgétaires gérés.

A ce sujet, il ne semble pas y avoir d'erreur manifeste d'appréciation dans la détermination de leur niveau de rémunération.

Ensuite dans un souci d'équité et de cohérence, l'administration avait souhaité harmoniser progressivement la rémunération de ces agents avec la rémunération d'autres agents, pouvant avoir un niveau de responsabilité comparable.

La prime d'étude a effectivement permis cet ajustement. L'administration a toutefois fixé les primes de ces agents au regard des facteurs suivants :

- Le montant moyen et maximal des primes servies aux administrateurs civils de l'Etat (Cf. rapport 2000 de la Cour des comptes sur les rémunérations), qui fait apparaître je cite : « le dépassement massif des plafonds réglementaires » de la prime de service et de rendement, autorisés au Ministère de l'Intérieur et au Ministère de la Justice.
- L'arrêt du Tribunal Administratif de Lille (n°00-1716 Préfet de la région Nord Pas de Calais) du 6 décembre 2001. En l'espèce Le Tribunal Administratif a opté pour l'approche de la Communauté Urbaine qui avait retenu les montants versés aux Administrateurs des ministères de l'équipement et des affaires sociales figurant dans les rapports 2000 de la Cour des Comptes.

C'est donc au regard de l'ensemble de ces éléments que les primes de ces agents ont progressé de 1999 à 2003. C'est également au regard de ces mêmes éléments que ces primes sont bloquées depuis 2003.

Néanmoins, l'administration a saisi toutes les possibilités statutaires et/ou indemnitaires afin de régulariser cette situation.

3.2.2) Les véhicules et les frais liés à leur utilisation

La participation financière des agents municipaux pour l'usage des véhicules de service remisés à domicile, arrêtée par la délibération cadre du 13/12/2004, **repose sur une méthode de calcul qui prend en compte les forfaits et indications prévus par :**

- **L'arrêté ministériel du 10/12/2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature,**
- **La circulaire d'application DSS/SDFSS/5B/N°2003/07 du 7 janvier 2003 concernant :** "L'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale... permet à l'employeur l'application d'un forfait annuel global par rapport au coût d'acquisition de 12 % pour un véhicule de moins de cinq ans et de 9 % pour un véhicule de plus de cinq ans (alinéas de la circulaire 2-2-3 page 16",
- **Les réponses DSS-5B-DC N°1 du 31/03/03 et N°3 aux questions posées pour préciser la mise en œuvre des arrêtés concernant la réforme sur les avantages en nature et les frais professionnels des :**
 - Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
 - Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées.

(Ces textes laissent à l'employeur le libre choix de la base de calculs, pour le recouvrement de la participation financière qu'il souhaite porter à la charge du bénéficiaire de la mise à disposition d'un véhicule à titre permanent),

La note de service N°05/17/DL de M. le Secrétaire Général de la Ville de Marseille, mise en diffusion le 6 avril 2005, qui précise notamment que la mise à disposition des véhicules de service n'est pas à caractère permanent et régit les conditions de participation financière à l'avantage consenti.

Par ailleurs, il convient de préciser que les agents bénéficiant d'une carte accréditive Shell doivent l'utiliser dans le cadre de la note de service : 05/16/DL du 6 avril 2005, fixant les conditions d'utilisation des véhicules de service mis à la disposition des agents à l'occasion du service.

Ces cartes sont attribuées sous le contrôle de M. Le Secrétaire Général et sont utilisées dans le cadre des missions confiées aux cadres et agents effectuant couramment des missions de service hors limites de la commune, facilitant ainsi la gestion des dépenses induites.

Par ailleurs, ces véhicules sont soumis à l'application de la note de service 05/17/DL.

Enfin, la progression des autorisations de remisage accordées par l'administration soulignée par la Chambre a pour origine le recadrage général des conditions d'utilisation des véhicules mis à disposition. La transparence obtenue dans le cadre des précisions et du suivi rigoureux des notes citées ci-dessus permet de rationaliser et de contrôler, sous l'autorité des chefs de service, les conditions d'utilisation des véhicules de service.

3-3) Le remboursement des frais engagés par les élus

La procédure du mandat spécial, telle que définie par la jurisprudence, et, depuis le décret n° 2005-235 du 14 mars 2005, par le CGCT, est en pratique très difficile, voire impossible à mettre en œuvre dans une collectivité de l'importance de la Ville de Marseille : imposer que le Conseil Municipal délibère avant tout déplacement banal d'un élu à Paris, par exemple, pour une simple réunion de travail, c'est méconnaître les règles de fonctionnement d'une grande collectivité ainsi que les nécessités de rencontres, de dialogues au plus haut niveau.

L'ordre de mission signé par Monsieur le Maire, dans le cadre des crédits inscrits au budget, apparaît la procédure la plus réaliste. Afin d'améliorer l'information du Conseil Municipal sur ce type de dépenses, il pourrait être envisagé de lui communiquer régulièrement (une fois par trimestre, ou bien en fin d'année) un état récapitulatif de l'ensemble des déplacements effectués par les élus au cours de la période considérée (Cf. tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune et annexé au compte administratif).

Par ailleurs, il a été relevé par la Chambre qu'un certain nombre d'ordres de mission étaient datés postérieurement aux déplacements. Il s'agit en réalité d'ordres de mission non datés lors de leur émission mais qui comportent un tampon dateur apposé par le service comptable en charge du traitement des dossiers au retour de la mission des élus concernés.

3-4) La mise en place du nouveau code des marchés publics

La Chambre souligne à juste titre que, si la réglementation a profondément évolué avec trois modifications en trois ans et une à venir début 2006, cette mutation s'accompagne d'une certaine incertitude juridique pour tous les acteurs de la commande publique, et chacun d'eux s'accorde à dire que la période passée d'adaptation (formation des agents, évolution des applications informatiques, changement de procédures internes...) a été difficile. La complexification a d'ailleurs amené les comptables publics à demander d'être déchargés du contrôle des seuils ce qui fut fait un an après la mise en place du nouveau code 2001. Et encore, n'est-il fait état que de l'évolution française, alors qu'elle s'est doublée d'une évolution européenne et que ces 2 plans de réformes n'ont pas toujours été suffisamment coordonnés.

3-4-1) Les procédures de la Commande Publique à la Ville de Marseille

La Ville de Marseille, qui s'était amplement expliquée sur les observations provisoires de la CRC dont elle rappelle qu'elles ne portaient que sur l'examen des **seules procédures non formalisées**, s'étonne que ses explications aient été ignorées.

S'agissant du rôle de la Direction des Marchés Publics, la Ville réitère qu'il est erroné d'indiquer qu'elle n'aurait plus qu'une compétence facultative alors qu'elle conserve une compétence obligatoire pour les formalités de publicité dès le seuil de 10 000 € HT, passé à 4 000 € HT depuis le décret 1298 du 26 novembre 2004, formalités essentielles pour garantir la transparence et l'égal accès à la commande publique.

Elle précise à nouveau que toutes les dispositions organisationnelles ont été prises, même pour les procédures non formalisées, pour assurer, par un encadrement resserré de la chaîne de la commande publique, la sécurisation juridique nécessaire.

De plus, la DMP, outre sa mission de conseil relevée à juste titre par la Chambre, s'est structurée afin de permettre d'assister au mieux les fonctionnaires chargés d'élaborer les MAPAS.

Elle a notamment pour cela initié en lien avec la Direction Générale des Ressources Humaines un processus de formation constante des fonctionnaires qui permet à ces derniers de suivre de manière optimale les évolutions réglementaires et jurisprudentielles.

La formation s'est déroulée sur 3 ans, de 2003 à 2005, et a permis de toucher 3304 participants au total, 845 personnes ayant suivi au moins 3 ou 4 stages.

La compétence des Directions opérationnelles ne peut donc être sous-estimée.

De même, la DMP, parallèlement à la parution d'un Guide des procédures et à la tenue régulière d'un Club des marchés pour partager une réflexion commune, génère et tient à jour un cadre de références qui, après validation, prend la forme officielle de notes de service signée par le Secrétaire Général de la Ville.

Enfin, le passage « obligé » par le fil d'Ariane des MAPAS supérieurs à 90.000 Euros, logiciel d'assistance à la rédaction, élaboré conjointement avec la DMP permet de sécuriser juridiquement cette procédure et d'harmoniser les documents contractuels de la Ville.

Aux vues de ce qui précède :

- Formation **commune** à tous les agents publics intervenant en matière de marchés,
- instructions **communes** par notes de service du Secrétariat Général à l'ensemble des personnels,
- doctrine **commune** diffusée par la Direction des Marchés Publics, non seulement au travers d'un guide des procédures mis en ligne, de la tenue d'un Club des Marchés où sont abordées toutes les problématiques, mais aussi de l'assistance permanente des services avec une organisation interne qui identifie des correspondants,
- outil **commun** (progiciel Fil d'Ariane) qui a la double vocation d'assurer la validation juridique des marchés, mais aussi leur formatage,
- **centralisation** de la publicité.

il est inexact d'affirmer que le rôle de la DMP s'est réduit, alors qu'au contraire, il s'est modifié en s'adaptant à l'évolution du processus de la commande publique.

Le dessaisissement des services opérationnels, sous le seul prétexte que, à Marseille comme ailleurs, ils sont dispersés géographiquement, reviendrait à créer de la complexité inutile, alors qu'ils sont au plus près de la connaissance des besoins, qu'une bonne exécution d'un marché présuppose une implication préalable dans son montage et que c'est auprès des services que les élus exercent la réalité de leurs contrôles, dont leur mandat leur confère la charge.

L'ensemble de ce processus est d'autant plus strict que la Ville a, nonobstant les dispositions de l'article 11 du code, exigé que les MAPAS soient formalisés et qu'elle n'a pas mis en œuvre le Décret du 26 novembre 2004 dispensant de publicité les achats de moins de 4 000 Euros.

Cette politique rigoureuse d'achat public n'a d'ailleurs été sanctionnée par aucun contentieux sur la période examinée.

Pour ce qui est de la nomenclature et de la procédure de contrôle interne, la Ville de Marseille s'est attachée à mettre en place des procédures pour respecter les règles du nouveau code. Ainsi, la procédure des « chefs de file » a été définie et mise en œuvre dès janvier 2002 pour assurer le contrôle du respect des seuils de procédure.

La Chambre note d'ailleurs que cette procédure est adaptée à la taille de la collectivité ainsi qu'à ses caractéristiques.

Pour chaque ligne de nomenclature, un service municipal est désigné « chef de file » et a en charge le recensement des besoins de l'ensemble des services municipaux et la détermination du niveau de procédure. Dès lors que le « chef de file » précise que le montant des besoins se situe en deçà du seuil des procédures formalisées, le contrôle s'effectue de manière automatique dans l'application financière à chaque engagement. **Un engagement comptable qui aurait pour effet un dépassement du seuil, ne peut être fait (blocage informatique).**

Pour les fournitures et les services, le code des marchés publics de 2001 reposait sur une nomenclature obligatoire, outil de computation des seuils qui fit l'objet de très nombreuses critiques en raison notamment de son caractère trop globalisant dans certains domaines alors que d'autres étaient très détaillés. On peut citer la nomenclature 1901 qui regroupait tous les produits en caoutchouc ou la ligne 3101 pour les matériaux de construction : du ciment aux menuiseries plastiques en passant par les ouvrages en plâtre ou bien encore la ligne 1408 qui computait serpillières et parachutes. A l'inverse, les articles médicaux et médicaments représentaient 77 lignes distinctes sur les 484 de la nomenclature.

Le code des marchés publics de 2004 a entendu corriger la rigidité du précédent en permettant aux pouvoirs adjudicateurs d'élaborer leurs propres modes de computation de seuils dans le respect des grands principes du code. La méthode de la nomenclature était donc valable mais devait pouvoir être adaptée afin de privilégier une « logique d'achat et non pas une logique de procédure » selon les termes de M. Jérôme GRAND d'ESNON, Directeur des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie et des Finances.

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre à savoir : « ..l'abandon de la nomenclature ne devait pas avoir pour effet d'en voir réapparaître de nouvelles ... », l'esprit du code laisse clairement à l'acheteur public la charge de définir une nomenclature ; la Circulaire du 7 janvier 2004 (NOR ECO Z03 00024C) précise en son chapitre 7 : *« Pour apprécier l'homogénéité de leurs besoins en fonction des caractéristiques propres de la prestation, les acheteurs peuvent élaborer une classification propre de leurs achats selon une typologie cohérente avec leurs activités. »*

Toutes les grandes collectivités se sont donc dotées d'une nomenclature propre (Ville de Lyon, Région Ile de France, ...). L'association des acheteurs des collectivités locales propose également un modèle de nomenclature.

Le découpage choisi par la Ville de Marseille correspond à une logique d'achat et d'efficacité économique.

Du choix fait à l'origine de conserver l'architecture de la nomenclature 2001 pour rendre la collectivité opérationnelle immédiatement (pour mémoire, le code 2004 a été publié en janvier 2004), il résulte la subsistance de nombreux articles non utilisés. La nomenclature en vigueur à la Ville de Marseille depuis le 1^{er} janvier 2005 comporte encore environ 90 articles non utilisés compte tenu des compétences communales. Cela n'a aucune incidence sur la commande publique.

Quant à la publication des MAPA dans la presse quotidienne régionale, elle ne résulte pas d'un choix de la part de la Ville de Marseille, mais d'une obligation juridique, en l'état des instructions ministérielles et de la jurisprudence, le souci d'économie incitant les Collectivités à une montée en puissance de leur site internet sans pour autant leur permettre d'anticiper sur leur audience.

En effet tant la circulaire d'application du code que la jurisprudence ne reconnaissent comme vecteur de publicité « transparent et efficace » que celle effectuée par voie de presse écrite.

Lors de l'entrée en vigueur de la réforme de 2004, M. GRAND D'ESNON avait d'ailleurs prévenu « Dans un premier temps, on ne doit considérer les sites Internet que comme un élément de publicité complémentaire » (« chat » achatpublic.com du 21 janvier 2004.)

Bien évidemment, la Ville de Marseille soucieuse de la défense des deniers publics suit avec intérêt l'évolution de la jurisprudence en la matière. Elle effectue d'ailleurs un suivi du taux de fréquentation du site Internet afin de pouvoir établir la montée en puissance de ce média pour à terme privilégier ce mode de publicité.

3-4-2) La dématérialisation des procédures

La Ville de Marseille se réjouit de constater que la CRC a pris acte que cette dernière avait pris le tournant de la dématérialisation des procédures formalisées – seule prévue par le code – en s'étant parfaitement conformée, dans les délais, aux exigences légales.

Toutefois, elle n'a pu s'empêcher de constater que seules deux offres dématérialisées ont été déposées en 2005, démontrant pour l'instant le peu d'enthousiasme du secteur privé en la matière et atténuant d'autant les effets que l'on pourrait espérer du « tout dématérialisé ».

S'agissant de l'utilisation des nouveaux moyens informatiques dans le cadre des autres procédures non formalisées, outre qu'il ne s'agit que d'une faculté qui ne peut être mise en œuvre que de manière complémentaire et qu'il convient d'utiliser avec la plus grande précaution au regard des risques juridiques significatifs (délit de favoritisme si le seul référencement était utilisé), il importe de relever que la Commune, seule des cinq premières grandes villes de France, utilise bien ce procédé d'alerte.

Les abonnés, dont le nombre avoisine les 500, peuvent être ainsi alertés de la parution des publications dans les secteurs qu'ils ont préalablement sélectionnés.

IV) La BMVR de l'Alcazar

4-2)/ L'analyse des offres effectuée par le maître d'œuvre.

Il est inexact d'affirmer que le regroupement D est «non classé» sur le volet technique. Il a été classé 5^{ème}

4.4) Un coût final malgré tout incertain :

Ce point appelle de notre part les observations suivantes :

Il semblerait tout d'abord qu'il y ait une certaine confusion entre un prix global forfaitaire et un prix ferme et définitif. Le marché attribué au groupement d'entreprise est à prix global et forfaitaire mais il n'est pas ferme et définitif mais révisable en fonction de l'indice BTO1.

Par ailleurs, la Chambre fait état de deux réclamations, l'une d'un montant de 6.001.629 €, l'autre d'un montant « *compris entre deux et trois millions d'euros* » pour conclure qu'« *en retenant une hypothèse basse, plus de 8 M€ supplémentaires pourraient ainsi être mis à la charge de la collectivité* ».

Il convient en premier lieu de relever que le montant de 6.001.629,84 € HT est celui présenté par le groupement d'entreprises dans son projet de DGD et n'a jamais été validé ni par la maîtrise d'œuvre ni par le maître d'ouvrage.

En second lieu, concernant le montant « vraisemblable du sinistre », la Ville est étonnée de voir apparaître un chiffre qui serait déterminé dans une fourchette comprise entre deux et trois millions d'euros car à ce jour l'expert n'a pas encore procédé au chiffrage des préjudices relatifs au sinistre du 6 rue nationale, ce montant devant d'ailleurs faire l'objet du pré-rapport n° 3 dont les parties restent en attente.

En troisième lieu, additionner les deux montants n'a pas de sens car la réclamation mentionnée au DGD porte en grande partie sur les conséquences du sinistre de l'immeuble jouxtant la BMVR.

Ces deux réclamations ont pour point commun d'être actuellement en cours de jugement par le Tribunal Administratif de Marseille, la Ville concluant dans l'une comme dans l'autre au rejet de la réclamation des entreprises.

A cet égard, il est étonnant que la Chambre croie pouvoir émettre un avis sur le bien fondé de réclamations formées par les entreprises (aussi bien dans leur principe que dans leur montant) sans avoir eu communication des mémoires échangés entre les parties dans ces deux instances.

Il est tout aussi étonnant de constater que la Chambre, sans connaissance aucune des mémoires et pièces échangés dans le cadre des procédures contentieuses en cours, n'envisage dans le cadre de ses développements qu'une seule alternative (la condamnation de la « *Ville ou Marseille Aménagement* ») sans envisager un seul instant l'hypothèse du rejet des recours des entreprises, ou celle d'une diminution très sensible de leurs prétentions par le Tribunal Administratif, ou celle d'une responsabilité des entreprises, de la maîtrise d'œuvre, du contrôleur technique ou d'autres intervenants du chantier.

Il convient à cet égard de relever que la Ville et Marseille Aménagement soutiennent devant le Tribunal Administratif que les dispositions du CCAG Travaux régissant les réclamations n'ont pas été respectées par les entreprises et qu'en tout état de cause lesdites entreprises ont participé à la survenance du sinistre occasionné aux immeubles du 6/8 rue Nationale, ce qui a pour effet de les priver de toute indemnité sur le fondement de la théorie des sujétions imprévues.

Ainsi, non seulement la Chambre a pris position sur d'hypothétiques dépenses que la Ville aura peut être à prendre en charge au titre d'un exercice ultérieur à ceux correspondant à la période sous contrôle, mais encore force est de constater que cette dernière préjuge, dans un sens défavorable à la Ville, des décisions que seront amenés à prendre le Tribunal Administratif de Marseille, et le cas échéant, les juridictions ultérieurement saisies, dans le cadre de ces contentieux.

En conclusion sur ce dossier, la Ville réaffirme qu'il est incontestable que la partie la plus importante des retards et du dérapage des coûts, provienne :

- de la réalisation de fouilles archéologiques supplémentaires,
- de problèmes techniques rencontrés lors de la mise en œuvre des fondations de l'ouvrage, problèmes qui ont conduit un expert judiciaire à préconiser des mesures curatives objets des avenants.

Dès lors, on constate que ces retards et ces dépassements n'ont absolument aucun lien avec le fait que la Ville ait choisi un mandataire ou non ou qu'elle ait décidé de recourir à une entreprise générale.

Concernant ce dernier point, il est d'ailleurs presque certain que s'il y avait eu plusieurs lots, l'entreprise ayant réalisé le lot « fondations » , serait entrée en contentieux judiciaire avec la Ville. Cela aurait entraîné l'arrêt complet du chantier, l'indemnisation des attributaires des autres lots et, en fin de compte, des délais et des coûts encore plus élevés que ceux effectivement rencontrés.