

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 13 octobre 2006

REF.: Greffe/SR n°2159

PERSONNEL ET CONFIDENTIEL

Lettre recommandée avec A.R 726982985fr

Monsieur le Sénateur-Maire,

Par lettre du 1er septembre 2006, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Marseille.

Votre réponse parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, a été enregistrée au greffe le 2 octobre 2006.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur-Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

Monsieur Jean-Claude GAUDIN

Sénateur-Maire

Hôtel de ville

13233 MARSEILLE CEDEX 1

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

(Bouches-du-Rhône)

Années 1997 à 2005

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Marseille à partir de l'année 1997 qui a été confié à M. Estampes, premier conseiller. Par lettre en date du 30 juin 2004, le président de la chambre en a informé M. Gaudin, maire de la ville. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 septembre 2005 entre M. Gaudin et le rapporteur.

Lors de sa séance des 5 et 6 octobre 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1997 à 2005. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Gaudin et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. A une exception, toutes les personnes ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, les 11 et 22 mai 2006, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président de la chambre, Mme Oulion, présidente de section, MM. Giannini, Rocca, Debruyne, présidents de section, Mme Latgé, conseillère, MM. Amigues et Berthet, conseillers, et M. Estampes, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 1er septembre 2006 à M. Gaudin, maire en fonctions. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

## Introduction

### I) La fiabilité des comptes

#### 1-1) La gestion en autorisation de programme - crédits de paiement (AP-CP) p 3

##### 1-1-1) Une gestion des AP insuffisamment rigoureuse p 4

##### 1-1-2) Une technique employée de manière excessive p 6

#### 1-2) L'évaluation de la sincérité des restes à réaliser p 6

#### 1-3) Un provisionnement insuffisant p 8

##### 1-3-1) La provision spéciale pour garantie d'emprunts p 8

1-3-2) La provision pour litiges et contentieux p 9

1-3-3) Les provisions pour risques et charges p 10

II) Analyse de la situation financière

2-1) Un résultat de fonctionnement qui reste fragile p 11

2-2) Une progression récente du produit de la fiscalité p 13

2-3) La gestion des bases fiscales par la ville p 14

2-3-1) Une politique d'abattement des bases fiscales généreuse p 15

2-3-2) Le coût budgétaire de cette politique p 16

2-3-3) La nécessité de mobiliser de façon équitable les bases fiscales p 16

2-4) Evolution de l'endettement p 17

Les dépenses de fonctionnement

3-1) La gestion des ressources humaines p 19

3-1-1) Aspects généraux p 19

3-1-2) L'absentéisme pour raison maladie p 23

3-1-3) L'ARTT p 23

3-1-4) Les heures supplémentaires p 25

3-2) Les primes et avantages accordés au personnel p 26

3-2-1) La prime d'études p 26

3-2-2) Les véhicules et les frais liés à leur utilisation p 27

3-3) Le remboursement des frais engagés par les élus p 28

3-4) La mise en place du nouveau code des marchés publics p 29

3-4-1) Les procédures de la commande publique à la Ville de Marseille p 29

3-4-2) La dématérialisation des procédures p 31

La BMVR de l'Alcazar

4-1) Description générale p 32

4-2) L'analyse des offres effectuées par le maître d'ouvrage p 32

4-3) La position de Marseille Aménagement p 34

4-4) Un coût final malgré tout incertain p 34

Introduction

De manière liminaire, la chambre a procédé à un examen des suites données par la collectivité aux précédents contrôles concernant la ville, ses satellites ou certaines opérations conduites par elle, notamment celles liées à la coupe du monde de football.

Pour l'essentiel, ces opérations n'appellent pas de remarques. En ce qui concerne les relations entre la ville et l'Olympique de Marseille, la chambre relève toutefois que si la collectivité s'est dotée d'un compte d'exploitation des installations sportives mises à disposition (stade Vélodrome et centre de la Commanderie), ce document reste insuffisamment renseigné. Principalement, le compte d'exploitation ne retranscrit pas les amortissements des installations, évalués par la chambre à 2 millions d'euros par an. En tout état de cause, ces équipements doivent être amortis par la ville.

Au-delà de cet aspect rétrospectif, le contrôle de la chambre a porté en premier lieu sur la fiabilité des comptes (I) et l'analyse de la situation financière de la ville (II). Le présent rapport d'observations provisoires comprend également des chapitres spécifiques consacrés à la section de fonctionnement (III) et aux conditions de réalisation de la Bibliothèque de l'Alcazar (IV).

I) La fiabilité des comptes

L'examen de la fiabilité des comptes constitue un préalable à l'analyse de la situation financière d'une collectivité. De ce point de vue, la chambre regrette l'absence d'un règlement financier municipal dont l'existence n'est pas obligatoire, mais qui permettrait de border clairement les pratiques en leur assurant toute la transparence souhaitable.

1-1) La gestion en autorisations de programme - crédits de paiement (AP-CP)

La procédure des AP-CP, qui jusqu'à l'ordonnance du 26 août 2005 concernait uniquement les dépenses d'investissement, a pour objet d'étaler le financement des investissements les plus lourds sur plusieurs années, et de limiter les inscriptions des crédits de paiements au budget annuel aux seuls montants à régler dans l'exercice. L'ouverture d'une AP s'effectue par délibération de l'assemblée fixant le montant estimatif de la dépense et la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement. Ce montant et cette répartition peuvent être révisés à tout moment selon les mêmes formes.

L'AP représente le montant maximum des crédits pouvant être engagés au titre des dépenses considérées. Pour le mandatement de ces dépenses, la consommation des crédits se réfère en revanche aux crédits de paiement ouverts pour l'exercice, l'équilibre du budget s'appréciant par rapport aux seuls crédits de paiement.

Les objectifs de la mise en place d'une procédure budgétaire fondée sur les AP-CP sont multiples. L'AP permet de mieux faire apparaître le coût d'une opération étalée sur plusieurs exercices ; elle permet de limiter les ouvertures de crédits de paiement aux seuls besoins annuels du mandatement, l'engagement étant possible pendant la durée de l'autorisation de programme. L'AP conduit à faciliter la lisibilité financière des comptes et à améliorer les taux de réalisation, en faisant coïncider les budgets votés et les budgets réalisés. Sans AP-CP en effet, les différents documents comptables font apparaître en fin d'année des taux de réalisation peu flatteurs, associés à des volumes d'emprunts considérables, ce qui donne une mauvaise image de gestion, alors même que la collectivité n'est pas responsable des délais de réalisation des investissements. Cette technique permet d'éviter l'accumulation de restes à réaliser conséquents qui faussent la lecture du compte administratif.

Etant donné que la ville s'est préoccupée de la programmation pluriannuelle des ses investissements (PPI), la gestion en AP-CP est particulièrement pertinente. Elle lui est complémentaire. L'articulation AP/PPI est en effet indispensable, puisque les AP constituent la traduction financière du programme d'équipements structurants d'une mandature. En ventilant les AP sur un nombre déterminé d'exercices, la PPI doit avoir une incidence directe sur les CP inscrits dans les budgets successifs et donc indirectement sur les contours de la section de fonctionnement à travers l'évolution de l'autofinancement.

A cette fin, la ville s'est dotée d'une organisation qui permet de suivre les réalisations. Le service de la programmation des investissements, placé sous la direction du secrétaire général, est chargé de la programmation quinquennale, opérationnelle et financière. Le travail de cette structure est prolongé par l'action du comité technique de programmation, qui fait le lien entre les besoins exprimés par les directions ou les mairies d'arrondissement. Il se réunit mensuellement afin d'arbitrer les nouvelles demandes, valider le coût des réalisations, déterminer les délais ou le choix des procédures. Enfin, le comité financier de programmation recense les financements prévisionnels (subventions, etc.), apprécie l'impact financier des nouveaux projets et élabore le tableau de bord des AP-CP.

Une telle organisation est d'autant plus indispensable qu'aujourd'hui la ville investit fréquemment aux côtés d'autres partenaires (la communauté urbaine notamment), ce qui renforce la nécessité de suivre rigoureusement les programmes, tant leurs aspects financiers que techniques.

L'ajustement des CP annuels au montant prévisible des prestations devant donner lieu à service fait dans l'année contribue, normalement, à diminuer l'importance des restes à réaliser. Le recours à la procédure d'AP-CP aboutit à " dégonfler " le budget primitif, tout comme le compte administratif ultérieur, des opérations qui ne seront réalisées que les années suivantes. Si la collectivité pratique un système d'AP-CP en programmant correctement ses investissements, son budget primitif deviendra très proche d'un compte administratif prévisionnel, ce qui en fera un véritable instrument de pilotage tout au long de l'année.

En revanche, si la conjoncture conduit la collectivité à étaler ses investissements ou à les réduire, celle-ci aura sans doute voté annuellement bien plus d'AP qu'elle ne pourra consommer de CP annuels. Le risque est alors de continuer à voter des AP qui viendront s'ajouter aux AP en stock, et de dépasser ainsi les capacités financières de la ville.

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

La collectivité retrace effectivement les AP et les CP dans ses documents comptables. Néanmoins, si l'on considère que la procédure de gestion en AP-CP a été mise en place lors de l'exercice 1998 et qu'elle a été réellement développée à partir de l'exercice suivant, on peut s'interroger sur la progression du volume des autorisations de programme.

Pa602001

Au 31/12 de l'année	2000	2001	2002	2003	2004
Cumul des AP votées	1 559	922	980	1 107	1 255
Cumul des sommes engagées	514	521	547	602	721
Cumul des sommes mandatées	417	435	442	495	599

Valeurs en M€

Après un démarrage rapide qui a vu se développer le volume des autorisations de programme ouvertes (ce point n'est pas forcément critiquable, le système devant s'installer), le montant des AP a diminué en 2001. Toutefois, à compter de l'exercice 2001, l'évolution se retourne et la progression s'affirme. Désormais, les ouvertures d'AP sont supérieures aux extinctions d'AP.

S'agissant de l'engagement et du paiement, la chambre note que les engagements progressent plus rapidement que les mandatements. Pour la période considérée, les crédits engagés (207 millions d'euros) sont supérieurs aux sommes mandatées (182 millions d'euros). A l'exception de l'exercice 2001, pour lequel les mandatements sont légèrement supérieurs aux engagements (ce

qui montre un rattrapage par rapport aux exercices précédents), ce décalage se produit pour chaque exercice.

La progression régulière du volume des AP et le décalage entre les AP et les CP signifient que la collectivité envisage de nouveaux programmes d'investissement, indépendamment de leur rythme d'exécution ou voire sans disposer des CP inscrits chaque année au budget. En outre, si sur plusieurs années, la commune engage beaucoup plus qu'elle ne mandate, elle risque de gonfler les restes à réaliser et doit majorer les crédits de paiement d'investissement de l'année N des sommes à mandater provenant de l'exercice N-1. Cette situation peut présenter le risque d'avoir à mobiliser sur un exercice, pour honorer les engagements pris, un volume de CP excessif par rapport aux possibilités financières de la collectivité.

Une progression du même ordre de grandeur des AP et des CP indiquerait à l'inverse que de nouveaux investissements ne sont envisagés que lorsque les précédents ont été financés, ou que le paiement des réalisations et le lancement de nouveaux projets se déroulent au même rythme.

La chambre considère que dès lors que le vote des AP n'est pas accompagné d'une répartition prévisionnelle des CP par exercice prévue par l'article R. 2311-9 du CGCT, l'intérêt et la finalité de la gestion en AP sont diminués. Les documents annexés au budget font en effet état des crédits inscrits pour l'exercice considéré et du reliquat à financer. Le rythme de réalisation de l'investissement concerné n'est pas précisé. La présentation d'un échéancier prévisionnel annuel de crédits de paiement au moment de l'ouverture de chaque AP et la révision annuelle de cet échéancier pour tenir compte de l'avancement réel de l'exécution de chaque programme demeurent indispensables. La Ville a cependant indiqué à la chambre qu'elle avait apporté des modifications sur ce point à compter de l'exercice 2006. Dorénavant, les AP seront ouvertes aux seules séances budgétaires et les échéanciers de crédits de paiement correspondant seront votés. Les AP et les CP seront révisés en fonction de l'affectation constatée une fois l'année échue.

A l'heure actuelle, l'existence d'un volume important d'emprunts reportés amène à s'interroger sur le nombre des opérations pour lesquelles la collectivité supporte un engagement juridique réel et, pour ces opérations, sur le rythme prévisible de réalisation des dépenses, ainsi que sur le degré de maîtrise interne de la consommation des crédits.

La chambre considère que le décalage croissant entre AP et CP est de nature à compromettre la réalisation de la programmation pluriannuelle des investissements.

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

La procédure des AP-CP a été ouverte aux communes par la loi du 6 février 1992, l'article R. 2311-9 du CGCT en explicitant les conditions d'application : " la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement relatifs aux

acquisitions de biens meubles et immeubles et aux travaux en cours à caractère pluriannuel. "

Ce texte limite ainsi le recours aux AP aux seules acquisitions de biens meubles et immeubles et travaux en cours à caractère pluriannuel, en général les plus importants. Or, cette dimension pluriannuelle, pourtant clairement au cœur de l'esprit et de la lettre du dispositif des AP-CP, semble avoir été largement relativisée par la collectivité.

En effet, la note interne relative à "la procédure des AP-CP mise en place à la ville de Marseille" fait état des éléments suivants :

"Les principes : La procédure des AP-CP s'applique à l'ensemble des projets d'équipement inscrits en section d'investissement.

Typologie d'AP : Les AP de projet (type I) ; les AP annuelles (type A)

L'AP annuelle : elle correspond à une enveloppe permettant de lancer des opérations au cours d'un seul exercice budgétaire. Son montant est généralement reconduit chaque année.

Les crédits de paiement correspondants sont inscrits au budget de l'année considérée et éventuellement sur l'année suivante pour les prestations qui sont engagées en fin d'exercice et mandatées en n+1.

Le solde des crédits de paiement non consommés à la fin de l'exercice n'est pas reporté sur l'exercice suivant. La ventilation pluriannuelle du reste à réaliser sur les AP votées est réétudié chaque année en fonction des engagements juridiques passés et à venir pour chaque opération, au cours des travaux préparatoires du budget."

Cette note, d'ailleurs confirmée par la commune, montre que depuis l'entrée en vigueur du système d'AP-CP à la ville, en 1998, toutes les dépenses d'investissement, à l'exception de la dette, des immobilisations financières et des travaux pour compte de tiers, sont couvertes par des autorisations de programme, alors que la notion d'autorisation de programme se conçoit uniquement dans un cadre pluriannuel. La procédure choisie par la collectivité n'est donc pas conforme à la réglementation.

Cette absence de distinction entre programmes annuels et pluriannuels altère l'apport de la procédure des AP-CP en termes de gestion financière prévisionnelle.

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

La chambre relève que pour l'ensemble de la période sous revue la ville enregistre à sa section d'investissement du compte administratif, des restes à réaliser en recettes, mais aucun en dépenses.

Elle note même que la ville enregistre une progression sensible de ses restes à réaliser en recettes d'investissement, notamment des recettes d'emprunt, qui ne semble s'infléchir qu'en 2004.

Pa602002

<b>RAR (RI)</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Subventions	15,0	17,7	25,1	29,5	26,3	23,4	23,9
<b>Emprunts</b>	<b>15,5</b>	<b>23</b>	<b>48,8</b>	<b>56,4</b>	<b>71,0</b>	<b>73,0</b>	<b>63,1</b>
Autres	8,0	6,3	3,8	7,4	4,4	3,3	3
<b>Total</b>	<b>38,5</b>	<b>47</b>	<b>77,7</b>	<b>93,3</b>	<b>101,7</b>	<b>99,7</b>	<b>90,0</b>

Valeurs en M€

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure des AP-CP, la collectivité a cru pouvoir éliminer tous les restes à réaliser en dépenses (crédits de paiement correspondant à des dépenses engagées non mandatées) au motif qu'ils sont couverts par une AP et les crédits de paiement correspondants ouverts au budget l'année suivante. Poussant la logique jusqu'au bout, elle recourt à cette procédure même pour des " restes " afférents à des AP " annuelles ".

Il est irréaliste et peu cohérent qu'il puisse y avoir des restes à réaliser en recettes alors que disparaissent les restes à réaliser relatifs aux dépenses engagées dont elles permettent le financement. Ce mécanisme améliore artificiellement le solde de la section d'investissement en diminuant le besoin de financement, ce qui permet une plus grande liberté dans l'affectation des résultats de la section de fonctionnement.

Le cas des AP annuelles, dont la chambre conteste la régularité, est particulièrement éclairant. Dans cette hypothèse, les crédits engagés et non mandatés ne sont plus couverts par une AP. Même dans la logique de la ville, les dépenses non réglées devraient alors être considérées comme des restes à réaliser.

Par restes à réaliser en recettes, on entend les recettes juridiquement certaines, n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre.

S'agissant de subvention (ou d'aliénation), une convention ou une promesse d'achat sont suffisantes pour conférer un caractère certain aux recettes. Une vérification des subventions a été menée par la chambre pour s'assurer de la réalité des dites inscriptions. Elle n'appelle pas de commentaires.

Les emprunts d'équilibre figurant en restes à réaliser doivent être appuyés par la certitude de l'engagement de financement de la banque. S'il n'est guère réaliste, et en tout état de cause particulièrement onéreux, d'exiger la mobilisation effective du prêt, il peut sembler raisonnable de produire au moins une lettre d'intention à l'appui de l'inscription de la recette.

L'appréciation de la sincérité des emprunts inscrits en restes à réaliser ne va pas de soi, les collectivités pouvant avoir tendance d'inscrire en face de leurs dépenses des recettes d'emprunt, alors même qu'elles n'ont pas contracté avec leurs banques (circulaire de la direction générale des collectivités locales du 30 décembre 1997).

Dans sa décision du 16 mars 2001 " Commune de Rennes-les-Bains c/M. Lacan ", le Conseil d'Etat, en confirmant l'insincérité budgétaire jugée par le tribunal administratif, a fait référence " aux circonstances de l'espèce " pour apprécier la sincérité des inscriptions budgétaires. De fait, la santé financière de la collectivité est l'élément déterminant à prendre en compte pour juger du caractère aléatoire d'une recette résultant d'un hypothétique emprunt.

Si la chambre peut analyser, nonobstant les différentes conditions posées, les propositions des banques comme des engagements lors de la période 1998 - 2001, permettant de justifier leur inscription en restes à réaliser, son jugement est dubitatif pour la période postérieure, la capacité de désendettement de la ville s'étant réduite de moitié à partir de l'exercice 2001. De fait, la chambre estime que l'exacte sincérité des recettes d'emprunts inscrites en restes à réaliser n'est plus désormais totalement avérée.

Pour les exercices 2002 et suivants, les recettes d'investissement pouvant être inscrites avec certitude au budget en restes à réaliser se résument aux postes " subventions " et " autres recettes ", l'engagement financier des banques n'étant pas intégralement démontré juridiquement. La ville a toutefois indiqué son intention d'adopter une procédure garantissant plus explicitement l'engagement consenti par les banques.

En outre, l'état détaillé des dépenses engagées non mandatées (l'annexe 2 du compte administratif de 2004, pour l'ensemble des AP existantes, mentionne la valeur de 122,5 millions d'euros pour le solde des engagements non mandatés au 31 décembre 2004) doit permettre de déterminer le montant à inscrire en restes à réaliser, qui correspond à la différence entre les crédits votés, en l'occurrence les CP engagés, et les mandatements. Les restes à réaliser en dépenses d'investissement ne peuvent être nuls, les AP annuelles n'ayant notamment pas lieu d'être, ce qui conduit la chambre à conclure que le résultat de l'exercice 2004 est de toute évidence inférieur à la valeur affichée.

### 1-3) Un provisionnement insuffisant

La technique budgétaire et comptable de la provision vise à constater une charge de fonctionnement (la dotation) pour dégager des ressources (la provision) destinées à faire face soit à un risque probable, soit à une dépréciation qui n'a pas encore acquis un caractère définitif. Il existe plusieurs types de provisions, certaines étant réglementées et constituant des dépenses obligatoires des collectivités. Parmi ces provisions réglementées on trouve :

la provision spéciale pour garantie d'emprunt (compte 144) ;

la provision pour litiges et contentieux (compte 146).

Les modalités de constitution de ces provisions réglementées sont précisées dans le décret n° 96-524 du 13 juin 1996. Le provisionnement doit être examiné sous l'angle de la sincérité des comptes. Dès lors que le responsable de l'exécutif a connaissance d'un risque certain mais dont le montant n'est pas encore précisément déterminé, il doit en faire état, même si aucun décaissement n'est encore susceptible d'être enregistré immédiatement dans les comptes. Compte tenu des informations dont il dispose, le responsable de l'élaboration du budget devra évaluer au mieux la dotation aux provisions correspondante.

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

Cette provision (articles L. 2252-3 et R. 2252-3 du CGCT) est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus.

La provision doit être constituée par les communes qui accordent elles-mêmes une garantie d'emprunt ou un cautionnement à une personne privée, sauf s'il s'agit d'organismes intervenant dans le logement social ou d'organismes reconnus d'intérêt général visés à l'article 238 bis du code général des impôts. L'article R. 2252-3 du CGCT précité dispose que la dotation annuelle est égale à 2,5 % du montant total des annuités d'emprunts garantis au

31 décembre de l'exercice précédent et que l'encours de la provision doit atteindre 10 % des annuités d'emprunt garantis ou cautionnés par la commune au 31 décembre de l'exercice.

Au-delà de ce seuil, la provision peut être reprise à hauteur de la différence entre son montant et le seuil de 10 % précédemment défini.

L'annexe 2 bis du budget primitif retrace les emprunts garantis susceptibles de générer l'obligation de provisionnement. Pour 2004, le montant calculé par les services de la dotation annuelle à inscrire au compte 144 s'élevait à 1,23 millions d'euros. Pour autant, aucune inscription n'a été réalisée sur ce compte. Les services financiers de la collectivité estiment en effet que le plafond de 10 % se calcule annuellement, sur les emprunts garantis de l'année. La chambre considère que le plafond concernant les emprunts garantis " au 31 décembre de l'exercice " doit s'appliquer au stock d'emprunts garantis jusqu'à cette date. Le sous-provisionnement du compte 144 s'élève ainsi à près de 1,5 millions d'euros en 2004. La ville a concédé cette erreur de provisionnement.

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

Le décret de 1996, précédemment évoqué, pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du CGCT confère un caractère obligatoire aux dépenses relatives à la dotation aux provisions pour litiges et contentieux, ce qui n'exclut pas la constitution d'autres provisions si la collectivité a connaissance

d'un risque financier potentiel.

La provision est constituée lorsqu'une première décision de justice rend probable le risque de mise à la charge de la commune d'une dépense. Le conseil municipal doit alors apprécier de manière sincère le montant de la provision en fonction du risque et l'inscrire au budget. Sur ce point précis, la dernière modification de l'instruction M14 a conféré à l'article R. 2321-2 du CGCT un sens encore plus restrictif :

"Une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

1°) Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à la hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru;

(...)

3°) Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public."

La provision obligatoire pour litiges et contentieux doit être inscrite au compte 146. Tel n'est pas le cas à Marseille. La chambre remarque que les services financiers ont indiqué mettre en ouvre une autre procédure, en ouvrant les crédits correspondants à l'article 6227 " frais d'actes et de contentieux ". Cet article de la section de fonctionnement était doté de

272 415 euros (compte administratif 2004), sur lesquels 169 075 euros ont été effectivement mandatés. Cette pratique, qui consiste à ouvrir des crédits prévisionnels, n'est pas conforme aux préconisations de l'instruction M14, les crédits ouverts ayant vocation à donner lieu à des mandatements, alors que la logique du provisionnement est toute autre.

Dans le cadre du présent contrôle, il n'a pas été entrepris une analyse exhaustive du " risque " devant faire l'objet de dotation au compte 146. La chambre a cependant relevé que les crédits inscrits à ce compte n'étaient pas représentatifs des risques encourus par la collectivité.

A titre d'exemple, le contentieux relatif à la rénovation du stade Vélodrome avec l'entreprise Chagnaud, devant le tribunal administratif au moment de l'instruction, portait sur une somme de 13 millions d'euros. Si le comité consultatif de règlement amiable des litiges (CCIRAL) a chiffré le dédommagement équitable à 5,5 millions d'euros, cette somme reste sans commune mesure avec celle inscrite au compte 6227.

La collectivité ne provisionne donc pas les risques financiers dont elle a connaissance, alors que la réglementation l'y oblige. La chambre considère que pour le contentieux évoqué ci-dessus, la ville aurait dû au moins effectuer une dotation provisionnelle au compte 15 (provisions pour risques et charges). A cet égard, le fait que la ville ait constitué des provisions pour dettes financières ou pour garantie d'emprunts, ne sauraient tenir lieu de provisions pour d'autres risques connus d'elle.

### 1-3-3) Les provisions pour risques et charges

Indépendamment des provisions obligatoires, l'assemblée délibérante peut souhaiter provisionner les risques financiers qu'elle estime avérés. Il s'agit de respecter le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la commune à un moment donné, compte tenu des informations détenues par les autorités de la collectivité. Ce compte de " provisions pour risque et charges " est le compte 15. Le régime de ces provisions est identique à celui applicable de droit commun aux sociétés commerciales. Même si ce provisionnement ne constitue pas une obligation, la transparence requise par l'instruction M14, d'ailleurs réaffirmée par sa nouvelle version, aurait dû conduire la collectivité à le mettre en oeuvre. La nouvelle réglementation ne dispense pas la collectivité de provisionner. Or, sur l'ensemble de la période sous revue, la chambre constate que ce compte n'est pas crédité.

Il est clair que la réduction des marges de manœuvre financières de la collectivité a conduit les services financiers à trouver une variable d'ajustement pour épargner le résultat de la section de fonctionnement.

## II) Analyse de la situation financière

La chambre souligne que les éléments de ce chapitre doivent être appréciés au regard des développements précédents relatifs à la sincérité des comptes de la collectivité. Il est vraisemblable que certaines pratiques aient pu avoir pour origine la faiblesse des marges de manœuvre financières de la ville.

L'analyse financière porte sur la période 1998-2004, alors que le champ de l'examen de la gestion s'étend sur les exercices 1997 à 2005. Commencer l'analyse financière à l'exercice 1998 permet d'éliminer un biais méthodologique, en l'espèce éviter l'année 1997, premier exercice où est intervenu le rattachement des charges requis par l'instruction M 14. De fait, certains postes de l'exercice 1997 sont artificiellement gonflés, ce qui ne permet pas d'asseoir des comparaisons pertinentes avec les exercices suivants. En outre, compte tenu de la date de fin d'instruction, le dernier exercice susceptible d'être analysé et pour lequel les comptes sont connus avec certitude est l'exercice 2004.

Enfin, en raison de la modicité des deux budgets annexes - les pompes funèbres

et le pôle multimédia de la Belle de Mai - l'analyse de la situation financière de la ville sera confondue avec celle de son budget principal.

L'analyse financière est marquée par les incidences de la création de la communauté urbaine. La charge annuelle des investissements transférés est déduite de l'attribution de compensation, recette de la section de fonctionnement. Les résultats de la section de fonctionnement sont donc automatiquement amoindris.

## 2-1) Un résultat de fonctionnement qui reste fragile

pa602003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Produits de gestion, dont :</b>	1 003,2	1 025,3	1 017,3	885,1	822,2	839,7	870,2
- Contributions directes	350,8	355,7	361,2	237,4	244,5	251,2	271,8
- Autres impôts et taxes	179,2	184,6	197,5	202,3	206,0	208,8	214,5
- DGF	248,7	258,6	210,0	195,8	198,3	200,8	221,9
<b>Charges de gestion, dont :</b>	781,2	821,2	811,0	721,0	694,3	721,4	732,3
- charges de personnel	421,6	443,3	464,8	489,8	445,0	470,6	479,2
- charges à caractère général	119,5	143,1	138,5	129,9	136,9	141,8	143,1
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>221,9</b>	<b>204,1</b>	<b>206,2</b>	<b>164,1</b>	<b>127,8</b>	<b>118,2</b>	<b>137,9</b>
Autres charges, dont :							
- charges financières	11,6	11,1	7,5	7,1	5,5	5,3	6,8
- intérêts des emprunts	74,8	60,5	66,8	71,2	67,8	65,7	63,7
Dotation aux amortissements et provisions	51,9	58,0	70,5	78,1	68,0	70,2	67,9
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>85,0</b>	<b>71,1</b>	<b>57,0</b>	<b>- 9,6</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 5,5</b>	<b>11,1</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>136,9</b>	<b>129,0</b>	<b>127,1</b>	<b>68,5</b>	<b>67,4</b>	<b>63,9</b>	<b>79,1</b>

Montants en M€

Le développement de nouveaux instruments financiers offrant des possibilités de gestion active et combinée de la dette et de la trésorerie altère la distinction entre ces deux notions. De ce fait, l'appréciation de la capacité d'autofinancement nette, après amortissement du capital des emprunts, impose des retraitements comptables importants. Tous les emprunts, quelle que soit leur durée, étant comptabilisés au compte 16, seule la destination des fonds peut permettre de distinguer un emprunt à court terme d'un crédit de trésorerie, le premier ayant vocation à financer des investissements, tandis que le second est, en principe, destiné à faire face à une insuffisance temporaire de liquidités. Il est à noter de surcroît que depuis l'exercice 2004, le compte 1644 a été subdivisé en un 1644-1 et un 1644-9, ce qui améliore la lisibilité des comptes (1), mais complique la comparaison avec les exercices précédents. En second lieu, avant d'analyser le tableau précédent, il convient de considérer que l'année 2002 constitue le premier exercice après le transfert des personnels à la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM).

Sous ces réserves, la chambre relève un certain nombre d'éléments importants :

- Les contributions directes connaissent désormais une progression plus vigoureuse que lors des premiers exercices sous revue. Alors que sur la période 1998-2000, le produit de la fiscalité

directe locale progressait d'à peine 1 % par an en moyenne en monnaie courante, sur la période 2001-2004 cette progression est proche de 3 %, atteignant même 8 % entre 2003 et 2004. Une analyse plus exhaustive de la fiscalité sera proposée ci-après, mais on peut relever à ce stade que " l'effet base " a commencé à jouer de manière significative à compter de l'exercice 2001, et qu'une progression des taux en 2004 a entraîné un accroissement important du produit fiscal direct.

- La dotation globale de fonctionnement (DGF) a elle aussi augmenté dans des proportions significatives, de 13 % en euros courants entre 2001 et 2004, soit environ 8 % en euros constants. Il s'agit là de l'effet de l'incitation financière au regroupement intercommunal prévu dans la loi de 1999, mais aussi d'un phénomène technique lié à l'intégration de diverses dotations dans la DGF.

- Dès lors, les produits de gestion, qui avaient quasiment stagné sur la période

1998 -2000 (+ 1,5 % en deux ans en euros courants, soit un repli en euros constants), ont connu une augmentation sensible entre 2002 et 2004 (+ 6 % en deux ans, en euros courants).

- En revanche, on constate que le transfert d'une partie des charges de personnel à la CUMPM n'a pas été mis à profit par la collectivité pour maîtriser ses charges de fonctionnement. Ce transfert, de 1872 agents en équivalent temps plein, aurait pourtant pu s'avérer positif. Les charges de fonctionnement (+ 4 % sur 1998-2000) ayant progressé plus vite que les recettes (+ 1,5 %) sur la période, la réduction prévisible du poste "charges de personnel" laissait penser que la commune allait pouvoir augmenter, ou au moins maintenir, son excédent brut de fonctionnement. Or, on relève que le poste "charges de personnel" a dépassé en 2003 sa valeur de l'exercice 2000 (470 millions d'euros contre 464 millions d'euros), malgré le transfert.

- Les charges à caractère général n'ont, elles non plus, guère diminué à l'occasion de ce transfert puisqu'en 2002, ce poste est pratiquement identique à celui de l'année 2000.

Si l'on considère la période 1998-2003 (2), ce que l'on nomme la rigidité de la dépense publique, à savoir l'ensemble "charges de personnel + intérêts courus", a progressé de 1998 à 2003 en euros courants de 508 millions d'euros à 548,7 millions d'euros, soit de + 8 %, alors que les effectifs ont connu une diminution de 15 % entre 2001 et 2002 et les frais financiers une décade de 18 % (86,4 millions d'euros à 70,5 millions d'euros). Ces éléments peuvent être exposés dans le tableau suivant :

Pa602004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Coefficient de rigidité	44,73 %	44,27 %	47,5 %	51,76 %	55,79 %	57,87 %	56,61 %
Dépenses de personnel / DRF	46,31 %	45,93 %	48,77 %	56,63 %	54,67 %	57,23 %	57,53 %
Charges à caractère général / DRF	13,12 %	14,81 %	14,51 %	15,00 %	16,74 %	17,17 %	17,12 %

- Cette importante rigidité peut s'expliquer par la poursuite de recrutements à un rythme soutenu. La ville a également avancé le surcoût engendré par l'augmentation des effectifs du Bataillon des Marins Pompiers imposée par la suppression du service national.

- Ces évolutions ont contribué à la réduction de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) entre 1998 et 2003. Il est à noter que cet EBF remonte de 118,2 millions d'euros à 137,9 millions d'euros en 2004 (+ 19,7 millions d'euros), sous l'effet direct de la progression du produit de la fiscalité locale

(+ 20,6 millions d'euros).

- Profitant principalement de la baisse des taux d'intérêts, la collectivité a connu une diminution de ses charges financières. Ce contexte favorable n'a cependant pas permis d'enrayer la baisse de son résultat de fonctionnement, devenu négatif à compter de l'exercice 2001 et jusqu'en 2003.

- La capacité d'autofinancement brute (CAF), qui permet de financer les dépenses d'investissements, diminue régulièrement au cours de la période sous revue. Elle est même divisée par deux entre 1998 et 2002 (de 136,9 millions d'euros à 67,4 millions d'euros). Il est vrai que les besoins d'investissement sont diminués par les transferts de compétences à la communauté. Cette CAF brute se relève toutefois en 2004, en raison de la progression du produit fiscal. Pour autant, la CAF nette après remboursement de la dette reste négative tout au long de la période. Pour l'exercice 2004, la chambre évalue désormais cette capacité d'autofinancement nette de la ville à - 17 millions d'euros.

## 2-2) Une progression récente du produit de la fiscalité

Un descriptif général de l'évolution de la fiscalité locale directe à Marseille (hors taxe professionnelle) est donné dans le tableau ci-après :

(M€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Bases</b>							
- TH	526	539	555	571	591	608	628
- FB	570	581	593	599	613	629	646
- FNB	2	2	2	2	2	2	2
<b>Taux en %</b>							
- TH	21,93	21,93	21,93	21,93	21,93	21,93	23,03
- FB	18,47	18,47	18,47	18,47	18,47	18,47	19,39
- FNB	19,21	19,21	19,21	19,21	19,21	19,21	20,17
<b>Produit</b>							
- TH	115	118	121	125	129	133	144
- FB	105	107	109	109	113	116	125
- FNB	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
<b>Total</b>	221	226	231	236	243	250	270
<b>Evolution du produit</b>		2,21 %	2,47 %	2,01 %	2,98 %	2,72 %	8,22 %
- Effet base							2,98 %
- Effet taux							4,97 %

La ville a maintenu une grande stabilité des taux d'imposition au cours de la période, puisqu'une augmentation des taux n'est intervenue qu'en 2004 (3). Considérant la situation financière de la ville et la dégradation de son épargne, l'augmentation de la pression fiscale (4) pouvait sembler prévisible, la commune n'ayant pas contenu l'évolution des dépenses.

Les taux de TH, FB et de FNB ont chacun progressé de 5 % en 2004. Cette évolution ne conduit pas la ville à s'écarter significativement des taux moyens pratiqués dans les communes de taille comparable au plan national ou régional. Ceux de la taxe d'habitation (TH) se situent environ entre un et deux points au-dessus des taux nationaux et régionaux sur la période 1998-2003. En ce qui concerne le foncier bâti (FB) et le foncier non bâti (FNB), la ville de Marseille pratique sensiblement les taux en vigueur dans les grandes villes.

Le décalage entre les taux pratiqués en matière de taxe d'habitation (qui concerne les locataires) et de foncier bâti (qui concerne les propriétaires) peut s'interpréter comme la traduction d'une volonté de ne pas pénaliser l'accession à la propriété et revient à favoriser les marseillais sédentaires aux dépens des marseillais de passage.

Au-delà de ce constat quantitatif (la comparaison statique des taux), la chambre s'est attachée à mesurer la pression fiscale exercée sur le contribuable local, afin de la rapprocher de celle supportée par les contribuables de communes comparables en utilisant les notions de potentiel et d'effort fiscal.

Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales du taux national moyen d'imposition. Les bases retenues sont les bases fiscales brutes. Ces bases sont calculées et déterminées par l'administration fiscale.

L'effort fiscal de la commune (article L. 2334-5 du CGCT) est égal au rapport entre le produit des

impôts reçus et le potentiel fiscal. En faisant application de ces définitions aux valeurs de 2004, on obtient un effort fiscal de 111,3 %. Cette valeur, supérieure à 100 %, indique que la pression fiscale reste élevée, le contribuable marseillais s'acquittant, à bases égales, d'une imposition supérieure de plus de 10 % par rapport à la moyenne nationale.

### 2-3) La gestion des bases fiscales par la ville

La fiscalité locale est assimilée par le contribuable au prix des services publics locaux qu'il doit acquitter, ce financement devant se faire de la manière la plus équitable. Pourtant, en dépit des actualisations entreprises par le législateur, la situation est restée figée au paysage fiscal des années 70 en raison de l'abandon de la révision générale des bases entreprise en 1990. De ce fait partout en France, les immeubles anciens des centres-villes sont relativement sous-fiscalisés, alors que les habitations collectives créées à la fin des années 60 le sont davantage.

La commune a souhaité introduire un système de sectorisation, possibilité offerte par la loi (5). La ville est ainsi découpée en secteurs (A-B-C), destinés à prendre en compte les différences entre quartiers. Des tarifs de valorisation fiscale différents y sont appliqués. Schématiquement et historiquement, le secteur C devait correspondre à une valeur médiane, le A à une pression fiscale moindre et le B une pression fiscale supérieure. Les secteurs A et B, concentrés essentiellement au centre-ville, représentent une faible partie du territoire ; le secteur C concerne tout le reste de la cité. Dans le secteur A on trouve ainsi les quartiers de Belsunce, Noailles ou Saint Charles, et aussi ceux de la Préfecture, Saint Victor ou Vauban (pour partie). Le secteur B est celui de Castellane, Périer, la Plage ou Endoume. Le secteur C, le plus vaste, regroupe tous les autres quartiers de Marseille, que ce soit l'Estaque, le Merlan, Mazargues, Saint Julien et le Roucas-Blanc.

Cette sectorisation a vieilli et ne correspond plus qu'imparfaitement à la répartition des ressources à l'époque où elle a été décidée. A titre d'exemple, pour un appartement de type 4, de 63 m<sup>2</sup> situé en catégorie 5, la valeur locative est de 2 884 euros en secteur A et de 3 308 euros en secteur B, soit 15 % de plus.

Au niveau national, sont répertoriées huit catégories d'habitations, de la première, " grand luxe ", à la huitième qualifiée de très médiocre ; à Marseille, seules six catégories de la nomenclature ont été retenues, de la 3<sup>ème</sup> à la 8<sup>ème</sup>. Administrativement, il n'y a donc pas d'habitations de grand luxe à Marseille. En dépit de cette réduction de l'échelle, le système reste complexe, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il soit inéquitable. La loi de 1990 n'ayant pas produit les effets escomptés, de nombreuses anomalies subsistent encore et ne pourront être résorbées qu'avec le temps si la législation demeure en l'état, la ville n'ayant plus la possibilité de modifier la classification fiscale de manière autonome. La conséquence directe en est la faible lisibilité du découpage fiscal local, les différentes évolutions ayant conduit à rendre la situation confuse de ce point de vue.

## Tarif d'évaluation des maisons individuelles et immeubles collectifs

selon les catégories et les secteurs (valeurs au m<sup>2</sup>)

pa602006

	MI <sup>1</sup>	IC <sup>2</sup>	MI	IC	MI	IC
Catégorie 3	8,38	7,62	9,90	7,92	9,45	6,86
Catégorie 4	8,07	6,86	9,14	7,77	8,38	6,09
Catégorie 5	7,62	6,25	7,92	7,16	6,86	5,79
Catégorie 6	6,70	5,48	6,86	5,94	5,79	5,03
Catégorie 7	5,79	4,87	5,79	4,87	4,26	3,81
	<b>Secteur A</b>		<b>Secteur B</b>		<b>Secteur C</b>	

---

<sup>1</sup> : Maisons individuelles

<sup>2</sup> : Immeubles collectifs

Notamment, pour les immeubles collectifs, la pression fiscale est moindre dans le secteur C (normalement le niveau moyen) que dans le secteur A (historiquement le niveau où la pression fiscale est moindre). Par ailleurs, si pour les catégories 3 et 4, le secteur C est plus cher pour les maisons individuelles que le secteur A, tel n'est plus le cas pour les maisons des catégories suivantes.

### 2-3-1) Une politique d'abattement des bases fiscales généreuse

Dès lors que l'on évoque une " modification " des bases fiscales, il convient de distinguer ce qui résulte de l'action de l'Etat ou de la collectivité. En effet, les abattements attribués par les collectivités, obligatoires ou facultatifs, ne sont pas compensés par l'Etat, à la différence des dégrèvements et de la quasi-totalité des exonérations.

En matière de TH, deux catégories d'abattement peuvent être mis en œuvre par une collectivité (art 1411 du CGI) : d'une part l'abattement obligatoire pour charges de famille, d'autre part deux abattements facultatifs.

Les collectivités déterminent tout d'abord le taux de l'abattement obligatoire pour charges de famille ; il est fixé par l'Etat (à 10 % de la valeur locative moyenne pour chacune des deux premières personnes à charge, puis 15 % ensuite pour chacune des personnes à charge suivantes), mais chaque collectivité peut majorer ces valeurs de 5 ou 10 points. A Marseille, ces taux ont été fixés à 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge ainsi que pour les suivantes, soit pratiquement le taux maximum.

S'agissant des deux abattements facultatifs, l'abattement général à la base concerne tous les contribuables en résidence principale (il est fixé par la collectivité à 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne), alors que l'abattement spécial à la base concerne les contribuables dont le revenu n'excède pas un plafond annuel fixé par la loi (art 1417 I bis du CGI) et qui vivent dans des locaux dont la valeur locative est inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne. Ce dernier abattement ne s'impose plus depuis que l'Etat a multiplié les dégrèvements en faveur des foyers les plus modestes. Les collectivités se dispensent d'ailleurs fréquemment aujourd'hui de l'attribuer (art 1639 A bis du CGI), et il n'existe plus à Marseille depuis 1991 (délibération du 11 juin 1990). En revanche, pour l'abattement général à la base, la ville a arrêté le taux de 15 %, soit le taux maximum autorisé par la loi.

En résumé, la ville applique l'abattement obligatoire au taux maximum (20 % au lieu de 10 % minimum) et a choisi d'appliquer l'abattement facultatif, au taux maximum également (15 %).

La modulation des abattements facultatifs de TH consentis par les communes est un moyen de moduler le produit fiscal par accroissement ou diminution de la pression sur les contribuables.

Bien que pouvant s'assimiler à une hausse des taux, la suppression ou la diminution d'un abattement n'a peut être pas le même impact psychologique négatif. L'abattement introduit également un degré de redistribution sociale, puisque son instauration avantage relativement les contribuables modestes dans la mesure où il porte sur un pourcentage de la valeur cadastrale moyenne de la localité.

### 2-3-2) Le coût budgétaire de cette politique

La collectivité a choisi, dans une délibération cadre du 30 juin 1989, de faire jouer les facultés qui lui étaient ouvertes pour mettre en oeuvre une politique d'abattements fiscaux généreuse. Cette politique visait à réduire le nombre d'assujettis à la taxe d'habitation, et en priorité les occupants de logements modestes, assimilés à ceux disposant des revenus les plus faibles.

Indépendamment de ces considérations générales que la chambre n'a pas à commenter, il est possible et utile d'évaluer le coût de la politique d'abattements choisie par la collectivité en matière de TH.

Pa602007

<b>TH</b>	<b>2004</b>
Bases brutes	922 457 858
Bases exonérées	110 589 182
Abattement général à la base (AGB)	106 542 334
Abattement pour charges de famille (ACF)	87 836 809
Bases nettes d'imposition	617 489 533
Taux	23,03 %
Produit	142 207 839
Produit théorique sans abattements	186 973 356
Coût AGB	24 526 045
Coût ACF	20 228 817
Produit théorique avec abattements fixés à la valeur légale (0 pour l'AGB facultatif et 10 % pour l'ACF)	176 858 947
Différentiel dû à la majoration locale des abattements	34 651 108

Valeurs en M€ : source : observatoire de la fiscalité locale, ville de Marseille

La collectivité abandonne le quart du produit de sa TH pour asseoir sa politique d'abattements, ce qui globalement correspond à une perte de produit fiscal (trois taxes) de 12,5 %. Considérant la diminution de produit découlant des abattements sur la TH en 2004, il est possible de calculer un taux "virtuel" applicable à une TH construite avec les abattements minimums (0 pour l'AGB facultatif et 10 % pour l'ACF). En 2004, il aurait suffi en effet d'appliquer un taux virtuel de 18,5 % pour obtenir le produit de TH de l'année qui a été obtenu avec un taux réel de 23,03 %. Ce calcul conduit à relativiser l'appréciation portée sur les taux, sans pour autant remettre en cause la valeur du coefficient de pression fiscale.

### 2-3-3) La nécessité de mobiliser de façon équitable les bases fiscales

La contraction des bases fiscales qui résulte des différentes réformes visant à alléger le poids de la fiscalité locale sur l'économie implique désormais une augmentation des taux plus importante

pour obtenir un produit fiscal donné, même si un dégrèvement n'entraîne pas de manque à gagner pour la collectivité.

Pa602008

Bases notifiées (M€)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TH	513	525	536	548	564	580	603	618
FB	555	570	580	592	595	611	628	645

La chambre constate que sur la période 1997 - 2000, les bases progressent faiblement, au rythme de 2 % environ par an, soit un ordre de grandeur comparable à celui choisi par le législateur pour sa réévaluation annuelle. En revanche, à partir de 2001 pour la TH et 2002 pour le FB, le rythme de la croissance s'accélère et atteint 3 %, voire 4 % pour la TH entre 2002 et 2003. Cette évolution résulte d'un retournement de tendance favorable à la ville, l'attractivité de Marseille se développant, parfois au-delà de son bassin démographique.

La recherche de nouvelles bases passe souvent par une politique d'investissements économiques. Le rendement de ce type d'investissement est toutefois difficile à évaluer : les retombées fiscales se combinent avec les créations d'emplois, l'évaluation des recettes futures est soumise à un fort aléa conjoncturel (prix de l'immobilier de bureau...). Ces politiques génèrent aussi des risques financiers (mise en jeu de garanties, faillite des locataires...).

En revanche, la correction des insuffisances de déclarations (oublis ou mauvaises déclarations des bases taxables, application d'abattements ou d'exonérations injustifiés) entraîne certes des charges de fonctionnement (études et recoupements de fichiers, mise à disposition de moyens humains et matériels au centre des impôts...), mais a un rendement généralement favorable, les gains étant récurrents et les charges ponctuelles.

A cette fin, la mairie s'est dotée d'un service central d'enquêtes (39 agents), investi de plusieurs missions relatives à la fiscalité locale et aux études démographiques. Cette dernière mission occupe désormais une place importante, en raison du transfert de compétence opéré en matière de recensement. Sur le plan fiscal, le service effectue des contrôles a posteriori du classement de certains locaux d'habitation, gère le suivi des travaux de la commission communale des impôts directs (CCID), l'observatoire de la fiscalité locale et élabore les tableaux de bord fiscaux qui seront portés à la connaissance des élus et des fonctionnaires locaux. L'idée de se doter d'une telle structure est louable. Toutefois, à l'heure actuelle, son apport effectif, dans la dimension prospective, ou à des réformes qu'elle pourrait susciter, reste encore modeste, sans que la compétence des agents ne puisse être mise en cause.

#### 2-4) Evolution de l'endettement

L'analyse de l'endettement est complexe, car la lecture des différents tableaux montre que

l'annuité de l'emprunt se contracte significativement à compter de l'exercice 2001, alors que le stock de dette progresse. Cette " anomalie ", suffisamment importante pour ne pas pouvoir être expliquée par l'évolution des taux d'intérêts ou les renégociations, résulte d'une mauvaise prise en compte comptable de certains emprunts. En effet, au 1er janvier 2001, dans le cadre des transferts de compétence, la CUMPM a pris à son compte 220,6 millions d'euros de dette (6) dont elle rembourse la charge, en capital et en intérêts. Toutefois, la partie de dette reprise par la structure intercommunale figure toujours dans les comptes de la ville.

Une vision synthétique de l'endettement est fournie par le tableau ci-après, construit sans tenir compte du retraitement évoqué ci-dessus :

Pa602009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emprunts nouveaux de l'année	283,2	233,8	237,2	232,8	252,2	201,6	252,3
Encours au 1 <sup>er</sup> janvier	1 483,5	1 521,6	1 546,3	1 566,9	1 591,9	1 641,9	1 685
Encours au 31 décembre	1 522,2	1 546,5	1 565,2	1 591,9	1 641,9	1 685,0	1 760,1
<b>Accroissement de l'encours</b>	<b>38,7</b>	<b>24,8</b>	<b>18,9</b>	<b>24,9</b>	<b>50,0</b>	<b>43,1</b>	<b>75,1</b>
Encours / habitant	1 838	1 885	1 916	1 942	1 972	2 034	2 088
Encours / RRF	145 %	145 %	148 %	91 %	186 %	189 %	187 %
Capacité d'autofinancement brute	136,9	129,0	127,1	68,5	67,4	63,9	79,1
<b>Capacité de désendettement (années)</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>22</b>

Valeurs en M€

En occultant l'emprunt désormais assumé par la CUMPM, on obtient une vision sensiblement différente de la réalité de la collectivité, les deux présentations ayant néanmoins une réalité économique, financière ou juridique. La diminution de l'endettement par habitant est neutre pour le contribuable, puisqu'il se retrouve endetté d'autant par le biais de la structure intercommunale.

Pa602010

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Encours au 1 <sup>er</sup> janvier	1 483,5	1 521,6	1 546,3	1 346,3	1 371,3	1 421,3	1 464,4
Encours au 31 décembre	1 522,2	1 546,5	1 565,2	1 371,3	1 421,3	1 464,4	1 539,5
<b>Variation de l'encours</b>	<b>38,7</b>	<b>24,8</b>	<b>18,9</b>	<b>-195,7</b>	<b>50,0</b>	<b>43,1</b>	<b>75,1</b>
Encours / habitant	1 838	1 885	1 916	1 679	1 740	1 793	1 885
Encours / RRF	145 %	145 %	148 %	78 %	161 %	164 %	163 %
Capacité d'autofinancement brute	136,9	129,0	127,1	68,5	67,4	63,9	79,1
<b>Capacité de désendettement (années)</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>20</b>

Valeurs en M€

En définitive, la chambre relève les éléments suivants :

- En dépit de l'important transfert de compétences à la CUMPM, l'endettement par habitant en 2004 a retrouvé le niveau d'endettement de 1999.
- Le poids de la dette est en forte progression, comme le montrent les dégradations du ratio

"encours / recettes réelles de fonctionnement" et de celui reflétant la capacité de désendettement. Même en retranchant des comptes de la ville la dette à la charge de la CUMPM, la collectivité doit mobiliser l'équivalent de 20 ans d'épargne pour rembourser sa dette. Ce chiffre est trop important car il ne doit pas être comparé à la durée de vie des équipements, mais à la maturité du stock d'endettement (15 ans d'après le rapport sur le compte administratif 2004). Cet écart est préoccupant, même si la progression de la capacité d'autofinancement brute a permis de stabiliser la capacité de désendettement.

- Bien qu'insuffisant, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de la collectivité a connu une relative stabilité entre 1998 et 2000. Au cours de cette période, en raison de l'orientation à la baisse du volume d'emprunts contractés annuellement à partir de 1999 ou de renégociations pertinentes permises par la baisse des taux d'intérêts lors des exercices précédents, l'encours a progressé, mais le rythme annuel de sa progression a semblé se ralentir. A partir de 2001, la "fonte" de l'EBF, liée partiellement il est vrai pour des raisons techniques rappelées plus haut, à l'intégration dans un établissement public de coopération intercommunale, induit une nouvelle accélération de l'endettement.

- La progression du volume de la dette est la conséquence de la progression non maîtrisée des dépenses de fonctionnement, et plus particulièrement des charges de personnel. En effet, en absorbant une grande part de l'épargne disponible, les charges de fonctionnement altèrent fortement les capacités de financement autonome de l'investissement.

- Ayant atteint ses capacités maximales en matière d'endettement, la ville de Marseille est dans l'obligation d'entreprendre les réformes structurelles qui lui permettront de sortir du cycle délicat dans lequel elle se trouve actuellement et d'entrevoir de nouvelles marges de manœuvre financières, la ressource fiscale étant réduite.

## Les dépenses de fonctionnement

Cet aspect étant au cœur des enjeux communaux actuels, la chambre a jugé nécessaire d'y consacrer de plus amples développements.

### 3-1) La gestion des ressources humaines

#### 3-1-1) Aspects généraux

L'examen de la gestion des ressources humaines doit tout d'abord tenir compte de l'important transfert d'agents opéré au profit de la CUMPM le 1er janvier 2002. 1 872 agents en équivalent temps plein (ETP) ont quitté la ville pour la CUMPM, principalement dans la filière technique (1 695 agents).

#### 3-1-1-1) Analyse structurelle

La structuration par filières au sein de la collectivité s'éloigne sensiblement des moyennes types rencontrées au plan national.

Pa602011

Filières	Administrative	Technique	Sociale/médico sociale	Culturelle/sportive/ animation	Sécurité
France entière	20,93 %	51,42 %	13,47 %	12,03 %	1,59 %
PACA	22,44 %	50,48 %	13,58 %	9,21 %	3,59 %
Marseille	26,3 %	36,8 %	20,1 %	13,4 %	2,3 %

Année 2002

Plusieurs explications peuvent être évoquées. En premier lieu, le transfert de 1 695 agents techniques à la CUMPM lié à l'abandon par la ville de compétences techniques importantes (voirie), peut expliquer que Marseille emploie proportionnellement moins d'agents au sein de la filière technique que des communes non intégrées à une communauté. Le ratio était pourtant de 46,8 % pour la filière technique avant le transfert de 2002, inférieur aux moyennes nationales.

De même, la filière administrative connaissait avant le transfert de 2002 un effectif supérieur à la moyenne, phénomène amplifié à compter de cette date. L'importante superficie de la ville, la structuration traditionnelle par quartiers et l'existence de mairies annexes peuvent expliquer ce léger décalage.

Enfin, la structuration par filières met en évidence l'importance du nombre d'agents dédiés à des finalités culturelles ou sociales. Il s'agit là d'une spécificité marseillaise, rendue sans doute nécessaire par le contexte économique et sociologique.

Ces deux contraintes mobilisent de nombreux acteurs municipaux. Le même phénomène se manifeste dans la répartition actuelle par catégories statutaires des agents (7).

Pa602012

Filières	A	B	C	Total
Technique	288	364	3 742	4 390
Administrative	444	345	2 346	3 135
Culturelle	218	163	646	1 027
Sanitaire et sociale	186	67	2 147	2 400
Sportive	4	106	14	124
Animation		117	338	455
Sécurité		9	268	277
Autres	38		74	112
TOTAL	1 174	1 171	9 575	11 920
Marseille	<b>9,8 %</b>	<b>9,8 %</b>	<b>80,4 %</b>	100 %
Moyenne nationale	<b>8,6 %</b>	<b>14,3 %</b>	<b>77,1 %</b>	100 %

La chambre constate une répartition sensiblement différente entre les catégories B et C que celle enregistrée au plan national. Marseille emploie proportionnellement plus d'agents de catégorie C,

alors que le transfert à la CUMPM des personnels techniques aurait dû contribuer à rendre ce ratio inférieur à la moyenne nationale (85 % des agents techniques sont en catégorie C). Le transfert des personnels techniques à la CUMPM explique d'ailleurs également l'importance du taux de féminisation de l'effectif municipal, puisque 67,5 % des agents sont des femmes, alors que ce ratio n'est que de 60,6 % au niveau national.

En ce qui concerne la pyramide des âges en revanche, l'âge moyen du fonctionnaire municipal, 43 ans et six mois, est identique à la moyenne nationale. Pourtant, on note que les plus de 50 ans représentent aujourd'hui environ un tiers de l'effectif communal (31,75 %), soit 3 785 agents. La chambre a eu l'occasion de constater la présence dans les services de fonctionnaires occupant le même poste depuis plus de 15 ou 20 ans, ce qui peut représenter un atout dès lors qu'il s'agit d'avoir la "mémoire des dossiers". Toutefois, si l'on considère la cohorte des 50 - 59 ans, soit 3 406 agents, et un départ à la retraite à l'âge de 62 ans et six mois (statistique nationale), à partir de 2010, il est raisonnable d'envisager environ 340 départs à la retraite par an, ce qui est largement supérieur aux 160 départs en retraite enregistrés en moyenne lors des derniers exercices. Il s'agit là d'un défi pour la collectivité, mais aussi d'une opportunité pour rechercher une adéquation entre les besoins de la ville et ses capacités financières.

### 3-1-1-2) Evolution des effectifs

Comme le mentionne le bilan social 2004 de la ville, l'effectif municipal représentait, au 31 décembre 2004, 1,49 % de la population marseillaise. Ce chiffre, s'il n'est pas excessif en première approche, ne reflète pourtant pas parfaitement la réalité.

Si l'on considère les effectifs pourvus (chiffre quasiment toujours égal à celui des emplois budgétaires) en équivalent temps plein (ETP) par les titulaires et les contractuels (hors intermittents, CES, CEC, emplois-jeunes, vacataires, etc.) la chambre relève l'évolution suivante :

Pa602013

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ETP	12 958	12 901	12 860	13 160	13 356	11 658	11 704	11 674

Source : Ville

Après une chute en 2002 (transferts vers la communauté urbaine) et une reprise de la hausse des effectifs en 2003, l'année 2004 est la première où les effectifs salariés amorcent une apparente décrue structurelle. En effet, ce mouvement ne semble pas dû à des effets conjoncturels car il est également discernable en 2005. Selon la ville, les effectifs pourvus auraient diminué de près de 0,7% cette dernière année.

La chambre remarque par ailleurs que pour l'exercice 2001, alors que l'effectif ETP des titulaires et des contractuels s'élevait à 13 356 agents, le montant des dépenses du compte 012 (charges de personnel et frais assimilés) était de 490 millions d'euros ; pour l'exercice 2004, alors que

l'effectif a été réduit de 13 %, le compte 012 fait toujours état de 479 millions d'euros de dépenses (la diminution n'étant que de 2,5 %). Ni l'augmentation du traitement brut (+4,80 %) entre le 1er novembre 1998 et le 1er janvier 2004, ni le glissement vieillesse-technicité , (+ 1 % par an en moyenne, soit le solde de + 3% des mesures catégorielle et de - 2% d'effet de noria), ne suffisent pas à expliquer cette situation. De fait, une diminution de 13 % des effectifs aurait dû entraîner une réduction de 6% de la masse salariale que l'on n'a pas constatée.

La première raison expliquant le niveau de la masse salariale est que les effectifs n'ont guère été réduits, en dépit des apparences. La chambre constate ainsi que la diminution des effectifs décrite dans les bilans sociaux doit s'entendre comme une diminution des postes équivalent temps plein (ETP) occupés par les seuls titulaires et les contractuels, et non comme une diminution de l'effectif global des agents en poste à la ville. Les aspects favorables de la pyramide des âges (départs à la retraites plus nombreux au fil des années) n'ont pas été mis à profit pour réduire conséquemment le nombre d'agents, les nouvelles dispositions résultant de la loi sur les retraites ou les besoins nouveaux ayant occasionné des redéploiements et des recrutements. A côté du renforcement des effectifs dans les crèches, la collectivité a également évoqué la création de la bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) qui emploie aujourd'hui plus de 260 agents.

De fait en 2004, pour 459 départs (8) (dont 339 définitifs), la ville a recruté 488 agents (27 titulaires, 320 stagiaires et 141 non titulaires) et en a réintégré 69 (après disponibilités, congés parentaux ou détachements).

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

La ville a indiqué à la chambre que le niveau des salaires résultait pour partie de la politique de titularisation massive qu'elle avait souhaité entreprendre au profit de ses agents au statut précaire (158 emplois jeunes titularisés en 2004, pour l'essentiel par voie de stagiairisation), ainsi que de son effort pour privilégier les recrutements statutaires. La lecture du bilan social 2004 de la ville montre que le taux de titulaires est largement supérieur à la moyenne nationale des collectivités.

Pour autant, la part des titulaires au sein de la collectivité est sans doute inférieure, la ville employant de nombreux agents intervenant de manière temporaire. La direction de la jeunesse a ainsi recours à de nombreux vacataires dans le cadre de l'aménagement des rythmes scolaires ou de l'animation des cantines. De même, les mairies de secteur emploient par exemple des animateurs de centres de loisirs sans hébergement (CLSH), des surveillants de baignades ou des agents de services.

Afin de posséder une vision plus complète, le tableau ci-après retrace le nombre d'agents employés par la ville à ce titre en 2004 :

Opéra	187
Intermittents du spectacle	653
Direction Jeunesse (animation)	325
Direction Education (surveillance cantines)	339
Direction des Musées	78
Ecole d'Art	101
Structures diverses	250
Direction petite enfance	38
Mairie du 1 <sup>er</sup> secteur	125
Mairie du 2 <sup>e</sup> secteur	42
Mairie du 3 <sup>e</sup> secteur	202
Mairie du 4 <sup>e</sup> secteur	155
Mairie du 5 <sup>e</sup> secteur	298
Mairie du 6 <sup>e</sup> secteur	213
Mairie du 7 <sup>e</sup> secteur	390
Mairie du 8 <sup>e</sup> secteur	182
<b>TOTAL</b>	<b>3 578</b>

C'est donc au total 3 578 vacataires rémunérés en 2004, qui ne sont pas compris dans les effectifs de la ville présentés dans le bilan social, qui ont ainsi pu être identifiés. On comprend mieux dès lors l'indication suivante du bilan social 2004 :

"Le montant total de la masse salariale gérée par la DGRH s'élève à 383 millions d'euros; (...) à la masse salariale gérée par la DGRH, s'ajoutent les dépenses de personnel effectuées directement par plusieurs services (dépenses totales de personnel : 481 millions d'euros)"

Si l'on raisonne non plus en ETP mais en effectifs réels, la chambre remarque que la ville a employé, en 2004, 11 920 agents et 3 578 vacataires, soit au total 15 498 agents (sans compter les marins pompiers), nombre que la collectivité justifie en insistant sur la dimension sociale de sa politique.

Il serait cependant hâtif de conclure que la ville a opté pour une politique restrictive en matière de titularisations. En effet, une frange importante des employés "précaires" n'a sans doute pas vocation à être titularisée. On peut évoquer ainsi les différents intermittents du spectacle qui interviennent ponctuellement dans les différents théâtres de la ville (653 agents). On peut également mentionner les animateurs culturels qui encadrent des activités liées à l'aménagement des rythmes scolaires (théâtre, canoë-kayak, etc.) ou l'animation des cantines, et qui n'exercent probablement pas leur activité de manière pérenne (664 agents). Comme l'a d'ailleurs exposé la direction générale des ressources humaines (DGRH) à la chambre, ces personnels, pour la plupart, ne souhaitent pas être intégrés, la titularisation ayant pour effet d'empêcher certains d'entre eux d'exercer d'autres activités annexes, parfois plus lucratives.

#### 3-1-1-4) Des anomalies

Indépendamment de cette évaluation quantitative, la chambre a relevé au sein de la population

des différents vacataires de profondes disparités de rémunération (de 8 à 13 euros de l'heure) entre les différents animateurs (animateurs d'activité, animateurs spécialisés, animateurs relais, animateurs qualifiés, animateurs accompagnateur, etc.), même à l'intérieur d'une même dénomination.

La chambre relève également que les conditions d'emploi de ces personnels apparaissent discutables. Par exemple, de nombreux agents vacataires bénéficient de contrats à durée déterminée de 3 ou 6 mois, de manière continue sur l'année, depuis parfois plus de dix ans.

Par ailleurs, certains agents de la ville sont aujourd'hui employés au-delà de l'âge limite légal, et même bien au delà. Quelques uns de ces emplois peuvent probablement se justifier par les dispositions transitoires permises par la loi, mais certainement par la totalité, d'après ce qu'a constaté la chambre.

### 3-1-2) L'absentéisme pour raison maladie

Le taux d'absentéisme à la ville de Marseille s'élève à 8,07 % en 2004 (9). Ce taux, relativement stable au fil des années, est assez proche du taux national constaté de 7,9 %. Cependant, on relève de notables disparités selon les causes types d'absence : le poste "maladie ordinaire" apparaît très important à Marseille (presque 20 % de plus qu'au niveau national), alors qu'à l'inverse les congés longue maladie et longue durée y sont moins fréquents (- 30 %). Il est difficile de trouver une explication à cet écart.

Les études de la société française de courtage d'assurances du personnel (Sofcap - Groupe Dexia), les statistiques de la CNAM et de la CNRACL convergent néanmoins pour anticiper une progression forte du "taux de gravité" des arrêts de travail en raison du vieillissement des effectifs. Selon ces études, les agents de 50 ans et plus encourrent 4 fois plus de risques que les agents de la tranche 30 - 39 ans et 7 fois plus que les agents de moins de 30 ans. Si globalement le taux d'absentéisme à la ville reste compatible avec les moyennes nationales, sa structuration laisse ainsi augurer d'évolutions ultérieures moins favorables.

### 3-1-3) L'ARTT

L'encadrement de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dans les collectivités territoriales résulte de l'article 7-1, introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, par la loi n° 2001-2 du

3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

En conséquence, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique d'Etat s'applique aux employeurs territoriaux sous réserve des dispositions prévues par le décret

n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'ARTT dans la fonction publique territoriale. Le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif à la mise en place du compte épargne temps dans la fonction publique territoriale est venu compléter ce dispositif.

La mise en place de l'ARTT à la ville de Marseille a fait l'objet d'une importante concertation et a été effective à compter du 1er janvier 2002. Cette introduction de l'ARTT apparaît favorable aux agents de la ville.

### 3-1-3-1) Une durée du temps de travail déjà favorable avant l'introduction de l'ARTT

Depuis 1972, le personnel de la ville de Marseille disposait d'un avantage, en l'occurrence une sixième semaine de congé, dite "semaine d'hiver". Le temps de travail annuel au sein de la collectivité se trouvait donc déjà sensiblement inférieur au régime général de la fonction publique, fondé (avec parfois des variantes) sur 225 jours de travail par an ou 1687 heures 30 par an, contre 220 jours ou 1650 heures à la Ville de Marseille. L'objectif de 1 600 heures annuelles maximum exposé à l'article 1er du décret n° 2000 - 815 du 25 août 2000 n'était donc pas inaccessible.

### 3-1-3-2) Un régime avantageux

Une délibération cadre a été adoptée le 17 mars 2001 et modifiée le 11 mars 2002 pour tenir compte des observations du contrôle de légalité.

Les services du représentant de l'Etat relevaient en effet que l'attribution de "25 jours de congés légaux, plus une semaine d'hiver" contrevenait aux dispositions du décret n° 85 - 1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précisant que "tout fonctionnaire territorial a droit (...) pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service". Le contrôle de légalité exposait par ailleurs que la semaine d'hiver ne pouvait constituer un avantage acquis, car insusceptible d'être interprétée comme un complément de rémunération.

Pour tenir compte de ce rappel à la loi, le conseil municipal a adopté une délibération dont la légalité n'a pas été mise en cause bien que sa rédaction laisse perplexe :

"Pour tenir compte de cette observation, sans toutefois supprimer cet avantage dont dispose depuis 1972 le personnel de la ville de Marseille, il est nécessaire de modifier le décompte du temps de travail et d'intégrer les jours correspondants dans le décompte des jours de récupération d'ARTT. Par conséquent, ces jours de congés pourront faire l'objet d'une prise fractionnée. Le nouveau décompte s'établit comme suit :

365 jours

104 jours de week-end

25 jours de congés

8 jours fériés légaux

3 jours correspondant à des congés attribués à la discrétion du maire, en particulier au titre de ponts à l'occasion de fêtes légales

Soit 225 jours de travail ou 1687 heures 30 par an."

Ce paragraphe avait effectivement pour mérite d'aligner la base de calcul de la réduction du temps de travail sur les durées légales. Toutefois, alors que le nombre de jours RTT était fixé à 12 pour passer de 1687 heures 30 à 1600 heures (10) de travail, la délibération

sus-évoquée excipait d'un nouvel élément substantiel :

"...au regard des sujétions particulières applicables à la ville de Marseille et visées à l'article 9 bis, le nombre de jours ARTT est fixé à 12 jours auxquels se rajoutent les 5 jours attribués au titre de la régularisation de la semaine d'hiver. Pour le personnel concerné, le temps annuel de travail s'établit donc à 1560 heures."

Ainsi la réduction du temps de travail élaborée au plan national étant moins avantageuse à la Ville qu'ailleurs, puisque le temps de travail y était déjà inférieur, il a été décidé d'un déplacement homothétique d'une amplitude identique, mais à partir d'une origine plus favorable aux agents. Hors toute considération d'opportunité, la chambre constate que la durée de 1 600 heures de travail fixée par le décret du 25 août 2000 ne devait se concevoir simplement comme un plafond, mais comme une nouvelle durée obligatoire.

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pris pour application de la loi dans la fonction publique territoriale, encadrait strictement l'abaissement du niveau de 1600 heures en le conditionnant à des sujétions particulières. La ville a mobilisé cette opportunité en invoquant des " sujétions ", dont la chambre doute qu'elles soient spécifiques à l'administration communale ou supérieure à celle d'autres administrations, pour justifier la préservation d'un avantage acquis depuis 1972, à savoir une semaine supplémentaire de congés.

La collectivité n'a donc pas lissé cette anomalie par rapport au droit commun de la fonction publique en intégrant cette semaine de congés supplémentaire dans le dispositif d'ARTT. L'avantage ainsi accordé aux agents peut être globalement chiffré à 10 millions d'euros par an.

Par ailleurs, la souplesse du régime qui laisse aux agents la possibilité de moduler individuellement leur horaire de travail " en fonction des objectifs et des contraintes " des différents

services, rend difficile le contrôle de son application. En effet, en l'absence de procédés automatiques de contrôle du temps de travail, seule la vigilance du chef de service permet le respect de la durée du travail effectif des agents.

#### 3-1-4) Les heures supplémentaires

Pour compléter l'étude relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail, la chambre a porté son attention sur le dispositif d'octroi des heures supplémentaires. Le protocole cadre relatif à l'ARTT incluait en effet un article spécifique aux heures supplémentaires, affirmant leur caractère exceptionnel pour répondre à des pics d'activité limités dans le temps.

Indépendamment de cette affirmation de principe, on relève en premier lieu, que les sommes engagées en l'espèce étaient conséquentes et s'élevaient à plus de 23 millions d'euros sur huit exercices.

Pa602015

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Montant (K€)	2 558	2 823	2 678	2 826	3 001	3 158	2 890	3 340	<b>23 276</b>

La chambre note aussi que le transfert de plus de 20 % du personnel municipal à la CUMPM au 1er janvier 2002 n'a pas eu d'effet notable sur l'évolution de ces heures.

Le montant des heures supplémentaires versées, environ 3 millions d'euros en moyenne par an, inférieur à 1 % des dépenses de personnel, semble indiquer qu'il n'y a pas globalement d'excès en la matière. Cependant, les conditions d'octroi de ces heures ne sont pas satisfaisantes et des situations atypiques ont été relevées.

##### 3-1-4-1) Une application incertaine des textes en vigueur

Les conditions d'octroi des heures supplémentaires sont désormais fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Sont considérées comme heures supplémentaires, les heures effectuées à la demande de l'autorité territoriale, dès lors que sont dépassées les bornes horaires définies par le cycle de travail. Le travail supplémentaire, tel que défini ci-dessus, accompli entre 22 heures et

7 heures est considéré comme travail supplémentaire de nuit.

Afin d'éviter des " forfaitisations " onéreuses, l'indemnisation est subordonnée à la mise en œuvre d'instruments de suivi du temps de travail ; ainsi, il revient à chaque collectivité de prendre une délibération fixant, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions

exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

Le nombre d'heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées précédemment ne peut normalement dépasser un contingent mensuel de 25 heures dans lequel sont incluses les heures de dimanche, jours fériés et nuit. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé, sur décision motivée de l'autorité territoriale qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent. Par ailleurs, à titre exceptionnel, des dérogations peuvent être accordées après consultation du CTP compétent pour certaines fonctions arrêtées par une délibération.

Ces modalités ne sont pas respectées par la ville. En premier lieu, la collectivité a indiqué à la chambre qu'il n'y avait pas eu de délibération prise en 2002 pour fixer, par cadres d'emploi et fonctions, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

Deux notes de cadrage relatives aux heures supplémentaires en 2003 et 2004 éclairent la volonté municipale de maîtriser les dépenses. La note de 2004 insiste par ailleurs sur l'enveloppe consommée en 2003, en mettant l'accent sur la nécessaire stabilisation, voire la réduction de la dotation budgétaire des heures supplémentaires grâce aux transferts à la CUMPM, aux restructurations des services et à la mise en place de l'ARTT.

Au demeurant, le décret de 2002 impose la mise en oeuvre d'instruments automatisés de décompte du temps de travail, ce qui n'est pas le cas au sein de la collectivité. De ce fait, en l'absence de tout moyen de vérification, aucune indemnité horaire pour travaux supplémentaires ne devrait être attribuée. Pourtant selon les mois, entre 850 et 1 500 agents perçoivent une rémunération liée aux heures supplémentaires.

### 3-1-4-2) Des dépassements fréquents

En ce qui concerne les montants versés et le respect des plafonds fixés par les textes, des pratiques peu rigoureuses ont été constatées.

Le plafond prévu (25 heures par mois sur 11 mois, soit 275 heures par an, avec dans certaines circonstances exceptionnelles la possibilité de porter ce nombre à 36 heures par mois sur 11 ou 12 mois) est fréquemment dépassé. La chambre a ainsi identifié 79 employés municipaux ayant accompli, un total de 42 842 heures supplémentaires pour un montant de 627 558,15 euros soit 21,71 % du total réglé durant l'exercice 2003. Elle relève notamment le cas d'un agent administratif employé au cabinet du maire cumulant 1 400 heures supplémentaires (pratiquement le temps de travail annuel d'un salarié moyen) dont 672 accomplies de nuit, ou d'un agent d'entretien qui atteint le total de 1 142 heures supplémentaires, toutes accomplies de jour.

## 3-2) Les primes et avantages accordés au personnel

### 3-2-1) La prime d'études

Cette prime a été créée par délibération n° 90/725/AG du 21 décembre 1990. Auparavant une prime était versée aux cadres pour rétribuer les études qu'ils conduisaient par l'intermédiaire de l'association pour le développement des études techniques (ADETEC).

La loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, en son article 111, sans remettre en cause ces avantages collectivement acquis, a imposé leur budgétisation. La ville ne l'a pas fait immédiatement.

La loi n° 90-1067 du 22 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale prévoit à son article 13 que " l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ".

La ville a assimilé la prime " ADETEC " à la prime de rendement prévue par le décret n° 50.198 du 6 février 1950 étendant à tous les ministères les dispositions du décret 45-1753 du 6 août 1945 concernant les seuls fonctionnaires des finances, ce qui est excessif. Elle a donc créé au bénéfice des cadres une prime de rendement. Les crédits nécessaires au paiement de cette prime de rendement sont calculés sur la base de 5 % du traitement budgétaire des bénéficiaires, les attributions individuelles ne pouvant excéder 18 % du traitement le plus élevé du grade du bénéficiaire. Il s'agit de la reprise de la réglementation du décret du 6 août 1945.

Par délibération n° 92/105/AG en date du 24 février 1992 relative au nouveau régime indemnitaire des agents des filières administrative et technique, faisant suite à la parution du décret du 6 septembre 1991, le conseil municipal confirmait le maintien des primes fondées sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Indépendamment de la question de l'origine de la prime, la chambre s'est interrogée sur les modalités d'attribution de la prime d'études. D'après la délibération n° 90/725/AG du

21 décembre 1990, cette prime était destinée à rétribuer les cadres pour les études qu'ils seraient amenés à conduire. Or, d'après les fichiers communiqués par la ville, près de 900 agents, certains de catégorie C, en bénéficient, ce qui paraît surprenant. Pour l'expliquer, la ville a avancé une erreur d'imputation budgétaire.

Enfin, les montants servis à certains attributaires ne sont pas conformes au taux maximum individuel prévu dans le décret de 1945, à savoir 18 % du traitement le plus élevé du grade. La chambre a ainsi relevé trois cas d'irrégularité manifeste concernant des hauts fonctionnaires de la ville pour des montants de trop-perçu allant de 6 847 euros à 19 346 euros pour l'exercice 2003.

### 3-2-2) Les véhicules et les frais liés à leur utilisation

Selon un état transmis par le secrétariat général, la ville de Marseille compte un parc de véhicules particulièrement fourni, de 1 107 véhicules. Deux notes de service du secrétaire général (1998 et 1999) ont rappelé la réglementation, et une note du 16 novembre 2004 relative à " l'attribution des véhicules légers " a été rédigée. Toutefois, c'est seulement une délibération cadre (n° 04/1262/EFAG), datée du 13 décembre 2004, qui a fixé " la participation financière des agents municipaux pour l'usage des véhicules de service remisés à domicile ".

Pour calculer la contribution demandée aux agents qui feraient une demande de remisage à domicile, la collectivité envisageait plusieurs cas liés par exemple à l'éloignement de l'agent ou ses nécessités opérationnelles. La méthode de calcul employée par la mairie est cependant plus favorable que celle prévue par les textes fiscaux.

Indépendamment de ces considérations, la délibération de décembre 2004 n'est censée délivrer ses pleins effets qu'à compter du 1er avril 2005. Jusqu'alors, aucune déclaration aux administrations fiscales et sociales n'était effectuée, ce qu'a confirmé la collectivité.

Cet avantage a d'ailleurs été étendu pour 31 personnes bénéficiant d'une carte accréditive " Shell ", permettant d'effectuer sans limitation le plein de carburant partout en France et éventuellement de s'acquitter notamment des péages sur l'ensemble des autoroutes françaises. Les titulaires de cette carte sont également détenteurs d'une carte permettant d'emprunter librement le tunnel Prado Carénage de Marseille.

La collectivité a fait état de 337 voitures particulières remisées en 2003 et de 365 en 2004. Après la délibération de décembre 2004, les attributions de véhicules remisés ont augmenté, puisque 610 autorisations de remisage à domicile ont été octroyées en 2005. Cet élément montre que les conditions financières du remisage sont restées attrayantes. De manière plus anecdotique, la chambre a relevé le cas de personnes résidant au même domicile mais disposant de deux véhicules. La ville a toutefois manifesté son intention de rationaliser la gestion de cet avantage à l'avenir.

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

L'indemnité de fonctions devant couvrir tous les frais résultant de l'exercice du mandat, les frais engagés pour l'exécution d'une mission spéciale ne peuvent faire l'objet d'un remboursement que dans le cadre d'un mandat spécial.

Les mandats spéciaux ont été définis par le Conseil d'Etat (CE 1950, Maurice contre commune de Langeais), puis par le décret n° 2005-235 du 14 mars 2005. Il s'agit pour le maire (ou ses adjoints) de toutes les missions accomplies par lui avec l'autorisation du conseil municipal et dans l'intérêt des affaires communales. Le mandat doit correspondre à une opération déterminée de façon

précise (circulaire du ministère de l'intérieur du 15 avril 1992) et entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.

L'octroi d'un mandat spécial est indispensable pour un élu en mission en France ou à l'étranger qui souhaiterait, à juste titre, voir les frais qu'il a engagés être pris en charge par la collectivité qui l'a missionné. Il s'avère que la Ville de Marseille n'a pas recours à cette procédure, les déplacements des élus étant couverts par deux délibérations relatives aux frais de représentation et de mission.

Dans ce cadre, le maire est tenu de produire un certificat administratif précisant l'objet du déplacement, la composition de la délégation, la nature des dépenses couvertes. La collectivité a donc choisi de s'affranchir de la règle du mandat spécial pour adopter une procédure qui dispense le conseil municipal d'autoriser spécialement telle ou telle mission, renvoyant uniquement à la décision du maire. La commune n'invoque pas sa méconnaissance de la procédure, mais elle a choisi de l'écarter sans doute au motif de sa lourdeur particulière. Dans sa délibération, elle évoque de façon explicite des " problèmes au regard de la comptabilité publique ".

Parmi les pièces justificatives jointes à chaque mandat pour les exercices 1999 à 2003 figure parfois un certificat administratif signé du maire, souvent délivré postérieurement au déplacement à l'étranger de la délégation, attestant formellement la conformité de la dépense avec l'intérêt communal. Mais ce certificat manque fréquemment. Quelquefois, un ordre de mission signé du maire est joint, portant le plus souvent une date postérieure à la mission ou sans aucune indication de date.

La procédure dérogatoire encadrant les déplacements des élus manque donc de rigueur et ne permet pas une information suffisante du conseil municipal.

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

Avec trois modifications en trois ans (2001, janvier et novembre 2004) et avant la nouvelle révision, le code des marchés publics (CMP) et le cadre légal entourant l'achat public ont profondément évolué lors des dernières années.

La juxtaposition des textes a induit plus fréquemment que par le passé des incertitudes chez les entreprises ou dans les services des collectivités, ou des incompréhensions entre collectivités et administrations de l'Etat.

Le nouveau code des marchés publics (CMP), instauré par le décret du 7 janvier 2004, pose un certain nombre de principes et de pratiques destinées à renforcer les marges de manœuvre, mais également la responsabilité des acheteurs. On peut citer principalement :

-la possibilité d'adapter les modalités de publicité pour les marchés d'un montant inférieur à 90

000 euros HT, sous réserve de garantir une concurrence effective ;

-l'instauration de nouvelles procédures d'appel d'offres plus souples, permettant une négociation entre l'acheteur public et les entreprises candidates pour modifier le contenu de l'offre ;

-la disparition de la nomenclature ;

-une plus grande liberté pour définir les modes de computation des seuils mis en place (article 27).

Le nouveau CMP s'inscrit par ailleurs dans les grands principes de la commande publique : transparence des procédures, égalité de traitement des candidats et liberté d'accès aux marchés publics. Il reprend les évolutions jurisprudentielles nationales et européennes. De ce fait, compte tenu des nouvelles marges de manœuvre attribuées à l'ordonnateur local, la chambre a estimé important de s'intéresser à la manière dont les nouveaux textes étaient appliqués. De manière complémentaire, la démarche de dématérialisation des procédures souhaitée par le législateur implique une nouvelle approche de la part des services chargés de l'achat public, qu'il est utile d'évaluer.

#### 3-4-1) Les procédures de la commande publique à la Ville de Marseille

En raison du relèvement des seuils, la direction des marchés publics (DMP) a vu son champ de compétence se réduire, au profit des services dont l'autonomie a été renforcée. Même si la DMP peut être saisie pour apporter une réponse à des problèmes juridiques soulevés par les services, elle ne possède plus de compétence directe pour les traiter, une direction générale pouvant très bien s'écarter de ses préconisations. A l'inverse, un fonctionnaire chargé de l'élaboration d'un avis d'appel public à la concurrence ne disposera pas forcément de la compétence juridique pour mener à bien une opération d'envergure (jusqu'à 210 000 euros éventuellement) en toute sécurité. Compte tenu de la dispersion géographique des services municipaux, certains services sont incontestablement trop éloignés de la DMP. Le code de 2004 est suffisamment novateur pour que les procédures de passation des marchés publics soient harmonisées et suivies par un acteur unique, disposant du niveau d'expertise requis.

La situation à la ville de Marseille n'est donc pas satisfaisante. L'importance des sommes susceptibles d'être mises en jeu impose un contrôle plus effectif de la part de l' élu qui assume la responsabilité des achats de la collectivité. Si le nouveau code introduit sans nul doute plus de liberté et de souplesse dans la commande publique, il accroît aussi de ce fait la responsabilité des ordonnateurs, davantage susceptibles de se voir reprocher des agissements dont ils ont la maîtrise.

L'organisation actuelle est d'autant plus fragile que la ville ne dispose plus à l'heure actuelle d'un contrôle de gestion opérationnel. Depuis le transfert à la CUMPM du fonctionnaire en charge du

contrôle interne de gestion, cette responsabilité est exercée, de manière forcément plus diffuse, par le secrétaire général adjoint responsable des finances. En dépit de la réponse de la ville, la chambre estime que ce haut fonctionnaire ne peut assumer pleinement cette tâche complémentaire, car il doit exercer son autorité sur plusieurs directions majeures.

Afin de donner un cadre de référence aux services, la ville de Marseille n'a pas souhaité abandonner la nomenclature en vigueur jusqu'alors. La direction des services financiers a entrepris une vaste consultation auprès des services afin que ceux-ci fassent état de leurs besoins en matière de référencement. La nomenclature a donc été " améliorée ", selon les termes employés pour la présenter.

On peut ainsi constater que si la version originelle comportait 484 cotes, la nomenclature nouvelle, en vigueur à ce jour à la ville en contient 652. On trouve ainsi des lignes qui n'apparaissaient pas précédemment et dont l'utilité peut sembler faible. Dans l'esprit des concepteurs du code, l'abandon de la nomenclature ne devait pas avoir pour effet d'en voir réapparaître de nouvelles, encore plus sophistiquées. Cette nomenclature a en effet pour utilité de définir un cadre de référence pour la computation des seuils. Le nouveau CMP de 2004 est sur ce point relativement peu explicite, se contentant de définir les grands principes de la computation.

La complexification de la nomenclature ne met donc pas à l'abri la collectivité d'une requalification en prestation homogène et du reproche de soustraire éventuellement certains marchés aux règles qui leur sont applicables.

Le choix du niveau où sont répertoriés les achats est quant à lui fixé par l'autorité délibérante. La ville a procédé à la désignation d'un " chef de file " par famille de nomenclature. Ce chef de file a pour rôle de recenser les besoins de l'ensemble des services municipaux en matière d'achats ponctuels, récurrents ou continus, puis de déterminer en fonction de l'évaluation financière de ces besoins la procédure requise par la code. A ce titre, la notion d'opération annuelle (OPA) a effectivement un sens, puisqu'elle permet une meilleure computation, ce qui ne signifie cependant pas que cette opération puisse être couverte par une autorisation de programme annuelle.

Cette approche semble adaptée à la taille de la collectivité ainsi qu'à ses caractéristiques. Il paraît difficile de centraliser tous les achats au niveau de la mairie, sans prévoir des échelons intermédiaires résultant de la logique des achats ou de l'action des services. La chambre a cependant relevé que cette organisation ne s'appuie pas sur un système automatique et informatisé qui permettrait, à chaque chef de file, d'identifier de manière précoce la proximité du franchissement des seuils.

En outre, le choix de privilégier la presse quotidienne régionale pour assurer la publicité des appels d'offres compris entre 10 000 et 90 000 euros HT est coûteux. En 2004, le coût de publication dans les médias locaux s'est élevé à 157 000 euros pour les seuls marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA) compris entre 10 000 et 90 000 euros. Pour les MAPA dont

le montant est compris entre 90 000 et 230 000 euros (11) HT, la publication dans la presse locale a représenté 165 000 euros. La ville a donc dépensé près de 320 000 euros en 2004 pour assurer la publicité de ses marchés à procédure adaptée dans la presse locale. Des économies substantielles pourront sans doute être réalisées sur ce poste avec l'achèvement du processus de dématérialisation des procédures en cours à l'heure actuelle au sein de la collectivité.

### 3-4-2) La dématérialisation des procédures

Comme l'expose la section 8, intitulée " Dématérialisation des procédures " et l'article 56 du CMP (2001 et 2004), cette dimension est appelée à acquérir une nouvelle ampleur dans les années à venir. L'objectif est de favoriser la circulation de l'information et de renforcer l'efficacité des procédures. En matière de marchés publics, les gains envisagés sont de plusieurs natures :

- un allègement des contraintes liées à la reprographie ;
- une réduction des coûts de publicité ;
- un accès élargi aux marchés publics (information mieux assurée, participation des entreprises facilitée...)
- le respect des préconisations du nouveau code des marchés publics ;
- des délais de traitement des offres raccourcis ;
- délivrance facilitée des documents.

Les acheteurs ne pouvant plus s'opposer au traitement d'offres dématérialisées depuis le 1er janvier 2005, de nouvelles procédures ont été mises en vigueur au sein de la collectivité.

Chaque direction générale (DG) a désormais la possibilité, de manière autonome, de faire paraître ses avis d'appels publics à la concurrence sur le site internet de la ville. Chaque DG dispose de codes d'accès spécifiques et a désigné ses propres administrateurs qui pourront réaliser la publication par voie électronique. Lorsqu'un administrateur introduit un nouvel avis, la direction des marchés publics (DMP) en est informée et se charge de la publicité exigée par les textes (BOAMP, presse régionale, JOUE, presse spécialisée). Pour les marchés dont le montant est supérieur à 230 000 euros, la DMP est responsable de l'ouverture de la salle de consultation.

La ville de Marseille a donc pris le tournant de la dématérialisation même si un certain nombre d'insuffisances en la matière ont pu être relevées lors du présent contrôle.

La plupart des collectivités de taille significative ont désormais opté pour une publication systématique en ligne de leurs marchés, notamment de leurs MAPA pour lesquels le choix du

degré de publicité adapté pose souvent problème pour des valeurs inférieures à

90 000 euros.

Dans ce système, les entreprises s'identifient sur le site de la collectivité et reçoivent automatiquement par voie électronique, le moment venu et le cas échéant, un avis d'alerte les informant qu'un appel d'offres les concernant vient d'être lancé, charge à elles de le consulter et d'y répondre si elles le souhaitent. Certaines collectivités, pour être sûres de détenir un vivier de prestataires susceptibles de répondre, ont d'ailleurs organisé en amont de la consultation - toujours par voie électronique - une campagne de référencement des entreprises. Si la plupart des appels à la concurrence sont désormais consultables en ligne sur le site de la ville, cette procédure d'alerte n'est pas en vigueur.

La dématérialisation des procédures et la généralisation de l'appel d'offres par voie électronique ont également la vertu d'ouvrir la concurrence à des entreprises qui n'interviennent pas uniquement dans le cadre local ou qui ne sont pas forcément des fournisseurs traditionnels de la ville. En effet, dans le cadre des marchés de l'article 30 (passés avant la décision du Conseil d'Etat du 23 février 2005), la procédure de mise en concurrence fréquemment utilisée, à savoir un contact préalable de plusieurs fournisseurs de publicité, peut apparaître formelle et finalement peu respectueuse des préconisations de l'article 1er du code, qui impose "les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures". Il est difficile de considérer que la liberté d'accès aux marchés de la collectivité est assurée si la plupart des entreprises susceptibles de répondre n'ont pas connaissance de l'appel d'offres et n'ont pas été "invitées" à concourir.

## La BMVR de l'Alcazar

La réalisation de la Bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) a été un des grands chantiers de la ville lors de la période sous revue. La réalisation de cet équipement s'est déroulée entre 1999 et 2003. Le décompte général et définitif (DGD) n'est pas encore disponible, comme il est d'ailleurs fréquent pour ce type d'opérations complexes, mais en considération des sommes très importantes mises en jeu, la chambre a souhaité s'intéresser aux conditions de réalisation de l'ouvrage.

### 4-1) Description générale

La ville de Marseille a confié la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'opération à son opérateur Marseille Aménagement (délibération du 24 mars 1997), par ailleurs concessionnaire de la ZAC de la Providence et du Périmètre de Restauration Immobilière du Centre-Ville. La construction de l'ouvrage, après concours, a été confiée à un groupement de maîtrise d'œuvre composé de deux architectes, d'un économiste de la construction et d'un bureau d'études techniques.

Le projet était estimé dans un premier temps à 24,76 millions d'euros HT, ramené ensuite à 23, 63 millions d'euros HT par le maître d'ouvrage. Pour sa réalisation, un appel d'offres ouvert sur un prix global et forfaitaire était lancé.

Le choix de la ville a été de s'adresser à un groupement d'entreprises solidaires, plutôt qu'à différents corps de métiers au moyen de marchés séparés. Pour la collectivité, la finalité d'un tel choix est de se trouver en face d'un interlocuteur unique. Ce choix est a priori justifiable, car il peut éviter les dommages qui résulteraient de la défaillance d'un entrepreneur, les différents corps de métier intervenant selon un ordre précis. Cependant, pour une collectivité publique disposant de services techniques compétents et étoffés, bénéficiant du concours d'une maîtrise d'ouvrage de grande renommée et d'une société d'économie mixte spécialisée dans ce domaine, la gestion de tels aléas ne devrait pas poser de réelles difficultés.

L'appel d'offres a été décomposé en plusieurs lots. L'entrepreneur général chargé du gros ouvrage devait formuler une offre à partir des estimations de ses bureaux d'études et des entreprises amenées à réaliser les lots qu'il ne réaliserait pas lui-même.

#### 4-2) L'analyse des offres effectuées par le maître d'ouvrage

Le rapport de la maîtrise d'ouvrage du 15 octobre 1999, particulièrement détaillé et exhaustif, établissait un premier classement (12) des cinq groupements admis à concourir, portant sur la valeur technique des différentes offres :

Pa602016

	<b>Attributaire</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>D</b>
Installations du chantier	1	1	1	1	1
Planning	4	3	1	1	5
Moyens en hommes prévus	4	5	3	1	1
Organisation	2	4	2	1	5
Mise en place cellule de synthèse	3	4	5	1	2
Descriptif des modes opératoires					
• Démolition	2	3	3	1	6
• Planchers courant	2	4	2	1	5
Sécurité des travailleurs	1	3	4	1	6
Limitation des nuisances	4	1	1	1	6
Décharge des déblais	2	4	1	3	5
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>42</b>
<b>CLASSEMENT</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Le classement élaboré par le maître d'ouvrage sur le volet technique était donc le suivant :

1er : A

2è : B

3è : Groupement attributaire X

4è : C

D (non classé)

En ce qui concerne l'aspect financier, le résultat obtenu était toutefois sensiblement différent :

Pa602017

	<i>Estimation de la maîtrise d'oeuvre</i>	<i>Attributaire</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>D</i>
Montant	<b>23, 63 M€</b>	21,03 M€	21,64 M€	22,08 M€	22,51 M€	25,34 M€
Ecart		-11%	-8%	-7%	-5%	+7,25%

Ce volet financier suscitait certaines interrogations chez le maître d'ouvrage ; celui-ci relevait que la concurrence avait, semble-t-il, joué pleinement, mais il mentionnait également des éléments pouvant être interprétés comme des réserves quant à la fiabilité des offres enregistrées :

"La marge brute bénéficiaire des entreprises se situe aux alentours de 3%. On est en droit de s'interroger sur le montant des offres se situant autour de -10% d'une estimation recalculée " au plus juste " et basée sur une connaissance approfondie du projet.

Par ailleurs, les corps d'état secondaires et techniques représentent de 60 à 65 % du prix total. Les entreprises, aux prix les plus bas, auront donc tendance à reporter " l'effort " ou le déficit sur leurs sous-traitants. Ces actions s'effectueront au détriment de la qualité du projet et de la santé financière des sous-traitants, allant ainsi à l'encontre des objectifs du Maître d'ouvrage."

Dans son analyse détaillée des différents postes budgétaires, le maître d'ouvrage s'attardait ainsi sur certains lots, dont le lot peinture :

"Traditionnellement, ce lot donne lieu à un constat d'écart de quantités important, dû au mode de métré et d'interprétation de données du DCE. (...)

Les prix unitaires de l'offre de " X " semblent très bas et ne paraissent pas en adéquation avec les prestations énoncées dans le dossier de consultation. Le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre sont en droit d'attendre une qualité d'exécution de ce lot en rapport avec ce projet majeur de la Ville de Marseille".

Compte tenu de l'ensemble des ces éléments, le maître d'ouvrage proposait de retenir l'entreprise A. Il écartait l'offre du groupement finalement retenu parce que le montant de gros oeuvre était nettement plus bas et que, de ce fait, il fallait craindre une réalisation inférieure à la qualité architecturale et technique recherchée.

#### 4-3) La position de Marseille Aménagement

Le mandataire, ayant pris connaissance du rapport établi par la maîtrise d'ouvrage, a rendu les conclusions suivantes dans un document du 18 octobre 1999 annexé au rapport du maître d'ouvrage et destiné à la commission d'appel d'offres :

Sur le premier critère (valeur technique de l'offre) :

" Un candidat se détache nettement : le groupement A, qui a remis un excellent mémoire technique; deux candidats ont remis un mémoire technique moins élaboré, mais de très bonne qualité : le groupement X et le groupement B. Par ailleurs, il convient de relever que le moins disant présente une décomposition de son prix global et forfaitaire qui fait apparaître que la différence avec ses concurrents provient essentiellement du gros œuvre, lot qu'il est censé maîtriser parfaitement et qui ne sera pas sous-traité. Sur le montant des corps d'état secondaires et techniques, lots à priori sous-traités, il n'est jamais moins-disant, ce qui devrait permettre le respect de la qualité des prestations."

Finalement, les architectes d'une part, et Marseille Aménagement d'autre part, ont établi un constat analogue : le prix présenté par le groupement X pour le gros œuvre est manifestement très bas et les sous-traitants vont être mis à contribution pour serrer davantage encore leurs prix afin de rester dans l'enveloppe globale proposée par le groupement. La différence entre les deux analyses provient du fait que pour le maître d'ouvrage cet effort est impossible sauf à reconsidérer la qualité de la réalisation ou à conduire les sous-traitants à travailler à perte, alors que Marseille Aménagement, maître d'ouvrage délégué, considère qu'une marge de manœuvre subsiste encore sur les marges des sous-traitants. Le choix de Marseille Aménagement s'est donc porté sur ce groupement.

Suivant cet avis, après consultation de la direction générale de l'architecture et des bâtiments communaux, la commission d'appel d'offres décidait le 21 octobre 1999 d'attribuer le marché au groupement d'entreprises X.

#### 4-4) Un coût final malgré tout incertain

L'intérêt du choix effectué par la ville d'attribuer un seul marché de construction à une entreprise générale, plutôt que d'attribuer plusieurs lots à des différents corps de métier, se justifiait par l'obtention d'un prix ferme et définitif susceptible de prémunir la ville de tous dérapages, ainsi que par l'intérêt d'une gestion unifiée, garantissant au mieux le respect des délais.

Le résultat final n'a pas répondu à cet objectif. En effet, bien que l'opération soit achevée sur le plan de la réalisation technique, certains problèmes administratifs restent en suspens. Tout d'abord, en raison de délais supplémentaires pour réaliser les fouilles lors de la démolition ou de

modifications intervenues à la demande de la collectivité (hors avenants), les entreprises ont fait valoir des préjudices et par voie de conséquence, présenté des demandes de règlements complémentaires, dans le cadre du projet de décompte général et définitif (DGD) :

Pa602018

<b>Cause</b>	<b>Incidence financière (€ HT)</b>
allongement des délais	1 599 369,19
moyens supplémentaires	66 155,24
Perte de Productivité	485 222,40
Changt.Méth. Trav.Modif.(Eiffage)	211 269,10
Changt.Méth. Trav.Modif.(S/T)	2 795 620,69
Pertes d'industrie	606 024,61
Frais financiers	237 968,61
<b>Total</b>	<b>6 001 629,84</b>

Ce n'est pas moins de 6 millions d'euros supplémentaires (3,2 millions d'euros au groupement et 2,8 millions d'euros aux sous-traitants) qui pourraient éventuellement être versés aux entreprises. Dans cette hypothèse, les conditions de la concurrence ne correspondraient plus à la réalité du marché.

Enfin, à la suite d'une importante fissure occasionnée à l'immeuble jouxtant la nouvelle BMVR, les habitants du bâtiment endommagé ont dû être évacués pour des raisons de sécurité et relogés. Le rapport d'expertise tardant à être délivré, le montant du dédommagement réclamé s'accroît continûment. Sans qu'il soit possible de fournir plus de précisions quant aux responsabilités (Ville ou Marseille Aménagement), ou aux montants éventuellement à la charge des assurances (13), le montant vraisemblable du sinistre devrait être compris entre deux et trois millions d'euros. En retenant une hypothèse basse, plus de 8 millions d'euros supplémentaires pourraient ainsi être mis à la charge de la collectivité par rapport à l'enveloppe modifiée par les trois avenants (23,4 millions d'euros HT).

Finalement, le choix de la ville de Marseille d'attribuer la maîtrise d'ouvrage déléguée à Marseille Aménagement, de confier à une entreprise générale le soin de réaliser les travaux et de fixer un prix global forfaitaire et définitif, pourrait ne pas avoir empêché un dérapage conséquent des prix et des délais.

Bertrand SCHWERER

(1)1644-1 : emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, opérations afférentes à l'emprunt

1644-9 : emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, opérations afférentes à

l'option de tirage

(2) l'exercice 2004 étant marqué par une inflexion en la matière

(3) la précédente augmentation datait de 1998

(4) Il est à noter que l'exercice 2005 est également marqué par un nouveau relèvement de la fiscalité.

(5) article 1496-II du CGI

(6) la dette en capital à l'origine s'élevait à 282,9 millions d'euros ; elle est de 115,5 millions d'euros au 31 décembre 2004

(7) source : bilan social 2004

(8) en 2003, la ville avait enregistré 524 départs soit 14 % de plus qu'en 2004

(9) maternité comprise ; 7,29 % hors maternité

(10) 7 heures 30 par jour sur 12 jours, soit 90 heures de réduction réelle

(11) seuil en vigueur au moment du contrôle

(12) Tableaux anonymisés

(13) Les franchises sont souvent élevées et les responsabilités partagées

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO13100601.pdf](#)