Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

REPONSE DE MONSIEUR JEAN-CLAUDE GAUDIN, Sénateur-Maire de la commune de Marseille

Concernant le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marseille

-

Situation financière et patrimoine

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Alpes - Côte d'Azur
du 23 SEP. 2013
N° 1076
Courrier Arrivée

VILLE DE MARSEILLE
www.marseille.fr

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MAIRE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CRC PACA SUR LA GESTION DE LA VILLE DE MARSEILLE « SITUATION FINANCIÈRE ET PATRIMOINE »

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 7
1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ 29
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES 35
2.1 Les provisions 35
2.1.1 Présentation générale 35
2.1.2 Les provisions pour garanties d'emprunt 35
2.1.3 Les provisions pour litiges 36
2.1.4 Les provisions pour dépréciation de créances 36
2.2 Immobilisations en cours 36
2.3 L'inventaire au 31 décembre 2017 37
2.4 Rattachements des charges et des produits à l'exercice 38
2.5 Sur la sincérité des restes à réaliser 42
2.5.1 Les restes à réaliser de la section de fonctionnement 42
2.5.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement 43
2.6 Sur l'affectation des résultats 44
2.7 La gestion des dépenses d'investissement 44
3 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE 47
3.1 Sur les conclusions de l'audit de Standard & Poor's 47
3.2 Précisions méthodologiques 48
3.3 Analyse du budget principal (retraité) 48
3.3.1 Les produits de gestion 48
3.3.2 Les charges de gestion courante 48
3.3.3 Évolution de l'excédent brut de fonctionnement 48
3.3.4 Charges financières 48
3.3.5 Subventions exceptionnelles 48
3.3.6 Capacité d'autofinancement 48
3.3.7 Un financement des investissements "dont l'emprunt constitue la part principale" 71
3.3.8 L'analyse de la dette 72
3.4 Budgets annexes 73
3.4.1 Situation d'ensemble 73

3.4.2 Le stade Vélodrome 75
3.5 Les satellites 80
4 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTRÔLE 82
4.1 Le contrôle de gestion 82
4.2 L'évaluation des politiques publiques 82
4.3 L'inspection générale des services 82
5 LA GESTION ET L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE 85
5.1 L'organisation de la fonction immobilière 85
5.1.1 La stratégie foncière et immobilière 85
5.1.2 La gestion technique des bâtiments 89
5.1.3 La gestion de l'espace public 91
5.2 Le patrimoine scolaire 91
5.2.1 Le nombre d'écoles 91
5.2.2 L'entretien des écoles 95
5.2.3 Sur le projet de marché de partenariat relatif au plan écoles 97
5.3 Les recettes et les charges locatives 99
5.3.1 Charges locatives 111
5.3.2 Location de locaux boulevard Sauvage (15ème arrondissement) 112
5.3.3 Location de places – Parking Clerville 113
5.3.4 Location d'un étage de bureaux de la Tour La Marseillaise 114
5.3.5 Immeuble Communica 115
5.3.6 Immeuble 56 Boulevard des Aciéries (10ème arrondissement) 116
5.3.7 Location à la SOGIMA de la résidence Louvain (8ème arrondissement) 116
5.3.8 Location d'un immeuble de bureaux – 40 rue Fauchier (2ème arrondissement) 117
5.3.9 Immeuble Carré Gabriel – 31 boulevard Charles Moretti (14ème arrondissement) 117
5.4 Les revenus des immeubles 117
5.4.1 Les loyers du parc locatif 118
5.4.2 Mise à disposition du Fortin des Corbières 119
5.4.3 Le suivi des logements de fonction 119
5.4.4 Les baux emphytéotiques 121
5.4.5 Les locations de salles 123
5.4.6 Les emplacements publicitaires 125

5.5 Les acquisitions immobilières 125
5.5.1 Acquisitions dans le cadre du droit de préemption 125
5.5.2 Maison de la Région 125
5.5.3 Immeuble de bureaux – Îlot Allar 125
5.6 Les cessions immobilières 127
5.6.1 La Commanderie 129
5.6.2 Pôle Canebière-Feuillants 130
5.6.3 Montée Saint Esprit (SCI Belsunce-Thubaneau) 132
5.6.4 Traverse Targuist / Chemin du Pont (7ème arrondissement) 133
5.6.5 Copropriété rue Colbert (1er arrondissement) 133
5.6.6 Promenade de la Corniche John F. Kennedy (7ème arrondissement) 134
5.6.7 Quartier Saint Jean du Désert / Rue Joseph Clérissy (12ème arrondissement) 134
5.6.8 La Fourragère (12ème arrondissement) 135
5.6.9 Traverse Parangon (8ème arrondissement) 136
5.6.10 Angle chemin du vallon de Toulouse et avenue François Mauriac (10ème arrondissement) 136
5.6.11 Rue Louis Grobet, 36 rue d'Isoard, rue Commandant Mages et boulevard Camille Flammarion (1er arrondissement) 137
5.6.12 Rue Saint Victor – Boulevard de la Corderie /Rue des Lices (7ème arrondissement) ... 138
5.6.13 Le Redon/Domaine de Luminy – Route de Cassis (9ème arrondissement) 141
ANNEXES 142

SYNTHESE : Courrier de Monsieur le Maire à Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes, tableau de réponses aux recommandations.

VILLE DE
MARSEILLE
www.marseille.fr

Le Maire
Ancien Ministre
Vice-Président honoraire du Sénat

PARIS 2024

PARIS 2024

VILLE DE MARSEILLE
SITE HÔTE

Marseille, le 23 septembre 2019

Monsieur Nacer MEDDAH
Président de la Chambre
Régionale des Comptes PACA
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 23 août 2019, vous m'avez adressé le Rapport d'observations définitives relatif à la « situation financière et patrimoine » de la Ville de Marseille pour les exercices 2012 et suivants.

Si vous avez ramené de 20 à 17 le nombre de vos recommandations initiales, je déplore que le rapporteur de la Chambre n'ait quasiment pas « pris en considération les points de vue et les arguments » que la Ville de Marseille vous a apportés au cours de la phase contradictoire engagée entre le 24 avril et le 23 août 2019, comme le stipule le Recueil des normes professionnelles publié par le Premier Président de la Cour des comptes au regard de l'article L 220.5 du Code des Juridictions financières. Des normes qui fixent « les conditions de la légitimité des publications des Chambres régionales ».

La réponse détaillée de la Ville explicitera donc tous les points contestés. Pour autant, la Ville prend acte de plusieurs remarques justifiées et mettra en œuvre les recommandations de la Chambre lorsque celles-ci permettront d'améliorer la gestion municipale.

S'agissant de la gestion financière et/ou comptable, ainsi en est-il :

- des immobilisations dont la Ville partage l'objectif d'amélioration de leur niveau de régularisation (retard lié à la fonctionnalité défaillante du progiciel), quand bien même l'impact budgétaire en termes de charges d'amortissement est minime (moins de 2,3 %),
- des opérations d'investissement à programme annuel (OPA) qui pourraient être gérées hors Autorisations de Programme-Crédits de Paiement (étude d'intégration technique dans l'outil dédié en cours).

Dans le domaine de la gestion patrimoniale, la Ville s'efforcera de poursuivre la mise en œuvre des objectifs de bonne gestion visés dans les recommandations de la Chambre.

Nonobstant, sur la plupart des sujets évoqués par la Chambre, la Ville regrette, sans pour autant s'en étonner compte tenu de la brièveté du temps consacré cet été à étudier ses

premières réponses, que la Chambre passe largement sous silence les points positifs et les améliorations de la gestion municipale, ce qui semble être une règle de l'art de son exercice de contrôle.

Je m'appliquerai, dans la présente réponse de synthèse au Rapport définitif de la Chambre sur la situation financière et le patrimoine, à résumer les points majeurs de contestation de la Ville sur la situation financière, la situation des écoles et la gestion patrimoniale.

En premier lieu, je conteste de façon formelle les assertions des 2ème et 3ème paragraphes de la « synthèse » de la Chambre.

Dans ces paragraphes, le Rapport persiste à énumérer, de façon lapidaire, différents considérants et caractéristiques de la gestion de la Ville conduisant la Chambre à prononcer un jugement global d'« insuffisante efficacité de l'action municipale ».

Même si un tempérament a été apporté par la Chambre dans son Rapport définitif, en limitant aux domaines du rapport ses jugements négatifs et en ne les étendant pas arbitrairement à l'ensemble des actions de politique municipale, il est évoqué que l'origine des difficultés rencontrées par la Ville tiendrait à « l'absence de stratégie claire » et à « l'insuffisance dans le pilotage de ses actions », par ailleurs « peu économes des deniers publics », ainsi qu'à « l'absence de fixation d'objectifs chiffrés » et de mesures de la performance des services et des résultats des politiques publiques.

De même, la Chambre a cru pouvoir relever des « défauts de coordination et d'inadéquation des actions entreprises aux nécessités techniques ou financières » conduisant à dégrader l'efficacité et la performance de l'action municipale.

La Ville persiste à s'étonner d'autant de jugements négatifs assénés en quelques lignes, ni fondés, ni encore moins démontrés par les différentes argumentations détaillées dans les développements du Rapport.

Deux exemples peuvent être pris pour contester fondamentalement la vision négative globale de la Chambre.

Le premier domaine à évoquer est celui de **la situation financière de la Ville**.

S'il demeure des améliorations techniques à apporter et des marges de progrès à consolider, la Ville réfute le bien-fondé et les présupposés de l'analyse financière livrée par la Chambre. Cette analyse est insuffisante techniquement dans son approche méthodologique et restrictive dans le périmètre des données étudiées jusqu'à en éluder certaines essentielles malgré les éléments transmis (par exemple, la perte cumulée des recettes émanant de l'État, soit - 145,5 M€ de manque à gagner pour la Ville entre 2013 et 2017 et le désendettement concomitant de la Collectivité). Elle conduit immanquablement à des conclusions erronées car faussées de la situation financière réelle de la Ville et, partant, de sa stratégie financière globale.

La Chambre n'a pas jugé utile de reprendre les arguments apportés par la Collectivité, lesquels relativisaient pourtant certaines évolutions du fait des bornes de la période de contrôle (configuration inédite -donc atypique- de l'exercice budgétaire 2017) et auraient évité à la juridiction de tirer des conclusions hâtives sinon inacceptables sur la fiabilité et la

sincérité (« partielle ») des comptes examinés, de s'autoriser à décrédibiliser les revues de notations d'organismes tiers, ou encore de mettre en cause la stratégie de la Ville.

La Ville ne peut manquer de s'interroger sur les motivations de la Chambre à dénigrer des faits tangibles. Elle ose croire à ce stade définitif de la procédure que les raisonnements de la juridiction ont emprunté au seul paralogisme.

Nonobstant, alors même que les éléments contradictoires afférents à l'exercice 2018 lui ont été communiqués, la Chambre indique « ne pas disposer de l'assurance raisonnable » que la Ville soit en mesure de tenir ses engagements vis-à-vis de l'État dans le cadre de la contractualisation financière (hausse maximale de 1,25 % des dépenses réelles de fonctionnement). Que la Chambre soit rassurée sur ce point saillant de sa longue démonstration : non seulement la Ville a respecté l'objectif contractualisé, mais mieux, le volume de ses dépenses réelles se situe bien en-deçà du plafond normé, soit près de 37 M€ de moins. Ce résultat a été vérifié et salué par la Préfecture (**cf. annexe 1**).

Au total, la Chambre ne tient pas compte d'une réalité budgétaire à la croisée des politiques locales mises en œuvre par la municipalité au service des administrés, de l'amélioration de leur cadre de vie et des contraintes économiques, environnementales et règlementaires qui pèsent sur les finances de la deuxième ville de France.

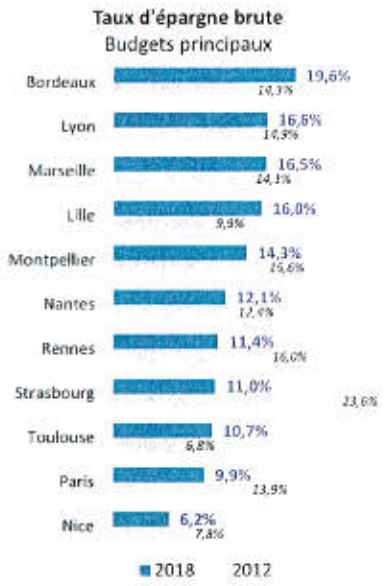
De tout ce qui précède, la Ville y répond en livrant ci-après une analyse financière comparative, étayée par des données exactes et incontestables issues des comptes de gestion 2012-2018 des budgets principaux des plus grandes villes françaises (population >200 000 habitants). Ces données constitutives d'indicateurs de référence en la matière permettront de porter une appréciation objective de la situation financière de la Collectivité et de son amélioration sur la période.

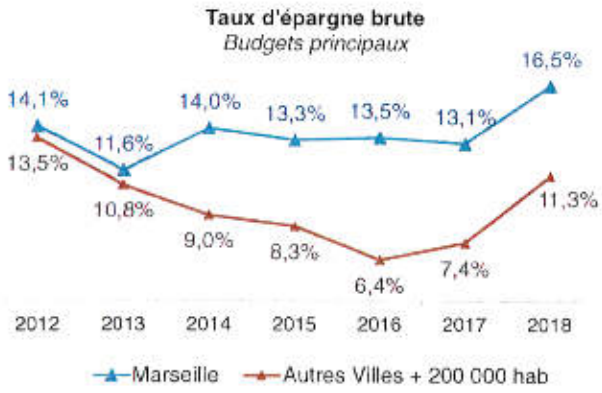
De façon principale, il est à noter qu'après une nette amélioration, la Ville de Marseille affiche l'un des taux d'épargne brute les plus performants des grandes villes de France.

Pour rappel, plus l'épargne brute est importante, plus elle démontre la faculté d'une collectivité à :

- financer ses dépenses obligatoires ;
- assurer le remboursement de ses emprunts ;
- développer ses politiques publiques ;
- investir, en autofinançant tout ou partie de ses investissements.

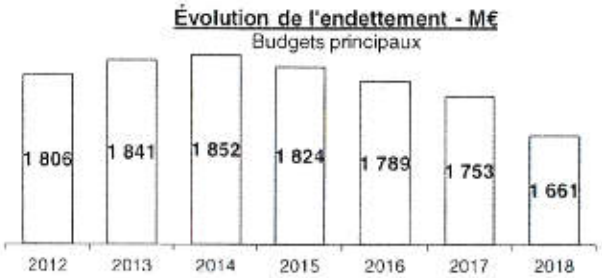
En 2018, le taux d'épargne brute de la Ville dépasse les 16 %, en nette amélioration sur la période 2012-2018, ce qui place Marseille au 3ème rang des grandes villes de France, très proche de Lyon.





En parallèle, la Ville s'est fortement désendettée et a amélioré sa solvabilité.

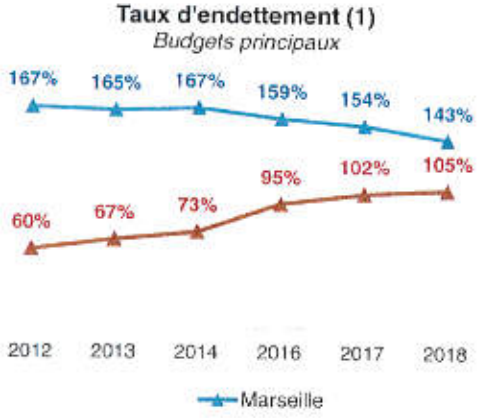
Sur la période 2014-2018, l'endettement du budget principal a été réduit de 10 % (- 191 millions d'euros) alors qu'il progressait dans les autres grandes villes.

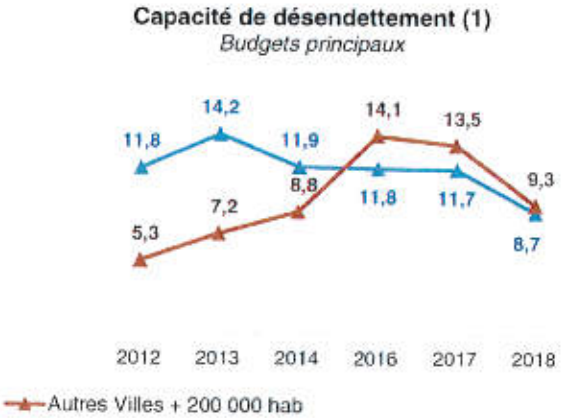


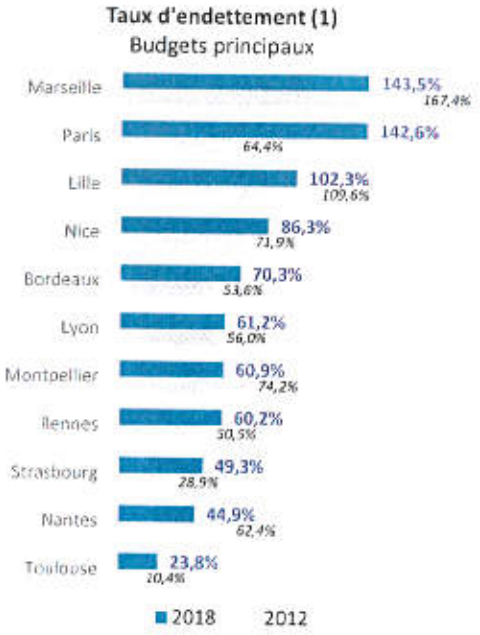
La Chambre n'est pas sans savoir que deux ratios sont communément utilisés pour mesurer le niveau d'endettement d'une collectivité locale :

- ✓ le taux d'endettement qui donne une indication de l'importance de la dette au regard de la surface financière de la Collectivité,
- ✓ la capacité de désendettement qui mesure le nombre théorique d'années d'épargne nécessaire au remboursement intégral du stock de la dette. Cet indicateur constitue donc une mesure de l'adéquation entre le niveau d'endettement et l'épargne brute.

Sur la période de contrôle et contrairement à ce qu'écrit la Chambre, la Ville a développé une stratégie offensive de désendettement : le taux d'endettement est, en effet, en forte diminution alors qu'il a eu tendance à augmenter dans les autres grandes villes. La Ville a, par ailleurs, nettement amélioré sa capacité de désendettement qui est désormais à la fois inférieure à la moyenne des autres grandes villes ainsi qu'au plafond de 12 ans recommandé par la loi. La Ville entend poursuivre ses efforts de réduction de l'endettement, ce qui constitue un des axes forts du contrat signé avec l'État.







(1) Retraitements : comme pour le calcul du taux d'épargne brute, les recettes réelles de fonctionnement sont nettes des cessions et des atténuations de produits

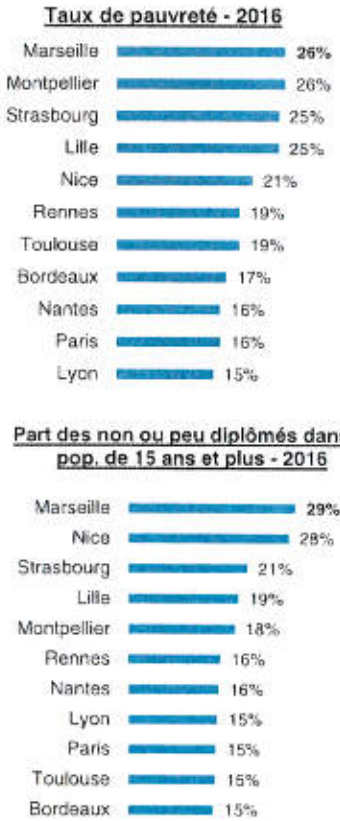
Dans le même temps, grâce à sa maîtrise des dépenses de fonctionnement et à la dynamisation de ses recettes, la Collectivité a réussi à améliorer son indicateur d'épargne.

Ainsi, sur la période 2012-2018, les dépenses du budget principal ont progressé de 0,72 % en moyenne chaque année, c'est-à-dire au même rythme que l'inflation (0,73 % entre 2012 et 2018). En euros constants, la Ville a stabilisé ses dépenses de fonctionnement.

Grâce à cette stratégie de long cours, la Ville a été en capacité (comme indiqué ci-avant) de respecter pleinement le contrat qui la lie à l'État dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Au titre de la première année d'application du contrat, les dépenses réelles ont diminué de 2,5 % (soit près de 37 M€ de moins que l'objectif).

Cette performance en termes de maîtrise des dépenses de fonctionnement est à relever, complexifiée par les besoins et moyens de la population de la ville (marquée notamment par un faible niveau de revenus) ainsi que par la mise en œuvre de réformes non intégralement compensées par l'État (réforme des rythmes scolaires par exemple).

En euros par habitant, les dépenses de fonctionnement du budget principal sont les 4èmes plus faibles des grandes villes françaises.

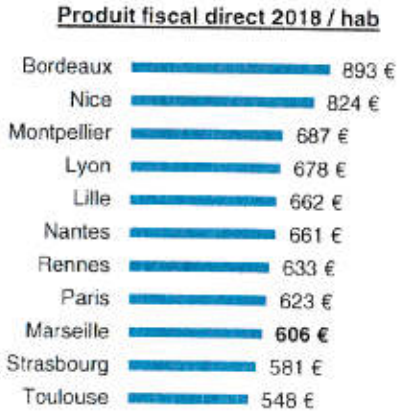


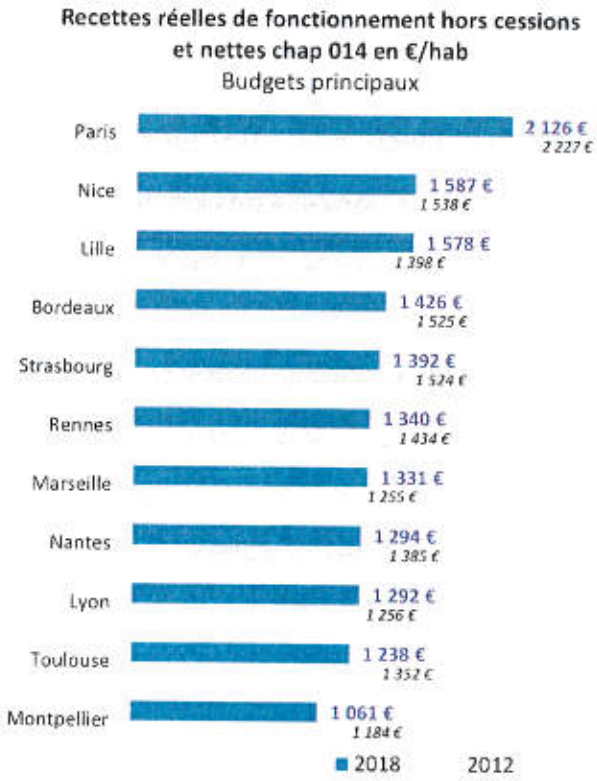
S'agissant des recettes de fonctionnement de la Ville, avec 1 331 euros par habitant, celles-ci sont les 5èmes plus faibles des grandes villes françaises.

Cette situation s'explique par la moindre richesse fiscale dont dispose la commune. Ainsi, le potentiel financier, indicateur officiel de mesure de la richesse d'une collectivité, est nettement inférieur aux autres grandes villes françaises. Il est par exemple inférieur de près de 30 % à la Ville de Lyon.

Sur la période 2012-2018, l'augmentation du produit fiscal a été de 3,1 %/an (+ 102 €/hab). Cette progression est liée à la fois au dynamisme des bases d'imposition (+ 47 €/hab) et aux décisions fiscales prises par la Collectivité (+ 55 €/hab). Grâce à ces dernières et contrairement à ce qu'allègue la Chambre, la Ville, soucieuse de l'intérêt général et du bon emploi des deniers publics, a pu combler les pertes de Dotation Globale de Fonctionnement (- 49 €/hab) et financer, en parallèle, une partie du coût net de la réforme des rythmes scolaires (+ 16 €/hab).

Avec 606 € par habitant en 2018, le produit des impôts locaux perçus par la Ville reste toutefois le 3ème plus faible des grandes villes.





L'affirmation de la Chambre selon laquelle « l'ensemble de ces faiblesses (cf. assertions des paragraphes 2 et 3 de la synthèse) continue à aggraver les problèmes financiers de la Ville » est donc contraire à la réalité puisqu'il vient d'être démontré qu'à partir de 2014, la Ville n'a cessé d'améliorer sa situation financière malgré la diminution des concours de

l'État. C'est ainsi qu'elle devrait avoir abaissé son endettement de près de 280 millions d'euros à la fin 2019 (depuis 2014) et qu'elle aura largement réalisé les objectifs de la contractualisation bien au-delà des normes convenues avec l'État.

Le second domaine à évoquer en contrepoint des jugements négatifs de la Chambre est **celui des dépenses de gestion, notamment de personnel**.

Sans méconnaître les points sur lesquels des améliorations peuvent être apportées dans la suite des mesures déjà mises en œuvre au cours des deux dernières années, la Ville oppose à la vision négative de la Chambre plusieurs chiffres essentiels. La Chambre les signale elle-même d'ailleurs dans ses développements mais ne semble pas mesurer l'importance qu'ils revêtent au regard de ses remarques ponctuelles sur les dépenses de personnel.

Le premier chiffre à retenir est celui des charges de personnel par habitant (p. 38 du rapport) dont la Chambre relève qu'il s'établit à 590 euros à Marseille par rapport à 686 euros pour les villes métropolitaines comparables, soit 15 % de moins à Marseille.

Le deuxième chiffre est celui du taux d'administration, c'est-à-dire le nombre d'agents pour 1000 habitants (p. 27 du rapport sur la gestion des dépenses de personnel) dont la Chambre relève qu'il s'établit à 14,8 à Marseille, par rapport à 18,3 pour les 6 grandes villes de plus de 300 000 habitants, soit 20 % de moins à Marseille.

Ces deux chiffres fondamentaux relativisent les laborieuses analyses de la Chambre sur un taux d'évolution 2012 – 2017 des dépenses de personnel par rapport à d'autres villes.

De même, ils peuvent expliquer en partie une plus grande sensibilité de la proportion des dépenses de personnel dans le budget par rapport à la baisse de recettes de fonctionnement liée à la perte cumulée de DGF de 145,5 M€ en 4 ans (cf. tableau n° 12 bis page 52).

La Chambre relève aussi (p. 42) que « le coût du service d'incendie et de secours assuré par le BMPM s'élève à 70 € par habitant en 2017 », alors que la Cour des Comptes établissait « que le coût d'un SDIS de 1ère catégorie représentait en moyenne une charge de 86 € par habitant, soit 21 % de plus que le coût par habitant à Marseille ».

« Autrement dit, poursuit la Chambre, à la faveur de la gestion par le BMPM de sa protection incendie et secours, la Ville de Marseille réalise une économie potentielle de 14 M€ par an par rapport aux communes de sa catégorie dans lesquelles ce service est assuré par un SDIS ».

« À titre d'illustration, le rapport de la Cour des Comptes observait que le coût moyen d'une intervention était de 792 € lorsqu'elle était assurée par le BMPM en 2015 contre 998 € lorsqu'elle l'est par un SDIS ».

D'autres contradictions figurant dans le Rapport définitif sur la situation financière ne militent pas en faveur de l'assertion de la Chambre sur la supposée « insuffisance dans le pilotage des actions, par ailleurs peu économe des deniers publics ». Et notamment celles contenues :

- page 34, s'agissant des restes à réaliser : « La prise en compte de ces restes à réaliser porterait, en 2017, à 1 043 € les charges de gestion par habitant, niveau assez comparable à ceux des autres grandes villes »,

- page 39, s'agissant des subventions de fonctionnement : « Avec un montant de 84,9 M€ en 2017, les subventions de fonctionnement versées représentaient 10,5 % des charges de gestion. Leur montant par habitant (98 €) se situe très en-deçà de celui versé par la plupart des autres grandes villes : 155 à Lyon ; 196 à Nice ; 139 à Toulouse ; 153 à Lille ; 245 à Nantes, mais au-dessus de Montpellier (85 €) ».

Plus globalement, la Ville considère que les analyses de la Chambre ont le tort majeur de ne pas s'inscrire dans une vision d'ensemble de la situation et de l'évolution de la Ville de Marseille depuis 25 ans, à partir de la stratégie et des actions municipales.

Il ne s'agit pas de reprocher aux magistrats de la Chambre d'avoir limité leur contrôle à la période 2012 - 2017, puisque d'autres contrôles avaient porté sur les périodes précédentes, mais de contester à partir de là leur propension à énoncer un jugement global pertinent et équilibré sur l'efficacité ou non de l'action municipale, à partir d'une échelle de temps insuffisamment longue et pertinente, voire à émettre des jugements d'opportunité. Ce que le Recueil des normes leur interdit.

Seule une vision rétrospective peut permettre de qualifier la situation actuelle, de mesurer les progrès accomplis et d'identifier les améliorations futures.

L'équipe municipale actuelle a trouvé, à son arrivée, une situation très dégradée, une insuffisance grave d'autofinancement et d'investissement, une dette très élevée, mais surtout un taux de chômage à 22 %, une démographie en déshérence, une ville atone dans tous les domaines. En fait, une ville profondément engagée dans une spirale de déclin à long terme.

D'ailleurs, la Chambre écrivait dans son rapport relatif aux exercices 1983 - 1991 : « Le poids de la dette atteint les limites du supportable ; la charge des intérêts ne cesse de croître et le montant des investissements de se réduire ».

La priorité absolue de la nouvelle équipe en 1995 a alors été de redynamiser l'économie, la démographie, le logement par tous les leviers de l'action municipale, autour d'objectifs résumés dans un triptyque : « Une ville qui fonctionne mieux, une ville qui se développe plus, une ville qui rayonne davantage ».

Dès lors, pendant 4 mandats consécutifs et dans le respect des grands équilibres financiers, la stratégie de la municipalité a été claire, forte, précise, constante. Elle s'est traduite par des résultats incontestables de transformation de la ville, de redynamisation de son économie, de baisse forte du chômage, de relance du logement, d'accueil et d'organisation de grands événements. Autant de résultats ponctués tous les 6 ans par la réélection de l'équipe sortante et de son Maire.

Ce sont ces éléments d'historique et d'appréciation que les auteurs du Rapport auraient aussi dû prendre en considération s'ils avaient voulu fonder objectivement un jugement global sur l'efficacité de l'action municipale.

Certes, une phrase de cette synthèse fait référence aux "difficultés liées à la configuration particulière du territoire de la Ville de Marseille et de sa sociologie", que la Chambre indique ne pas méconnaître. Mais ce tempérament à la sévérité de son jugement global n'apparaît être qu'une clause de style et n'alimente aucune tempérance dans la virulence de la critique.

En deuxième lieu, je conteste également les assertions de la Chambre sur les écoles de la ville.

L'absence d'équilibre dans le jugement de la Chambre se retrouve dans les développements que celle-ci consacre aux écoles, au point 5.2, et auxquels il sera répondu de façon détaillée par ailleurs.

Ces développements relèvent également de la même méthode de critique systématique, d'une absence d'analyse objective et documentée, la Chambre allant même jusqu'à se contenter de citer des articles de presse pour justifier ses propos critiques. On peut s'interroger sur la conformité de cette méthode avec le Recueil des normes professionnelles édicté par le Premier Président de la Cour des Comptes, condition de la légitimité des publications des Chambres régionales.

Sur ce sujet de la situation des bâtiments scolaires, la Chambre semble donc accrocher son propos au train du procès politico-médiatique développé avec acharnement depuis plusieurs années à l'encontre de la Mairie, à la fois par des responsables politiques, syndicaux ou associatifs, mais aussi par des organes de presse à orientation idéologique marquée.

Ce qui est la loi du genre pour ce type d'interlocuteurs n'est pas au niveau de l'objectivité et de l'impartialité qui sont attendues de la part des membres de la juridiction financière.

C'est d'autant plus vrai qu'après avoir critiqué l'insuffisance des travaux dans les écoles, notamment dans les quartiers Nord, la Chambre dénonce également, avec des erreurs grossières, la procédure du marché de partenariat préparé par la Ville pour une démolition-reconstruction complète du parc des écoles GEEP, dites Pailleron.

Ce point sera bien entendu plus développé dans les réponses détaillées au chapitre correspondant.

La Ville de Marseille conteste l'analyse de la Chambre concernant le patrimoine scolaire tant sur le nombre d'écoles qu'elle présume insuffisant que sur l'état du bâti pour lequel elle minimise les efforts de la municipalité ou encore sur le contrat de partenariat dont l'analyse est partiale.

Elle regrette en outre que l'analyse de la Chambre repose soit sur des articles de la presse écrite, soit sur des témoignages d'enseignants et non sur une analyse réalisée par des experts techniques dans le bâtiment, certifiés, objectifs et indépendants.

S'agissant du nombre d'écoles, la Ville conteste les critiques de la Chambre.

La Ville de Marseille rappelle que, depuis 1995, elle a largement contribué à l'expansion du patrimoine scolaire. En effet, pas moins de 32 écoles maternelles ou élémentaires nouvelles ont été ouvertes.

Par ailleurs, entre la rentrée scolaire de 2016 et celle de 2018, outre l'ouverture de nouvelles écoles, des extensions d'écoles existantes ont été réalisées et de nombreuses classes ont été ouvertes. Ainsi au total, sur cette période, on compte :

- en 2016 : 97 classes nouvelles, soit l'équivalent de 12 groupes scolaires de 8 classes,
- en 2017 : 55 classes nouvelles, soit l'équivalent de 6 groupes scolaires de 8 classes,
- en 2018 : 19 classes nouvelles, soit l'équivalent de 2 groupes scolaires de 8 classes.

À la rentrée scolaire 2019, on compte 3707 classes maternelles et élémentaires, soit 26,8 % de plus depuis 2000.

Concernant le dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et REP+, à la rentrée 2019-2020, 618 classes ont été dédoublées dont :

- 444 classes en dédoublement physique, soit près de 72 %,
- 174 classes en co-intervention, soit 28,16 %.

S'agissant de la scolarisation obligatoire des enfants de 3 ans, il convient d'observer que tous les enfants ont pu être inscrits. Au total, près de 80 000 élèves sont scolarisés en septembre 2019 dans les 470 écoles de la ville de Marseille, soit 2 000 enfants de plus que l'année scolaire précédente, en réponse à la mise en place de la scolarité obligatoire dès 3 ans et contrairement à ce que laissait entendre la Chambre.

Enfin, concernant les installations sportives, il convient de distinguer le sport dans les écoles maternelles et dans les écoles élémentaires.

La Ville précise que toutes les écoles maternelles sont dotées de salles de motricité.

Par ailleurs, ce sont en réalité plus de 75 % des écoles élémentaires qui sont ou vont être équipées de matériel d'éducation physique et sportive.

À cela s'ajoute la politique volontariste de la Ville en matière de transports scolaires sur des équipements sportifs :

- 14 932 écoliers sont chaque année véhiculés dans les piscines de la ville,
- 78 815 enfants dans 225 écoles ont été transportés sur divers sites sportifs (parcs, gymnases, stades, dojos…).

Ainsi, tant au regard des installations sportives présentes dans les écoles que par le biais de la politique de transports sur des sites sportifs, les écoliers marseillais peuvent pratiquer des activités sportives dans des lieux diversifiés et adaptés.

S'agissant de l'entretien des écoles, la Ville conteste également les développements de la Chambre.

La Chambre indique, dans ses conclusions relatives à l'état des écoles marseillaises, une situation vétuste et dégradée des bâtiments. Compte tenu du travail réalisé et des budgets investis depuis de nombreuses années sur ce patrimoine, le Ville ne peut que rejeter ces propos ciblés et excessifs. Ce point sera bien entendu développé dans le rapport détaillé au chapitre correspondant.

Par ailleurs, la Ville ne peut pas accepter les critiques infondées dans certains domaines comme les fuites en toiture, notamment dans les mois d'octobre et novembre 2018, alors que les orages étaient qualifiés d'exceptionnels par Météo France. De plus, elle se réfère à quelques cas isolés d'écoles difficiles à rénover pour des raisons diverses de vandalisme, de maîtrise du foncier ou de procédures administratives.

En tout état de cause, comme cela sera développé plus loin dans notre rapport, entre 2,7 % et 4,7 % seulement des 470 écoles présentent des dysfonctionnements ou des rénovations à programmer. Si une amélioration de ces actions de la Ville peut encore être apportée, ce pourcentage peu élevé montre que « l'état très dégradé » des écoles est un terme impropre et excessif à la situation générale du patrimoine scolaire.

Enfin, la Ville considère inacceptables les résultats des analyses réalisées par la Chambre dans différents domaines comme l'amélioration des performances énergétiques des écoles, l'isolation thermique des bâtiments ou encore le budget affecté aux établissements. Ces points seront développés.

S'agissant enfin du projet de marché de partenariat relatif au Plan École Avenir, la Ville ne peut que regretter l'analyse partiale faite par la Chambre.

Il lui est successivement reproché :

- de suivre les hypothèses du Ministère des Finances en matière de travaux bâtimentaires sur des établissements scolaires, alors même que le PEA concerne… des travaux bâtimentaires sur des établissements scolaires ;

- d'avoir retenu des hypothèses prudentes en matière de taux d'emprunt, de valorisation foncière et de subvention, quand c'est au contraire un excès d'optimisme qui aurait induit la décision en erreur ;

- de ne pas avoir comparé son projet à un document qui n'est obligatoire que pour l'État ;

- de ne pas avoir allégé les coûts de procédure en étudiant le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre unique portant sur 12 écoles, alors même qu'un tel montage est prohibé par la réglementation, et qu'il ne présente de toute façon aucun intérêt économique, et au contraire de fortes conséquences négatives tant s'agissant de la concurrence que de la diversité architecturale...

Il est regrettable que les analyses extérieures, objectives et documentées réalisées par les deux organismes experts institués par la loi au sein du Ministère des Finances pour étudier la structuration juridique et financière des projets d'infrastructures d'intérêt général, n'aient

pas été reprises par la Chambre. Pour rappel, l'avis de Fin Infra concluait que : « Au regard de l'analyse, l'accord-cadre de marché de partenariat présente le meilleur bilan et répond aux problématiques du projet et aux objectifs de la Ville ».

En troisième lieu, je conteste aussi largement les développements de la Chambre consacrés au patrimoine et à sa gestion.

Les allégations formulées en synthèse par la Chambre, très péjoratives à l'encontre de la gestion du patrimoine municipal, semblent avoir été plutôt le préalable d'une analyse souvent lacunaire, voire erronée des dossiers évoqués. L'application des critères de comparaison les plus défavorables, des confusions dans les surfaces et dans les procédures, l'omission de certains éléments pourtant transmis, semblent n'avoir pour but que de semer le doute sur la probité des contrats ou des agents.

La Ville a relevé de nombreuses inexactitudes dans les chiffres avancés par la Chambre. Les rectifications aisément apportées par les services municipaux pour restituer la réalité des faits - développées supra - n'ont pas été prises en compte ni, apparemment, entièrement comprises du fait de la technicité particulière du domaine concerné.

L'analyse de la Chambre est surtout purement comptable. Elle méconnaît complètement les contraintes de la gestion d'une ville de la taille de Marseille, et notamment :

- les éléments d'une cohérence indispensable avec les procédures d'aménagement mises en œuvre à l'échelle du territoire pour fabriquer la ville de demain : l'intervention dans le patrimoine ancien (opération programmée d'amélioration de l'habitat, périmètre de restauration immobilière, opération grand centre-ville...), la lutte contre l'habitat indigne, l'ambition de l'OIN Euroméditerranée…,

- la réalité même de ces procédures opérationnelles complexes où l'aspect financier, s'il est bien pris en compte, ne saurait être le seul prisme de l'aménagement urbain et de l'intérêt général,

- les évolutions permanentes auxquelles une métropole urbaine est soumise au quotidien, évolutions parfois brutales, et qui nécessitent une grande réactivité, la mise en œuvre de nouveaux processus et une évolution permanente des organisations : tous éléments qui font obstacle à la planification pluriannuelle des actions souhaitée par la Chambre ; un objectif de planification certes louable, mais qui ne saurait s'appliquer complètement que dans une ville plate et sans histoire,

- l'héritage dont une municipalité est toujours porteuse, celui d'actions conduites dans les décennies antérieures, dont les objectifs sont aujourd'hui obsolètes, dont les conditions réglementaires ont changé, mais qui portent des conséquences contractuelles ou juridiques dont il n'est pas possible de faire abstraction,

- les réalités du marché immobilier et locatif dans lequel les lois de l'offre et de la demande interfèrent sur l'avis de la Ville et sur celui de France Domaine,

- la notion de projet dans laquelle la qualité urbaine et architecturale et la qualité de vie des habitants doivent primer sur les autres critères à prendre en compte (cf. point 5.6.10),

- la nécessité, pour la Collectivité, de favoriser l'accession à la propriété pour un plus grand nombre et, pour cela, contribuer à la régulation des prix.

Concernant la stratégie patrimoniale, la Chambre ignore à la fois la dimension, l'historique et les spécificités de la Ville de Marseille. Il n'est pas tenu compte de la nature du patrimoine privé communal ni de la façon dont il a été constitué. Les tènements fonciers sont le plus souvent les délaissés d'opérations achevées depuis longtemps (grandes infrastructures) ou le fruit d'opportunités saisies par les municipalités antérieures. Les immeubles et les logements du patrimoine privé sont le plus souvent l'héritage, voire le rebut d'acquisitions préventives en attente d'un recyclage utile à la rénovation urbaine ou au relogement des ménages. Il s'agit donc d'un patrimoine en très mauvais état, souvent mal situé, dont la reconversion toujours déficitaire nécessite des montages opérationnels et financiers complexes. À travers la stratégie adoptée par la Commune, l'objectif poursuivi n'est clairement pas de faire des recettes, mais de faire la ville.

Ainsi, les reproches faits par la Chambre concernant les loyers perçus par la Ville ne tiennent aucun compte de l'état des biens loués ni des objectifs patrimoniaux poursuivis. En effet, la Ville ne saurait être comparée à un bailleur professionnel ou à un fonds de pension. Elle n'assure qu'une gestion transitoire des biens dont elle est dépositaire. Quant à l'analyse des loyers versés par la Ville, elle est entachée d'erreurs manifestes de comparaison.

Il en est de même pour les acquisitions et cessions immobilières où l'analyse conduite par la Chambre ne semble tenir aucun compte de la réalité physique des biens et de leur particularité intrinsèque.

Ici encore, la Ville conteste la plupart des éléments dont la Chambre éclaire ses raisonnements. Les reproches faits à la Ville concernant les évaluations mettent à plusieurs reprises en cause les services de l'État (Direction de l'Immobilier) avec lesquels les services municipaux concernés ont toujours entretenu des rapports professionnels basés sur une méthodologie partagée.

En outre, conduite par les intentions développées dans sa synthèse, la Chambre semble parfois sortir de son rôle pour se poser en juge de l'opportunité, parfois en architecte (cf. point 5.6.11) et va jusqu'à procéder à des enquêtes de voisinage pour infirmer les renseignements fournis et confirmer leur préjugé (cf. point 5.3.2), ce qui interroge à nouveau sur l'application du Recueil des normes professionnelles.

Tout conduit donc à penser qu'au lieu de conduire à une analyse objective des actions poursuivies par la Ville en matière de patrimoine foncier et immobilier, et niant les objectifs urbains servis et les résultats obtenus, la Chambre n'a cherché qu'à confirmer des soupçons d'irrégularité formulés au préalable sans tenir aucun compte des éléments tangibles qui venaient pourtant contredire ses a priori.

Dans le domaine de la gestion technique des bâtiments, le constat est quasiment identique, les propos sont arbitraires. Et même si la Chambre a modifié légèrement ses dires, elle ne prend pas la mesure des moyens organisationnels et techniques que la Ville déploie sur son patrimoine.

Par ailleurs, les efforts réalisés et programmés par la Ville, dans le domaine de la réduction de la facture énergétique, ont été occultés, comme par exemple le renforcement de l'isolation thermique des bâtiments ou les nouvelles constructions classées BBC ou à énergie positive. Cette démarche se traduit par des économies d'énergie significatives comme cela est observé sur les bâtiments scolaires.

Enfin, la Ville s'inscrit en faux contre les montants de référence des budgets annuels 2016-2017-2018 qui ne sont pas de 60 M€ comme l'écrit la Chambre mais de 85 M€ en moyenne annuelle sur ces 3 ans.

En résumé de cette réponse, je regrette que, sur la base notamment des réponses que la Ville a apportées, le Rapport d'observations définitives de la Chambre n'ait pas appliqué suffisamment les règles d'un jugement équilibré pour un document à vocation publique destiné à qualifier l'action municipale, mais aussi à la faire progresser, et ceci dans la meilleure tradition des valeurs que la juridiction financière met en exergue de sa communication.

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

Jean-Claude GAUDIN

Tableau des réponses de la Ville de Marseille aux recommandations de la Chambre	
RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	**RÉPONSE DE LA VILLE DE MARSEILLE**
N° 1 : Conformément à l'instruction M14, virer vers les comptes d'imputations définitives les dépenses relatives aux immobilisations achevées figurant dans les comptes d'immobilisations en cours, et amortir les biens qui doivent l'être.	Le niveau de régularisation des immobilisations en cours ne procède en rien d'une manœuvre délibérée de la Ville, tel qu'allégué par la Chambre, mais bien de la défaillance de l'outil informatique quant au traitement de masse de ces données en lien avec la lourdeur d'exécution des écritures. La Ville partage néanmoins avec la Chambre l'objectif d'amélioration, quand bien même l'impact sur la charge d'amortissement est minime (moins de 2,3 %).
N° 2 : Se mettre en mesure de procéder à l'édition de l'inventaire complet et valorisé de l'actif municipal et passer les écritures relatives aux biens transférés à la communauté urbaine puis à la métropole.	La Ville note avec satisfaction que la Chambre a largement amendé son analyse et sa recommandation initiales concernant l'inventaire et l'actif : la Collectivité dispose bien d'un inventaire complet lequel, à ce jour, ne peut être édité dans son intégralité notamment en raison d'un « hiatus technique » touchant aux paramétrages informatiques des logiciels de l'ordonnateur et du comptable. Concernant la problématique des écritures relatives aux biens transférés à la Communauté Urbaine puis à la Métropole, la Ville réitérera à l'EPCI sa demande en ce sens, non prise en compte à ce jour.
N° 3 : Rattacher toutes les charges et les produits se rapportant à l'exercice.	La Chambre a pu aisément constater que la Ville procède chaque année aux rattachements des charges à l'exercice. S'il demeure des améliorations à apporter en matière de volume de rattachements de charges, la Chambre reconnaît (page 16) que "la prise en compte des rattachements se compense, en partie, d'un exercice sur l'autre", le volume des engagements reportés sur les charges récurrentes étant stable d'un exercice à l'autre. Les produits, quant à eux, sont constatés au fur et à mesure de leur exigibilité dès lors que les titres de recettes émis peuvent être accompagnés des pièces justificatives afférentes.
N° 4 : Mettre en place une organisation du circuit de la dépense permettant de procéder à leur engagement comptable au plus tard de manière concomitante à leur engagement juridique afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et de raccourcir les délais de paiement.	L'administration communale a travaillé à améliorer les pratiques et à mettre en place des tableaux de pilotage des flux de factures. La mise en œuvre de la dématérialisation des factures via le portail CHORUS PRO permet à la Collectivité (par l'exigence faite aux fournisseurs de renseigner le numéro d'engagement lors du dépôt de leurs factures) de contraindre la procédure comptable pour éviter les pratiques inadéquates. Dans ce cadre, l'engagement comptable et le bon de commande doivent nécessairement précéder le service fait et la facture.
N° 5 : N'inscrire en restes à réaliser de la section de fonctionnement que les dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice à l'issue de la journée complémentaire. Si la commune entend continuer de constater des recettes en restes à	La Ville, considérant le caractère excessif des conclusions de la Chambre sur la prise en compte des rattachements (qui « se compense » néanmoins selon la Chambre « d'un exercice sur l'autre » - cf. infra réponse au point 2.4), conteste donc également les développements de cette dernière quant à l'importance supposée des restes à réaliser. La Ville continuera de constater des restes à réaliser en recettes et, dans le cadre de la mise en place d'une gestion des opérations à

réaliser de la section d'investissement dans le cadre de ses AP-CP, inscrire également toutes les dépenses engagées non mandatées dans ce cadre.	programme annuel (OPA) hors AP-CP, la Ville inscrira en reports les dépenses engagées non mandatées.
N° 6 : Ne suivre en AP-CP que les opérations pluriannuelles. En assurer un suivi rigoureux et conforme à la réglementation ou à défaut voter les budgets d'investissement par opération.	L'étude d'intégration technique, en vue de gérer les OPA hors AP-CP (à compter de l'exercice 2020), est en cours. La Ville devrait donc être en mesure de se conformer à la première partie de la recommandation formulée par la Chambre. Elle conteste fermement en revanche les appréciations de la Chambre portées dans la seconde partie de sa recommandation et considère, pour les raisons indiquées dans la réponse détaillée, gérer ses dépenses d'investissement de manière parfaitement rigoureuse conformément à la réglementation.
N° 7 : Harmoniser les procédures d'achat des services en faisant notamment adopter par le conseil municipal un guide interne de la commande publique à caractère impératif.	Le guide interne de la commande publique mis en œuvre en 2011, par note de service du DGS, s'est imposé à tous les services municipaux dès cette date, la note de service valant règlement intérieur. Cette forme de diffusion a été choisie afin de pouvoir effectuer plus rapidement les mises à jour du guide (notamment via le site internet « e media » de la Collectivité) en fonction des évolutions juridiques qui s'annonçaient alors en matière du droit de la commande publique. C'est ainsi que le guide de la commande publique a pu intégrer rapidement les nouveautés des textes parus entre 2015 et 2018 (ordonnance n° 2015899 du 23/07/15 ; décrets n° 20151163 du 17/09/15, n° 2016360 du 27/03/16 et n° 20181075 du 3/12/18). Par ailleurs, la politique générale de la commande publique, qui a été validée par le Conseil municipal du 16 septembre 2019 (cf. délibération n° 19/0742/EFAG), rappelle expressément que les acheteurs de la Collectivité doivent se conformer aux dispositions de ce guide interne de la commande publique.
N° 8 : Se donner des objectifs de gestion précis afin de dégager des économies de fonctionnement et une capacité d'autofinancement permettant de limiter le recours à l'emprunt.	La Ville remet en cause les présupposés de la Chambre sur l'absence d'objectifs, d'économies et plus largement de stratégie claire. Sur la période écoulée depuis 2012, la Ville de Marseille a pourtant : - été en mesure d'organiser avec succès l'événement Capitale Européenne de la Culture en 2013, l'Euro 2016 de football, l'événement Capitale Européenne du Sport en 2017 ; - su faire face à une perte sans précédent de ressources avec la diminution drastique de sa DGF (soit en cumul : 145,5 M€) dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques ; - assumé les coûts des mesures imposées telles que les réformes des rythmes scolaires, des carrières ou encore les revalorisations indiciaires ; - modifié son organisation en profondeur pour faire face aux bouleversements engendrés par la naissance de la Métropole (reventilation des compétences, des moyens, coordination renouvelée) tout en garantissant la continuité des services publics, - amélioré significativement son épargne brute (+ 25 %) en contenant ses dépenses de fonctionnement à un niveau d'évolution annuel inférieur à l'inflation, - opéré un désendettement sans précédent de - 145 M€ (- 191 M€ sur la période 2014-2018)), - retrouvé un niveau d'épargne nette positif (près de 21 M€ en 2018), - respecté l'objectif contractualisé avec l'État (+ 1,25 % annuel pour l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement) avec un volume bien inférieur au plafond (- 37 M€), ainsi que celui prescrit par la loi

	de programmation des finances publiques concernant la capacité de désendettement (12 ans maximum) : 8,7 années en 2018 pour Marseille. La Ville de Marseille entend poursuivre ses efforts et donc réactualiser ses objectifs, poursuivre ses économies afin de pérenniser l'amélioration de ses ressources disponibles pour le financement de ses investissements, afin de réduire encore l'endettement.
N° 9 : Augmenter la part fixe de la redevance du Stade Vélodrome pour la porter à un montant minimum de 8 M€ HT et élargir l'assiette de la part variable.	La Ville de Marseille déplore que la Chambre n'ait tenu compte d'aucun des éléments concrets et chiffrés qu'elle a pourtant apportés dans sa réponse aux observations provisoires. Elle s'étonne particulièrement que la Chambre n'ait ainsi rien retenu de la recommandation de la Cour des Comptes qui s'appuyait, dans son Rapport provisoire relatif aux soutiens publics à la construction des stades pour l'Euro 2016, sur un « mode de calcul recommandé par l'État (France Domaine) » pour établir une part fixe du loyer du stade Orange Vélodrome à 3,5 millions d'euros. De même, la Ville de Marseille regrette que la Chambre n'ait pas porté attention non plus aux documents et courriers attestant de sa bonne foi et de sa détermination à respecter ses propres recommandations de 2013 - ni voulu considérer, comme il convient, le coup d'arrêt brutal porté aux négociations avec l'OM, par l'envoi aux parties de ce Rapport définitif de la Cour des Comptes en juin 2017, au moment même où elles étaient sur le point d'aboutir à une part fixe de 8 millions d'euros, comme en attestent les échanges entre les différentes parties concernées. Elle observe, aussi, que la Chambre ne fait aucune mention et ne donne aucune suite à sa « demande », réitérée dans sa réponse, de « travailler avec la Chambre et la Cour des Comptes, avec France Domaine, avec la Direction du Ministère des sports et autres organismes concernés afin, d'une part, de clarifier la répartition entre part fixe et part variable et, d'autre part, de déterminer explicitement l'assiette d'assise de cette dernière ». La Ville conteste formellement, enfin, tout « déséquilibre à son détriment », dans sa relation avec le club résident. Elle relève en revanche le commentaire de la Cour des Comptes quant à la rénovation du stade Orange Vélodrome : « Un équipement de grande qualité et dont la construction dans des conditions d'occupation du site en phase chantier, avec des coûts et des délais respectés, représente une réussite opérationnelle ».
N° 10 : Se donner les moyens de mesurer véritablement l'efficience des services à partir d'objectifs stratégiques prédéfinis et d'indicateurs de performances mesurés régulièrement et centralisés. Evaluer en permanence les résultats des politiques publiques et en tirer les conséquences stratégiques et opérationnelles.	Il convient de rappeler que les objectifs stratégiques de l'Administration sont définis dans le cadre d'un programme de mandature et leur réalisation dans une amélioration continue de l'efficience de l'action municipale au service de la population marseillaise. Sans attendre l'avis de la Chambre, la Ville de Marseille s'est engagée depuis plusieurs années dans la révision de ses conditions de gestion en se dotant des moyens et outils nécessaires à une gestion et un pilotage globalisés de son administration. Ses 4 fonctions support, RH, finances, patrimoine et numérique, ont été dotées, pour plus de 20 M€, de progiciels puissants, intégrés et interconnectés, accessibles à l'ensemble de l'encadrement municipal et sont assurées au plus près des situations opérationnelles dans des Directions de Ressources Partagées au sein de chaque Direction Générale Adjointe. Parallèlement, la Ville a reconsidéré ses fonctions transversales en

	restructurant, dans un premier temps, le contrôle de gestion et en refondant l'Inspection Générale des Services. C'est donc le choix raisonné d'une administration de quelque 12 0000 agents que de se doter, par ordre, des outils et des services transversaux nécessaires à l'amélioration de l'efficience de sa gestion au service des citoyens conformément à la stratégie municipale de mandature. Ces fondements désormais acquis vont lui permettre d'améliorer l'analyse de la mise en œuvre de ses politiques publiques.
N° 11 : Mettre en place rapidement une base de données exhaustive du patrimoine dont la ville est propriétaire ou locataire permettant de disposer d'une vision de l'état de santé des bâtiments et de leurs coûts complets, et l'actualiser en permanence. Construire et adopter une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement.	Tous les moyens humains et matériels sont actuellement mis à disposition afin que la Ville de Marseille dispose dans les meilleurs délais d'une base exhaustive des données du patrimoine (actualisable et accessible à tous les services intervenants), considérée comme prioritaire. Si la stratégie foncière et immobilière d'une collectivité n'est pas constituée uniquement du suivi et de la bonne gestion de son patrimoine existant, la mise en place d'un schéma directeur immobilier nécessite une connaissance globale et fiable de son patrimoine avant toute formalisation fine de stratégie, fixation d'objectifs et mesure des résultats obtenus.
N° 12 : Définir une politique d'entretien du patrimoine de la ville se fondant notamment sur les carnets de santé des bâtiments. L'assortir d'objectifs chiffrés et en mesurer les résultats régulièrement.	La Chambre considère que la définition de la politique d'entretien du patrimoine se fonde sur les carnets de santé. En ce qui concerne la Ville, les carnets de sécurité, propres à chaque établissement recevant du public, sont régulièrement mis à jour par près de 25 marchés de contrôles réglementaires tels que contrôle périodique par organismes agréés, diagnostics légionelles, sols sportifs, ascenseurs et appareils de levage, jeux de cour, diagnostics amiante et plomb, contrôles électricité, gaz, SSI, équipements mobiles de scènes, exploitation chauffage, climatisation, ventilation, portes et portails automatiques, équipements alarmes anti-intrusion, contrôle d'accès, surveillance vidéo. De ce fait, chaque bâtiment, au travers des rapports fournis et de l'analyse des observations, bénéficie d'un suivi et d'une mise à niveau quasi permanente. Cette démarche est complétée par l'analyse des données par les techniciens et ingénieurs de la Ville qui proposent un plan d'actions annuel avec une programmation technique et financière. Les objectifs fixés sont financés ou programmés, soit dans le cadre des opérations annuelles d'investissement, soit par des opérations individualisées de grande envergure. Enfin, le budget de fonctionnement permet de réaliser l'ensemble des travaux de maintenance et d'entretien courant.
N° 13 : Simplifier la grille des tarifs municipaux.	La Chambre recommande la simplification des tarifs municipaux d'occupation du domaine public pour une meilleure lisibilité. La Ville de Marseille prend acte de cette recommandation et va étudier les voies d'amélioration. Toutefois, la Chambre aurait dû prendre en compte la diversité des situations, du type de commerces et de la qualité des sites occupés. L'occupation du domaine public participe à son animation et son attractivité en complétant une offre située dans les locaux commerciaux privés. Une trop grande uniformité des tarifs

	risque de dissuader certaines activités commercialement moins rentables mais tout aussi, voire plus, attractives pour la population, limitant ainsi la diversité des activités. Par ailleurs, certains sites sont plus attractifs et plus productifs (centre-ville, voies passantes, secteur touristique...) que d'autres. Une distinction de tarification doit donc perdurer pour rentabiliser les premiers et permettre financièrement la pérennité d'activité sur les seconds. Par ailleurs, la Ville de Marseille se félicite que, dans le cadre du contrôle des occupations et de la répression des infractions ou des occupations illicites, la Chambre constate le caractère limitatif des sanctions possibles et de leur manque de persuasion et que le recours au Procureur de la République se révélerait plus efficace.
N° 14 : Définir une stratégie de remise à niveau urgente du patrimoine scolaire et y dédier les moyens nécessaires en vue de la mettre en œuvre immédiatement. Se fixer des objectifs élevés d'efficience en matière de traitement des demandes de travaux, signalements et alertes. Mesurer les résultats atteints et prendre les mesures correctrices nécessaires.	La Ville de Marseille travaille depuis de nombreuses années à la remise à niveau de son patrimoine scolaire. Les budgets engagés en témoignent. En effet, la stratégie de rénovation est complétée par : - la création d'une Direction Générale dédiée, fonctionnant en mode projet et directement rattachée au Directeur Général des Services, - la création d'une Inspection Générale des Services Techniques (IGST) dont les premières missions portent principalement sur le thème scolaire, - le lancement du Plan École Avenir (PEA) nouvelle version (cf. délibération n° 17/2129/ECSS du 16/10/2017). En effet, le premier plan d'action sur les GEEP ayant été suspendu (Tribunal Administratif), la Ville de Marseille a affiché sa volonté de poursuivre l'amélioration de l'état des écoles avec le PEA nouvelle version, dont le champ d'application est élargi à toutes les créations, extensions et actions structurantes sur le patrimoine scolaire constitué de 470 écoles avec un budget depuis 2008 de 202 M€ pour ces opérations structurantes. Bon nombre de ces réalisations sont aujourd'hui terminées, en cours de travaux ou programmées. De plus, depuis plusieurs années, la Ville a engagé une démarche de mise à jour du patrimoine et plus particulièrement, récemment, la numérisation du référentiel patrimoine qui sera enrichi par un diagnostic technique sur l'état des bâtiments actuellement en cours. De ce fait, le carnet de santé numérique des bâtiments sera créé, mis à jour et consultable. Enfin, concernant le traitement des régulateurs et alertes pour des travaux de première nécessité, le dispositif Allô Mairie existant sera renforcé par le nouveau dispositif ALLÔ MAIRIE ÉCOLES. Ce renforcement porte sur la constitution d'équipes pluridisciplinaires dédiées à la prise en compte rapide des dépannages ou petits travaux, avec les moyens techniques nécessaires et une gestion informatique adaptée (signalement, prise en compte dudit signalement, traçabilité de l'intervention par l'administration et enquête de satisfaction pour mise en place des mesures correctives si nécessaire).
N° 15 : Définir et mettre en œuvre rapidement une politique de maîtrise des coûts et de rationalisation des	Une telle politique poursuivant les objectifs dessinés dans cette recommandation est d'ores et déjà appliquée puisque les dernières opérations de relocalisation de services se sont traduites par des

implantations.	implantations rationalisées, dans des immeubles plus économiques, plus en adéquation avec l'offre d'un service public de qualité, situés dans des secteurs géographiques stratégiques et avec des taux d'occupation rationnels et des espaces mutualisés. Dans ce cadre, les différentes Directions Générales Adjointes concernées s'attachent à travailler plus étroitement afin d'améliorer la prospective d'implantation incluant notamment l'évaluation des coûts comparés selon les hypothèses. Par ailleurs, la Collectivité se doit de saisir les opportunités qui entrent en synergie avec les opérations de requalification urbaine qu'elle a elle-même engagées.
N° 16 : En vue d'une optimisation des recettes, adopter une organisation permettant d'améliorer le suivi et de réviser à leur juste valeur les montants des loyers des biens donnés en location ou mis à disposition.	- La Ville n'assure qu'une gestion transitoire des biens dont elle est dépositaire et ne doit pas être considérée comme un investisseur institutionnel. Néanmoins, la Ville s'attachera à potentialiser les moyens dont elle dispose afin d'améliorer le suivi des loyers. - La Chambre semble prendre acte du bien-fondé des exonérations de taxation à l'occasion des événements perturbants l'espace public (travaux...) puisqu'elle ne remet pas en cause les délibérations les autorisant. Elle regrette toutefois que celles-ci manquent de précision quant au montant de ces exonérations. La Ville de Marseille s'appliquera donc à l'avenir à apporter davantage d'éléments chiffrés. La recommandation qui en découle reste en revanche assez allusive quant à la corrélation qu'elle fait avec la problématique des exonérations et ne propose pas de mise en œuvre concrète. La finalité de cette recommandation (un meilleur suivi des biens en location et des montants) est toutefois bien notée et la Ville s'y emploiera avec des moyens qui restent à définir dans les détails. - La Ville a pris acte de la recommandation de la Chambre afin d'améliorer le suivi des biens mis à disposition, y compris dans le cadre des logements de fonction. - S'agissant des locations de salles et compte tenu de la concurrence accrue des salles environnantes (offre supérieure à la demande), la Collectivité a fait le choix de ne pas réactualiser ses tarifs.
N° 17 : Se doter en interne des moyens permettant de négocier de façon plus efficiente les prix des biens cédés et, en tout état de cause ne pas les vendre à un prix inférieur à celui évalué par France Domaine, ni se fonder sur des avis datant de plus d'un an.	Chaque dossier de cession de patrimoine est étudié de manière collégiale mais aussi en recourant le cas échéant à toutes les expertises externes requises. Des marchés existent avec des avocats conseils reconnus au plan national mais aussi en matière d'expertise/évaluation immobilière. Concernant les prix de cession et les négociations sur ce point, la Collectivité a développé ces dernières années ses compétences, tant au regard des profils recrutés que par la formation continue de ses personnels. En outre, il faut noter que les dossiers relevés par la Chambre sont souvent ceux pour lesquels la marge de négociation était limitée par le contexte juridique (rétrocession, sortie de bail à construction...). Enfin, la Ville se base systématiquement sur les avis des services des Domaines de l'État et les vise dans tous les rapports présentés au Conseil municipal. Il convient de préciser que les marges de négociation que vise la Chambre apparaissent soit postérieurement à la rencontre de l'accord des parties, au vu de la commercialisation effective des biens, soit du fait de l'évolution du marché, notamment lorsque les projets ont une

	durée longue d'aboutissement. C'est pourquoi la Collectivité a considérablement fait évoluer le contenu des promesses proposées aux acquéreurs, tant par la mise en œuvre de délais encadrés que par des clauses de révision de prix. Enfin concernant la durée d'une année de validité des avis de France Domaine soulevée par la Chambre, la Ville a apporté, tant au provisoire qu'au définitif, toutes explications et contradictions sur la base du droit des contrats et des textes de l'État.

1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ

La Ville s'étonne du caractère lacunaire de la présentation faite par la Chambre de l'action conduite par la Collectivité au service des Marseillais.

▶ Ainsi, **s'agissant des données socio-économiques**, la Chambre se contente de relever que la « ville se caractérise pour un taux de pauvreté très élevé ». À l'évidence et dans un souci d'objectivité, elle aurait dû poursuivre son raisonnement et préciser que cette caractéristique impacte structurellement les finances de la Ville au moins de deux manières.

D'une part, cette situation a des conséquences directes sur le niveau des recettes fiscales de la Collectivité. Marseille affiche ainsi le potentiel fiscal le plus faible des grandes villes (857 € par habitant en 2017 contre 1343 € à Lyon, 1241 € à Bordeaux, 1120 € à Toulouse ou encore 1105 € à Nice[1]).

D'autre part, cette situation a également des impacts sur le volume de ses dépenses, le niveau de pauvreté important de la population générant des besoins supérieurs en matière de services publics.

Au total, cette caractéristique majeure pèse sur le niveau d'épargne de la Collectivité.

La Ville, étant par ailleurs et jusqu'à un passé récent insuffisamment aidée par les collectivités territoriales environnantes (à titre d'exemple, le total des subventions d'investissement reçues ne représentait en moyenne que 12 M€ par an sur les 6 ans qui ont précédé la signature de la première convention avec le Département des Bouches-du-Rhône fin 2012), a dû adapter sa stratégie financière et trouver le meilleur équilibre entre la maîtrise de ses dépenses et de son endettement et le déploiement de ses politiques publiques.

La Ville relève avec satisfaction que la Chambre ne réduit plus la dynamique de développement et d'attractivité de Marseille, depuis 1995, au seul projet Euroméditerranée, laissant penser qu'il ne s'est rien passé d'autre en 25 ans sous le magistère de Jean-Claude GAUDIN. La réalité est bien sûr toute autre (chacun, de bonne foi, peut le constater et le vivre) au point que la Chambre ait estimé inutile et/ou inopportun de ne pas reprendre, au stade de son rapport définitif, l'argumentaire pourtant avéré de la Ville contestant son appréciation initiale aussi injustifiée que révélatrice d'a priori.

En 1995, en effet, Marseille semblait promise à un déclin inexorable. Frappée au plan économique depuis des décennies par la décolonisation, elle a vu s'éteindre ses industries traditionnelles et le chômage y atteint plus de 22 %.

Son port, jadis florissant et source de bien des richesses, régresse régulièrement dans tous les classements nationaux et internationaux, frappé par des grèves à répétition, de nature souvent politique et d'origine nationale.

Le refus d'inscrire la Ville au cœur d'une Communauté Urbaine, comme Lyon, dans les années 60, a en outre accentué une érosion démographique vers les communes de sa périphérie alors qu'elle assume toujours l'ensemble des charges de centralité liées à son

---

[1] Source : fiches DGF 2018 (année 2017)

statut, à sa taille, à sa géographie et à son histoire. Elle compte alors moins de 750 000 habitants.

Hors l'OM et sa victoire en ligue des Champions en 1993, Marseille ne compte ainsi guère de motifs de fierté collective.

Il revient rien moins, alors, à l'équipe municipale élue en 1995 que de restaurer l'attractivité, le développement et la prospérité de Marseille, la confiance et l'espoir chez les Marseillais.

Cette nouvelle équipe fait du développement économique sa priorité n°1 et s'applique à favoriser la création d'emplois, ainsi que l'arrivée d'investisseurs dans des filières d'excellence prometteuses pour l'avenir – santé et biotechnologie, tourisme, numérique, logistique et portuaire notamment...

De même s'emploie-t-elle à créer et à moderniser des équipements au service du public pour les rendre dignes de la deuxième ville de France. Il s'agit tout à la fois de faire découvrir Marseille à des visiteurs qu'on y attirera en valorisant son formidable patrimoine historique et environnemental, et en développant des grands événements à dimension internationale, et de la faire redécouvrir aux Marseillais eux-mêmes...

L'emploi et la population

Grâce à la politique menée par la municipalité depuis cette époque, Marseille accueille désormais de très grands groupes, CMA CGM n°2 mondial du transport maritime ou Interxion, par exemple. Elle s'est imposée comme « hub » à échelle mondiale pour les communications numériques. Et Marseille augmente chaque année le nombre des emplois privés.

Le chômage a régressé fortement, continuellement et durablement pour représenter aujourd'hui moins de 11,4% de la population marseillaise et s'approcher de la moyenne nationale.

Pour appuyer cette dynamique, elle a bénéficié aussi de la création, par le ministre de l'Aménagement du territoire également Maire de Marseille, de deux Zones franches urbaines implantées dans les quartiers du Nord de la ville dont les habitants bénéficiaient prioritairement des recrutements.

Dans le même temps, la décroissance démographique a été stoppée d'abord, inversée ensuite. Et la population est passée de 750 000 à 865 000 habitants. Elle augmente toujours régulièrement.

Les transports et les grands axes de circulation

Dans le domaine des transports, l'extension en deux étapes successives du métro a permis de desservir enfin des quartiers en pleine croissance et le tramway est revenu pour desservir un centre-ville élargi, permettant sa prolongation à partir de 2020 depuis le Nord jusqu'au Sud. S'ajoutent à ces modes de transports doux, le déploiement de flottes de vélos en libre circulation.

Dans le même temps, la L2, attendue depuis un demi-siècle, a été mise en service. Et le projet de sa prolongation jusqu'à la mer, via le Boulevard Urbain Sud, a été relancé, sans

oublier la création de trois nouveaux tunnels qui ont fortement réduit la circulation de surface.

Cette évolution permet aujourd'hui, de lancer à marche forcée avec l'appui de la Métropole, un plan très ambitieux de réduction de la place de la voiture en centre-ville en faveur d'une ville plus agréable et moins polluée. La piétonisation du centre-ville qui poursuit celle entreprise lors de la réhabilitation de la Canebière, et la requalification de deux artères majeures, le Jarret et le Cours Lieutaud, sont en cours.

Le réaménagement du Vieux-Port et les grands projets d'équipement

Le réaménagement du Vieux-Port représente une évolution salutaire, engagée en 2013 en partenariat avec la Communauté urbaine, avec sa semi-piétonisation et la réalisation de l'emblématique Ombrière. Elle a ainsi rendu aux Marseillais et aux visiteurs un accès direct à la mer dont ils étaient jusqu'alors privés.

Depuis 1995, Marseille a renforcé aussi ses infrastructures avec, notamment, la création du Palais Omnisport Grand Est, la rénovation complète du Pharo, la construction de la Timone 2 et de la nouvelle Conception, la réhabilitation de l'Alcazar devenue bibliothèque à vocation régionale accueillant 6 000 visiteurs par jour en moyenne ou encore l'Hôtel de Police sur la Canebière.

L'enseignement

La Ville a investi 28 millions d'euros par an en moyenne depuis 1995 dans ses 444 écoles publiques et 40 millions annuels depuis 2016. Elle a en outre lancé un audit indépendant, qui sera confié à des bureaux d'études techniques agréés, afin de préparer un ambitieux Plan École Avenir qui permettra de mettre fin, aussi, à l'existence d'équipements de type Pailleron nés dans les années 60.

La Ville de Marseille permet également à 20 000 enfants de manger à la cantine à un tarif réduit et à 1 500 de déjeuner gratuitement. Récemment, l'ensemble des classes de CP et CE1 en REP+ et de CP en RE a été dédoublé, comme le souhaitait le gouvernement.

Pour la formation des jeunes adultes, et notamment ceux qui sont en échec scolaire, la Ville de Marseille a initié un projet repris, depuis, en France et en Europe, en lançant la première École de la seconde chance dans les quartiers Nord de la ville. Une seconde école de ce type ouvre dans les prochaines semaines dans les quartiers Est et le lancement d'une troisième, dédiée aux métiers du Bâtiment, est en projet.

Enfin, en ouvrant une faculté de Droit et des Sciences appliquées sur la Canebière, la Ville a permis à ses nombreux jeunes marseillais d'entreprendre, dans leur ville, des études pour lesquelles ils étaient obligés de la quitter par le passé. À St Jérôme, à Château-Gombert et à Luminy, tous les moyens ont été mis en œuvre pour favoriser l'implantation de centres de recherche aujourd'hui performants.

Aix-Marseille Université, née de la fusion des 3 universités de notre territoire, est désormais la première université francophone du monde. Elle y accueille des milliers d'étudiants de toutes nationalités – et, notamment, dans les domaines scientifiques ou médicaux où « l'école marseillaise » est mondialement reconnue.

La sécurité

Dans ce domaine, la Ville a doublé les effectifs de la police municipale depuis le Conseil municipal extraordinaire de 2011, passant de 220 à près de 450 agents équipés de moyens techniques modernes et désormais armés et dont la coopération avec la Police nationale est exemplaire.

Pour soutenir leur action et garantir la tranquillité de tous, elle a créé un centre de vidéoprotection et un réseau très performant de 1 300 caméras réparties sur l'ensemble du territoire. En lien avec la police nationale, il répond en permanence à ses besoins pour contribuer à la résolution de nombreuses enquêtes.

Le logement

La Ville a aussi œuvré pour l'amélioration de l'habitat et du logement : élimination des derniers bidonvilles urbains hérités de la dégradation sociale et urbaine des dernières décennies ; intervention sur les copropriétés privées dégradées ; construction d'environ 5000 logements par an ; participation aux chantiers de l'ANRU, qui permettent d'investir, dans les quartiers du Nord de la ville le plus souvent, des moyens financiers considérables pour la réhabilitation d'ensembles urbains dégradés ; plans d'éradication de l'habitat indigne ; rénovation du Panier, de Belsunce et de la rue de la République ; reconstructions au Rouet et sur Euroméditerranée...

Le parc social marseillais a également connu une évolution positive et rattrape le retard dont elle a hérité. Dans le 6e arrondissement, par exemple, il existait 424 logements sociaux en 1995. Il y en avait 1060 au janvier 2017. Dans le 8e, il y en avait 1867 en 1995 et 3187 aujourd'hui.

La culture

Capitale européenne de la Culture en 2013, la Ville n'a pas seulement multiplié les grands événements qui lui valent désormais une réputation internationale en ce domaine. Elle a investi des sommes considérables dans la construction et la réhabilitation d'équipements pérennes qui attirent, à Marseille, des milliers de visiteurs et de touristes chaque année.

Outre le Mucem, qui compte aujourd'hui parmi ses emblèmes, elle a rénové l'ancien Silo devenu salle de spectacles, le Palais Longchamp et son musée d'histoire naturelle, l'Odéon et le château Borély où elle a transféré son musée de la faïence. Et avec son Musée d'histoire ouvert sur le Jardin des vestiges, elle a mis en valeur le patrimoine de la plus ancienne ville de France.

Elle a également participé à la création du pôle culturel de la Belle-de-Mai et de ses studios dont le rayonnement est national.

Les grands événements et le tourisme

Marseille bénéficie ainsi, désormais, d'un dynamisme culturel reconnu et poursuit son élan en l'étendant au domaine sportif à travers de nouveaux événements d'envergure internationale tels que Marseille Provence 2018 et Manifesta en 2020, l'Euro de football 2016, la Capitale européenne du sport en 2017, le Tour de France et le mondial de Rugby en 2023 (après celui de 2007). En 2024, elle sera ville hôte des épreuves de voile et de football des Jeux Olympiques et paralympiques qui se dérouleront dans un Stade Orange

Vélodrome rénové et couvert depuis 2016 et sur la base nautique du Roucas Blanc, site d'entraînement du Pôle France.

Tous ces efforts ont ainsi permis le retour de Marseille sur la scène internationale pour laquelle elle accueille plusieurs organismes de cette envergure – et notamment une Antenne de la Banque mondiale.

Forte désormais de plus 7 000 chambres d'hôtels de toutes catégories (dont certains de renommé internationale comme celui implanté sur le site de l'ancien Hôtel Dieu), elle a attiré plus de 7 millions de touristes et 1,75 million de croisiéristes en 2018. Selon un article du New York Times du mois de janvier 2019, Marseille est classée 39e ville ou région à visiter dans le monde et 2e ville française après Lyon.

Cette dynamique d'attractivité s'inscrit dans la recherche permanent d'un développement économique à travers une filière d'excellence, porteuse d'emplois et de retombées financières directes ou indirectes dans le commerce local et au-delà.

Un urbanisme rénové

Le nouveau visage de Marseille passe également par des projets urbains qui ont métamorphosé plusieurs quartiers et de nombreuses friches industrielles situées dans le périmètre d'Euromed 1 puis 2. Ces derniers accueillent aujourd'hui commerces, entreprises, lieux culturels, touristes et habitants et sont l'œuvre de grands noms de l'architecture et de l'urbanisme comme Zaha Hadid ou Jean Nouvel. La création de la salle Bargemon a ainsi valu à Franck Hammoutene une Équerre d'argent.

L'environnement

L'attractivité de Marseille s'explique également par son patrimoine naturel exceptionnel. Sa préservation est une priorité pour la ville qui œuvre pour la protection de ses fonds marins et de son littoral, à travers notamment les Calanques devenues Parc National, et pour la qualité des eaux de baignade.

En 2014, la Ville a ainsi obtenu le Grand Prix du Génie Écologique pour le projet partenarial « Récif Prado » consistant à l'immersion de 30 000 m3 de récifs artificiels.

Symbole de cette ambition environnementale : la création, dès les premières années du premier mandat du maire actuel, d'un grand parc urbain, à proximité immédiate du centre-ville, dans l'ancienne gare du Prado fréquentée jusqu'alors et depuis des décennies par un seul train quotidien d'ordures ménagères. Avec le Parc du 26ème Centenaire, la Ville de Marseille n'a pas seulement affirmé sa volonté d'être exemplaire en ce domaine. Elle a permis la « renaissance » urbanistique de trois quartiers alors en déshérence, sur des bases respectueuses d'une qualité de vie collective.

Elle a également été retenue pour accueillir, après le Forum mondial de l'eau en 2012, le Congrès Mondial de la Nature 2020, organisé par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et le ministère de la Transition Écologique et Solidaire.

▶ **Concernant le suivi des recommandations,** la Chambre rappelait, au stade de son rapport provisoire, les différents contrôles qu'elle a effectués précédemment et notamment le dernier examen de la gestion de la Ville portant sur la période 2006-2011.

À ce titre, la Ville note également avec satisfaction que la Chambre ait revu sa formulation initiale (à la lumière des éléments d'appréciation apportés par la Ville), considérant désormais que seules « certaines recommandations qui avaient été formulées n'ont pas été suivies d'effet » et non plus « la majorité d'entre elles ».

À ce jour, en effet, la Ville rappelle que 15 des 20 recommandations figurant dans le précédent rapport de la Chambre ont été, totalement ou partiellement, mises en œuvre par la Collectivité (en l'espèce, les recommandations n° 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 19 et 20).

Concernant le reste de ces recommandations, la Ville a soit mis en œuvre d'autres solutions que celles préconisées par la Chambre (recommandation n° 6 par exemple), soit considéré que celles-ci n'étaient pas appropriées (recommandations n° 2, 3 ou 12.2 notamment) ou qu'elles ne revêtaient pas de caractère obligatoire (recommandation n° 7 par exemple).

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 Les provisions

2.1.1 Présentation générale

Ce point n'appelle pas de réponse de la part de la Ville.

2.1.2 Les provisions pour garanties d'emprunt

La Ville a interprété de façon extensive le principe de prudence qui régit le provisionnement des garanties d'emprunt. Conformément aux observations de la Chambre, la Collectivité va se doter des moyens lui permettant d'affiner la constitution de provisions pour les cas où le risque de défaillance des organismes bénéficiaires est avéré. Cette problématique est à mettre en lien avec l'approfondissement en cours de la cartographie des risques de la Collectivité conduit par l'Inspection Générale des Services.

La Ville rappelle qu'elle provisionne systématiquement les garanties accordées aux organismes de droit privé (hors opérations du logement social) selon une méthode de calcul précise, à savoir à hauteur de 8 % du montant des cinq prochaines annuités, alors même que le CGCT ne prévoit le principe de provisionnement que pour les cas où le risque de défaillance des organismes est avéré (procédures collectives selon le livre 6 du Code du commerce).

Dans les faits, cette pratique alourdit les dotations aux provisions, ce qui infirme l'analyse, certes en filigrane, de la Chambre selon laquelle la Ville ne respecterait pas certaines règles budgétaires et comptables dans l'unique dessein d'alléger ses charges.

Par ailleurs, la Chambre relève des incohérences au niveau de certains chiffres figurant dans l'annexe budgétaire réglementaire du Budget Primitif 2017 (soit l'annexe B1.1 « État des emprunts garantis par la commune ou l'établissement », et non la B2.1 « État des autorisations de programme et des crédits afférents » comme indiqué dans le rapport) et dans le tableau de suivi des provisions.

Pour l'Hôpital Européen, il y a bien un écart entre le capital restant dû (CRD) indiqué dans le tableau de suivi des provisions (118 M€) et celui mentionné dans l'annexe budgétaire réglementaire (103,6 M€). Cet écart s'explique tout d'abord par l'absence de saisie d'un contrat d'un montant de 9,5 M€ auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations qui aurait dû ressortir sur l'annexe budgétaire et qui, ajouté aux 103,6 M€, porte le CRD à 113,1 M€. Cela a été régularisé dans le courant de l'exercice comme l'atteste l'annexe du Compte Administratif 2017. En parallèle, une autre erreur s'est produite lors de l'établissement du tableau des provisions. La colonne « montant initial » a été prise en compte au lieu de la colonne « CRD » (117,8 M€ au lieu de 113,1 M€). Il est à noter que le tableau de suivi des provisions 2018 fait état du bon montant de CRD correspondant à l'annexe B1.1 du Budget Primitif 2018.

L'annexe budgétaire B1.1 du BP 2017 fait bien état, pour certains emprunts, d'un CRD supérieur au montant initial. Il s'agit de contrats pour lesquels la phase de préfinancement s'est achevée et a donné lieu à la consolidation des intérêts. Le montant des intérêts a été capitalisé et a donc augmenté l'encours, le CRD devenant supérieur au montant initial.

Le tableau de suivi des provisions 2017 fait bien apparaître des organismes qui ne figurent pas sur l'annexe budgétaire. Cet écart s'explique par le fait que de nouveaux contrats et/ou de nouveaux organismes n'avaient pas encore été saisis au moment de l'édition du Budget Primitif 2017 mais étaient connus et donc pris en compte dans le tableau des provisions. Tout a été régularisé, là aussi, dans le courant de l'exercice 2017. C'est le cas pour les 2 organismes cités par la Chambre, l'Arche et le FEDES, qui figurent bien dans l'annexe B1.1 du CA 2017.

Enfin, pour les CRD inchangés dans le tableau des provisions, il s'agit d'erreurs matérielles qui ont été régularisées les exercices suivants.

En ce qui concerne la SCI « Les Huileries de l'Étoile », comme l'indique la Chambre dans ses observations, son omission dans le tableau des provisions a été rectifiée par la Ville, par délibérations n° 17/1971/EFAG et n° 17/2272/EFAG d'octobre et de décembre 2017.

2.1.3 Les provisions pour litiges

La Ville respecte la réglementation en matière de provisions pour litiges, non pas à l'issue des observations provisoires de la Chambre, comme celle-ci semble l'indiquer, mais bien au terme d'une réflexion/action amorcée en amont (depuis plusieurs exercices) ayant conduit à la mise en œuvre d'un process d'évaluation du risque contentieux et de son évolution.

En effet, cet objectif était conditionné par l'acquisition d'un logiciel dédié qu'il a fallu tester et sur lequel les agents utilisateurs ont dû être formés, avant de systématiser la procédure (évaluation et suivi du risque contentieux) devenue effective au 1er janvier 2018.

Désormais, l'outil métier ESABORA géré par la Direction du Contentieux fournit les données nécessaires à l'établissement d'un état détaillé et chiffré des contentieux ouverts en 1ère instance afin de déterminer, chaque année, le montant du provisionnement afférent, au sens de l'article L.2321-2 du CGCT.

2.1.4 Les provisions pour dépréciation de créances

Si « les provisions pour créances douteuses n'appellent pas d'observations particulières » pour la Chambre, il est à noter que la Ville travaille à l'amélioration et à la fiabilisation de son référentiel des tiers en lien avec le comptable public.

2.2 Immobilisations en cours

La Ville réfute le postulat d'analyse de la Chambre selon lequel le retard constaté au niveau des écritures de transfert des comptes d'immobilisations en cours (23) vers les comptes d'immobilisations corporelles (21) serait constitutif d'une manœuvre délibérée de la Collectivité, aux fins de minimiser ses charges et majorer artificiellement son résultat de fonctionnement.

La Ville partage néanmoins avec la Chambre l'objectif d'amélioration souhaité pour réduire ce retard de traitement, pour rappel lié à la fonctionnalité défaillante de son outil de gestion, ce qui impose une intervention manuelle lourde.

Il convient toutefois de noter que ce retard dans les écritures de transfert a, contrairement à ce que laisse entendre la Chambre, un impact minime sur le montant des dotations aux amortissements qui s'élèvent en 2018 à environ 57 M€.

En effet, conformément aux délibérations prises par le Conseil municipal, seuls les biens figurant aux comptes 2132 (immeubles de rapport – durée d'amortissement 25 ans), 2181 (agencements, aménagements installations autres dans des biens dont la collectivité n'est pas propriétaire - durée d'amortissement 30 ans) et 2182 (matériel de transport - durée d'amortissement 7 ans) sont concernés par le transfert des comptes de travaux 2313 et 2318 pour faire l'objet d'un amortissement. Les autres types de bâtiments ou terrains ou les œuvres d'art ne sont pas amortissables.

La nature 2132 figure au compte de gestion pour un montant de 1 314 721 € (soit un amortissement de 52 588 € annuel). Le montant des coûts des travaux affectés aux immeubles de rapport ne peut être valorisé sans analyse détaillée des mandats et des biens concernés.

Le montant du compte 2318 est de 12 791 338 € dont :

- 5 519 022 euros destinés à être transférés au 2181, ce qui représente un amortissement sur 30 ans de 183 967 euros annuel,
- 7 272 316 euros destinés à être transférés au 2182, ce qui représente un amortissement sur 7 ans de 1 038 902 euros annuel,

soit globalement **moins de 2,3 % de la charge d'amortissement** retracée dans la comptabilité de la Commune lorsque les opérations d'investissement concernées seront clôturées.

2.3 L'inventaire au 31 décembre 2017

La Ville se félicite que la Chambre ait largement amendé son analyse et sa recommandation initiales concernant l'inventaire et l'actif : la Collectivité dispose bien d'un inventaire complet lequel, à ce jour, ne peut être édité dans son intégralité notamment en raison d'un « hiatus technique » touchant aux paramétrages informatiques des logiciels de l'ordonnateur et du comptable.

Pour rappel, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens, et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés.

La Ville a ainsi été en mesure de remettre à la Chambre un inventaire comptable exhaustif, fiable et exploitable en ce qui concerne les biens meubles et les immobilisations incorporelles. Pour ce qui est de la production de l'inventaire comptable relatif aux biens immobiliers, celle-ci est par contre complexifiée de par l'important travail de traitement qui nécessite, d'une part, l'établissement d'un programme informatique pour traiter en masse les données très nombreuses (ce qui a été étudié et le paramétrage a été mis en place) et, d'autre part, l'aval du comptable public pour la prise en compte des résultats dans son application informatique HELIOS (ce qui, à ce jour, n'a pas été obtenu).

Par ailleurs, la Ville souligne que l'inventaire comptable doit être dissocié de l'inventaire physique servant à la gestion opérationnelle des biens par les services municipaux et dans lesquels figurent les informations mentionnées par la Chambre. À titre d'exemples, « Référentiel Patrimoine » pour l'immobilier dans lequel figurent les numéros de parcelles, les affectations, les surfaces, les compositions d'équipement..., « Easy Vista » pour le matériel informatique et la téléphonie contenant spécifications, affectations, gestion des renouvellements, maintenance..., « GESPARC » pour les véhicules du parc automobile contenant affectations, consommations, carte grise, cession ou destruction...

Ainsi, l'observation de la Chambre selon laquelle l'annexe budgétaire relative à l'état des entrées d'immobilisations ne comprendrait pas toutes les informations attendues n'est pas fondée puisque la Ville respecte scrupuleusement la maquette imposée par la réglementation (M14 et TotEM).

La Ville a mis en place une procédure pour que toute dépense en classe 2 soit liée à une fiche de bien. Des contrôles exhaustifs sont effectués avant mandatement et les flux comptables sont pointés à chaque exercice avec le service comptabilité de la Recette des Finances de Marseille Municipale pour vérifier la parfaite concordance des comptes, nature par nature, avant le vote du compte de gestion et du compte administratif.

L'inventaire de l'actif est dès lors complet, quand bien même le logiciel informatique ne permet pas, à ce jour, de le présenter dans son intégralité.

La Chambre revient dans son développement sur la méthode de valorisation de l'actif immobilier (approuvée conjointement par le Conseil municipal et le comptable public lors de l'ajustement de l'inventaire et de l'actif) en constatant que celle-ci a pu aboutir à une valeur de bien inférieure à celle documentée dans les actes notariés. La Ville se félicite que la Chambre ait validé les écritures de cessions d'actifs qu'elle a analysées ainsi que les méthodes comptables utilisées de manière régulière, transparente et permanente par la Collectivité.

Concernant la problématique des écritures relatives aux biens transférés à la Communauté Urbaine puis à la Métropole, la Ville réitérera à l'EPCI sa demande en ce sens, non prise en compte à ce jour.

2.4 Rattachements des charges et des produits à l'exercice

La Ville s'applique à respecter le principe comptable d'indépendance des exercices et procède, chaque année, aux rattachements des charges à l'exercice.

Pour faire suite aux observations formulées par la Chambre lors de son précédent contrôle, la Ville a ainsi abaissé le seuil de rattachement de 7 500 à 4 500 euros.

Si la Ville est consciente que des progrès pourraient être réalisés tendant à augmenter le volume des montants rattachés, elle tient toutefois, d'une part, à rappeler à la Chambre les différentes difficultés auxquelles elle est confrontée dans la mise en œuvre de cette procédure comptable et, d'autre part, à contester les montants de rattachements évalués par celle-ci qui ne sont pas réalistes.

Pour ce qui est du premier point, compte tenu des contraintes à la fois calendaires (en fin d'exercice) et de ressources (moyens humains), un équilibre est recherché entre la charge

de travail que représente la procédure de rattachements et le degré d'impact sur le compte administratif.

Comme le précise la Chambre, la procédure de rattachement est étroitement liée au mode d'organisation du circuit de la dépense.

Dans ce cadre, la Ville rappelle à la Chambre les éléments suivants :

- la journée complémentaire est limitée aux écritures d'ordre et aux opérations de fin d'exercice afin d'ouvrir rapidement l'exercice comptable suivant et pour permettre au Comptable public de clore son compte de gestion dans les délais ;

- par note de service du Directeur Général des Services, les services municipaux sont invités chaque année à procéder aux rattachements des charges à l'exercice. Dans l'organisation de cette procédure, les comptables des services municipaux sont aussi dépendants des techniciens de « terrain » détenteurs de l'information du service fait, agents qui ne font pas toujours remonter l'information, d'où la non-prise en compte de certains dossiers.

Un effort de sensibilisation et de rappel a été notamment fait à l'occasion de la formation des agents à la dématérialisation des factures et du service fait ;

- l'Administration communale a également travaillé à améliorer les pratiques. Concernant la procédure de régularisation des engagements comptables lors de la réception des factures, cette pratique inadéquate, déjà largement abandonnée, ne sera plus possible dès lors que la dernière strate d'entreprises prestataires concernées aura l'obligation de déposer ses factures dans CHORUS PRO. La Ville contraint en effet les fournisseurs à renseigner le numéro d'engagement lors du dépôt des factures sur le portail CHORUS PRO. L'engagement comptable et le bon de commande devront nécessairement précéder le service fait et la facture ;

- l'organisation et les outils mis en place dans le cadre de la dématérialisation des factures via CHORUS PRO vont permettre à la Collectivité de suivre de manière centralisée les indicateurs (tableaux de bord) d'arrivée des factures et de traitement de celles-ci par les gestionnaires des différents services.

Cela améliorera la connaissance des retards et permettra de relancer les services sur le respect des délais de paiement.

Il est à noter le lancement, en septembre 2018, d'un audit comptable sur les délais de paiement qui a d'ores et déjà permis d'engager un certain nombre d'actions en ce domaine (diffusion de tableaux de bord mensuels partagés par l'ensemble des Directions de la Ville via l'outil de pilotage « digdash », communication mensuelle et analyse des tableaux de bord en Comité Exécutif, création d'un Comité de pilotage/suivi inter-Directions).

Pour ce qui est du second point (niveau des rattachements réalisés), la Chambre fait part d'une estimation de charges qui auraient dû être rattachées à chacun des exercices 2015-2016-2017 (respectivement 26 311 337 €, 27 759 118 €, 28 043 868 €, dont montant unitaire > 4 500 € : 19 738 200 €, 21 283 327€, 21 034 982 €).

La Chambre s'appuie sur ces données pour exposer son analyse :

« Bien entendu, la prise en compte des rattachements se compense toutes choses égales par ailleurs d'un exercice sur l'autre. Toutefois, si l'on devait rétablir la vérité des comptes sur le dernier exercice considéré (2017), la prise en compte de ces rattachements représentant plus de 3% des charges (ou 12% des charges à caractère général) montrerait que le résultat de fonctionnement présenté a été majoré de 21%. Le rétablissement affecterait également les autres soldes et indicateurs de gestion. Ainsi par exemple la capacité de remboursement de la ville passerait de 12 à 13 ans et 8 mois en 2017. »

Si des améliorations peuvent être apportées en matière de rattachements, il n'est ni compréhensible ni admissible d'affirmer que le résultat serait affecté par un rétablissement « de la vérité des comptes » sur l'exercice 2017. En effet, dans l'hypothèse théorique d'un rattachement à l'exercice 2017 des 21 034 982 € estimés par la Chambre, il faudrait également régulariser (dans un souci de cohérence et afin de préserver la sincérité budgétaire/l'indépendance des exercices) les écritures propres au millésime précédent, à savoir les 21 283 327 € mandatés en 2017 et qui, selon la Chambre, auraient dû être rattachés à 2016.

De surcroît, si la Ville reconnaît la présence de dates de services faits antérieures à l'exercice courant concernant une partie des mandats dont les mouvements référents sont des engagements reportés (du millésime précédent), ceux-ci en grande majorité sont liés à une problématique de charges récurrentes et le volume financier résiduel (hors charges récurrentes) est donc bien inférieur à celui estimé par la Chambre.

La problématique du rattachement des charges récurrentes

Par charges « récurrentes », on entend les charges répétitives dans le temps : fluides, contrats de maintenance, dépenses scolaires…

Pour un exercice comptable donné ayant supporté 4 trimestres (12 mois) pour l'un des postes précités par exemple, il n'y a pas d'incidence significative sur le résultat de chaque exercice et il n'y a parfois pas possibilité, eu égard aux modes de facturation et aux rythmes des prestations, de procéder à un rattachement strict et exhaustif.

En effet, s'il appartient à chaque ordonnateur, compte tenu de son organisation interne, de mettre en place une procédure formalisée permettant l'enregistrement dans la comptabilité d'engagement de la date de service fait, le suivi est plus aisé pour les livraisons de biens/fournitures (bon/date de livraison) que pour les prestations de services/les fluides et certains consommables continus facturés par périodes.

Par conséquent, si la procédure de rattachement est une obligation, elle ne peut être systématiquement exhaustive et peut également, dans certains cas, faire l'objet d'aménagements lorsque les montants des charges à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat.

Concernant l'affirmation erronée sur le dépassement du disponible budgétaire

Dans son rapport définitif, la Chambre affirme que le volume des engagements sur les exercices 2016 et 2017 était supérieur aux crédits ouverts (début de la page 16) sans qu'aucune présentation des sources d'une telle affirmation ne soit faite.

Et pour cause ! La justification n'aurait pas pu être produite par les magistrats car la consommation des crédits budgétaires est de fait contrainte et contrôlée dans le logiciel financier de la commune. En effet, le contrôle du dépassement des crédits votés est un contrôle basique et incontournable des logiciels de gestion financière des collectivités locales. Le pointage des alloués budgétaires au niveau du chapitre (niveau de vote adopté par la commune) s'opère également avec le Comptable public, au fur et à mesure des décisions budgétaires du Conseil municipal.

Le volume financier des mandats sur reports avec date de service fait liée à l'exercice précédent

En examinant les mandats de l'exercice 2016 et 2017 avec une date de service fait antérieure à l'exercice de mandatement, il a été possible d'estimer les volumes concernés selon les principaux postes budgétaires.

Dans cette ventilation, il est à distinguer les charges récurrentes (cf. paragraphe supra) difficilement rattachables en raison des conditions de facturation, de la nature des prestations et de leur périodicité, de celles sur lesquelles une amélioration du rattachement pourrait effectivement être mise en œuvre par les services municipaux.

Les volumes d'un exercice à l'autre sont assez similaires, et le tableau ci-dessous fait ressortir que près de 70 % des mandats avec date de service fait antérieure à leur millésime sont difficilement rattachables dans les conditions actuelles des contrats et/ou des procédures-échéances de facturations afférentes.

	2 016			2 017	
Poste budgétaire	Mt TTC mandaté	pondération	observations concernant l'absence de rattachements	Mt TTC mandaté	pondération
rythmes scolaires	4 413 913	16,75%	mode échéances de facturation	4 023 389	15,50%
fluides	4 280 087	16,25%	continuité et mode échéances de facturation	3 237 359	12,47%
maintenance (électricité, énergie, éclairage, vidéo)	1 489 186	5,65%	continuité et mode de facturation	1 843 550	7,10%
gardiennage	1 417 439	5,38%	continuité et mode échéances de facturation	1 211 370	4,67%
remboursements à Dir Centrale Commissariat aux armées	791 764	3,01%	EI.1FI.I : remboursement à terme échu	790 524	3,04%
nettoyage et propreté (divers tiers)	747 756	2,84%	continuité et mode échéances de facturation	1 228 519	4,73%
insertions médias	742 245	2,82%	mode de facturation (insertions médias par périodes)	731 657	2,82%
UGAP prestations hors gardiennage et nettoyage	707 983	2,69%	mode de facturation	589 015	2,27%
téléphonie et réseaux	559 532	2,12%	continuité et mode échéances de facturation	674 441	2,60%
fourrière	505 560	1,92%	continuité et mode échéances de facturation	437 635	1,69%
fournitures scolaires	462 721	1,76%	continuité et mode échéances de facturation	561 454	2,16%
illuminations et fêtes fin d'année	390 579	1,48%	périodicité et décalage récurrent	149 456	0,58%
entretien espaces verts	328 051	1,25%	continuité et mode échéances de facturation	530 101	2,04%
loisirs scolaires (Pastré, PGG, autocars, sorties...)	303 445	1,15%	périodicité et décalage récurrent	208 901	0,80%
maintenance numérique informatique	301 198	1,14%	continuité et mode échéances de facturation	217 242	0,84%
repas crèches et séniors	264 062	1,00%	continuité et mode échéances de facturation	260 009	1,00%
carburants	210 896	0,80%	continuité et mode échéances de facturation	222 366	0,86%
affranchissement	175 330	0,67%	continuité et mode échéances de facturation	167 298	0,64%
quincaillerie industrielle	139 200	0,53%	continuité et mode échéances de facturation	100 894	0,39%
produits d'entretien écoles	127 289	0,48%	continuité et mode échéances de facturation	223 407	0,86%
entretien jeux extérieurs dans les parcs, écoles crèches	113 056	0,44%	continuité et mode échéances de facturation	122 802	0,47%
compensations tarifaires (RTM)	75 551	0,29%	mode échéances de facturation	68 356	0,26%
Sitot charges récurrentes estimées a minima	18 549 641	70,40%	charges difficilement rattachables	17 599 742	67,79%
autres dépenses	7 797 661	29,60%	périmètre résiduel : rattachement à améliorer	8 363 291	32,21%
Total général	26 347 302	100,00%		25 963 034	100,00%

Un effort supplémentaire sera demandé aux services municipaux pour 30 % environ du volume financier concerné, mais une amélioration de l'organisation du circuit de la dépense comme le préconise la Chambre ne peut être envisagée sans associer le Comptable public qui a également une plus-value à apporter dans ce processus et qui est aussi acteur dans la chaîne des délais de paiement.

Concernant les budgets annexes, il peut être apporté les précisions suivantes :

- budget Stade Vélodrome : les échéances et montants de la quasi-totalité des flux sont contractuels (en dépenses : redevances, en recettes loyer OM et recettes garanties) et sont réglés selon un calendrier défini ;
- budget Pôle Média Belle-de-Mai : le contrat (avance de trésorerie à un tiers qui est l'exploitant de premier rang) implique un décalage dans la comptabilité, les engagements sont faits en régularisation et les mandats de remboursement sont concomitants ;
- budget Opéra-Odéon : 80 % des dépenses (réelles) sont des frais de personnel ; avec les frais financiers, cela représente l'essentiel du budget. Par ailleurs, il existe des régies utilisées pour les spectacles de fin d'année qui permettent d'impacter des dépenses du chapitre 012 mais aussi du chapitre 011. Il n'y a donc pas de rattachements ;
- budget des Pompes Funèbres : plus de 65 % du budget sont des dépenses de personnel et des flux saisonniers. Ce budget annexe comporte une comptabilité de stock (marchandises et caveaux) qui implique une moindre attente de factures en fin d'exercice ;
- budget Espaces événementiels : le calendrier de cette activité est lié aux congrès. Le service gestionnaire anticipe la réalisation des prestations. Certaines sont enregistrées en année glissante ; le volume annuel est respecté.

Enfin, la Ville ne rattache pas de produits car ils sont constatés au fur et à mesure de leur exigibilité, dès lors que les titres de recettes émis peuvent être accompagnés de leurs pièces justificatives.

De plus, la Ville utilise la journée complémentaire pour finir d'enregistrer comptablement les recettes de fin d'année, en particulier les encaissements des régies.

En conclusion, la Ville conteste l'analyse effectuée par la Chambre en matière de rattachements des charges à l'exercice (fondée sur une évaluation excessive, irréaliste et injustifiée des volumes) et conduisant dans les faits à une double prise en compte de dépenses au titre d'un même exercice.

Tel qu'exposé ci-avant, la Ville s'attachera néanmoins à augmenter les charges susceptibles d'être rattachées dans la limite des volumes indiqués.

2.5 Sur la sincérité des restes à réaliser

2.5.1 Les restes à réaliser de la section de fonctionnement

Les développements de la Chambre relatifs aux restes à réaliser de la section de fonctionnement découlent de ceux qu'elle a effectués en ce qui concerne les rattachements des charges à l'exercice. Jugeant que les sommes rattachées sont insuffisantes, elle en déduit, en effet, que les restes à réaliser sont trop importants.

Considérant le caractère excessif des conclusions de la Chambre sur la prise en compte des rattachements (cf. supra réponse au point 2.4) dont la juridiction reconnaît par ailleurs

qu'elle « se compense d'un exercice sur l'autre », la Ville conteste donc également les développements de la Chambre quant à l'importance supposée des restes à réaliser.

Pour rappel, comme il a été précisé dans la réponse au point 2.4, la journée complémentaire est limitée aux écritures d'ordre et aux opérations de fin d'exercice, afin d'ouvrir rapidement l'exercice comptable suivant et de permettre au Comptable public de clôturer son compte de gestion dans les délais.

Les procédures comptables et informatiques de changement d'exercice, de rattachement, de calcul de report, d'ouverture des crédits sont donc concentrées sur la première semaine de janvier.

Ainsi, l'ouverture de l'exercice suivant s'opère au mieux, selon le calendrier, la deuxième semaine de janvier.

Il est donc indispensable, pour assurer le fonctionnement et la continuité du service public, d'avoir les engagements juridiques correspondant aux prestations, achats, travaux nécessaires durant ces périodes. Cela explique une partie des restes à réaliser.

Pour partie, les engagements juridiques de la Collectivité peuvent être à cheval sur 2 exercices. L'engagement comptable prend donc en compte la totalité de cet engagement juridique (par exemple des maintenances trimestrielles ou des abonnements de fluides bimestriels).

Enfin, bien que le seuil de rattachement des charges à l'exercice ait été abaissé à 4 500 euros (voir la réponse au point 2.4), de nombreux engagements de petits montants doivent être reportés sur l'exercice suivant s'ils n'ont pu être soldés au cours de l'exercice.

2.5.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement

La Ville s'étonne une nouvelle fois du maintien de la recommandation de la Chambre tendant à inscrire des restes à réaliser en dépenses d'investissement alors que celles-ci sont gérées en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). Elle étudie en revanche la possibilité inverse et plus cohérente consistant à ne plus pratiquer de reports de recettes à compter de 2019 ou à les réduire très fortement[2].

En effet, la Ville rappelle que la technique des AP/CP a été conçue essentiellement dans le but d'éviter d'importants reports de dépenses et qu'il est donc surprenant que la Chambre préconise d'en effectuer dans ce cadre. Ce mécanisme de gestion des dépenses permet d'engager des opérations se déroulant sur plusieurs années tout en respectant le principe de l'annualité au niveau des paiements. Les CP inscrits au budget sont consommables dans l'exercice et n'ont pas vocation à être reportés.

La suppression des reports de recettes d'investissement sur subventions permettra de mettre fin à la dissymétrie constatée par la Chambre tout en respectant le principe de la gestion en AP/CP.

---

[2] La Ville sera amenée à conserver des reports d'emprunt pour financer notamment les reports de dépenses sur ses OPA si celles-ci sont gérées hors AP/CP (cf. infra point 2.7)

2.6 Sur l'affectation des résultats

La Ville prend bonne note que « l'affectation des résultats de fonctionnement est correcte d'un point de vue formel », mais conteste majoritairement le raisonnement de la Chambre.

- S'agissant du besoin de financement de la section d'investissement

La Chambre indique que l'absence d'inscription de restes à réaliser de dépenses (RAR) en section investissement aurait dû conduire la Ville à une non-inscription des RAR de recettes d'investissement, cette régularisation générant alors un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 44 M€ pour l'exercice 2017.

La Ville précise, en premier lieu, comme cela est mentionné dans la réponse au point 2.5.2, que l'inscription de restes à réaliser en dépenses d'investissement n'est pas cohérente avec le mode de gestion en vigueur, en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

Elle souligne, en second lieu, que l'absence de restes à réaliser de recettes d'investissement ne fait pas pour autant disparaître ces recettes certaines (systématiquement justifiées par des arrêtés de subvention et des contrats d'emprunt) qui seraient alors (à défaut de RAR) réinscrites au Budget Primitif suivant et qui participeraient à l'équilibre et au financement de la section, générant un moindre besoin en autofinancement.

- S'agissant des restes à réaliser de fonctionnement

Comme cela est mentionné dans la réponse au point 2.4, si un correctif de ces RAR intervenait, il concernerait une partie limitée du volume de ces dépenses (de l'ordre de 30 %) compte tenu des charges récurrentes.

- S'agissant des conséquences sur l'affectation du résultat

Comme énoncé supra, la conséquence directe d'un RAR de dépenses pour l'investissement (avec toutes les réserves figurant ci-dessus) serait le recalibrage à la baisse de l'inscription du Budget Primitif suivant, évolution qui viendrait mécaniquement minorer le besoin d'autofinancement sur cet exercice et donc relativiserait tout effet d'une affectation de résultat modifiée.

Au global, le besoin de financement 2017 de la section d'investissement, tel que présenté par la Chambre, reste une hypothèse purement théorique, qui plus est infondée, dont les conclusions sont remises en cause par la Ville.

Néanmoins, la Collectivité, comme indiqué précédemment, envisage de réduire ses RAR de recettes en section d'investissement et ne s'exonère pas d'un effort supplémentaire pour améliorer ses rattachements en section de fonctionnement.

2.7 La gestion des dépenses d'investissement

Si la Chambre a quelque peu infléchi ses appréciations initiales, la Ville déplore qu'elle persiste dans son affirmation selon laquelle « le Conseil municipal abandonne aux différentes délégations et directions le soin de définir les programmes qui seront concrètement réalisés ».

La Chambre n'a en effet pas pris en compte le rappel fait par la Ville des procédures de validation et de prises de décisions rappelées ci-après (**cf. annexe 2**).

La Chambre fait un raccourci hasardeux et dès lors faussé du process global de gouvernance présidant aux décisions en matière d'investissements qu'elle réduit à la seule technique de gestion de la pluriannualité.

Le vote des AP par le Conseil municipal, puis celui des OPI, sont en effet la résultante d'un processus amont conduit au sein des instances dédiées et non relayé par la Chambre (soit le dialogue politique où les projets sont « débattus » en lien avec les objectifs du plan de mandature, le dialogue opérationnel et de gestion estimant leurs coûts directs/induits et leur phasage dans le temps au regard des capacités de la Collectivité/prospectives financières).

La gestion de la pluriannualité par la Collectivité concilie bien les logiques politique, financière et technique.

Pour rappel, et seulement à l'issue du process amont évoqué ci-avant, les AP présentées par mission (correspondant aux politiques publiques et projets de la Collectivité, notamment présentés et débattus au stade des orientations budgétaires) sont votées par le Conseil municipal lors des séances budgétaires. Ces AP missions sont ensuite déclinées en opérations individualisées (OPI), également soumises au vote de l'Assemblée délibérante. Il s'agit de l'étape d'affectation correspondant à la mise en réserve d'une partie du montant d'une AP mission en vue de la réalisation d'une OPI. L'affectation établit donc la liaison entre l'AP mission et l'OPI.

La prise en compte des logiques financière et technique, notamment au travers des instances de « régulation » mises en place par la Ville (**cf. annexe 2** précitée relative notamment aux réunions de dialogue budgétaire, comité préparatoire et comité financier et technique de programmation), est de nature à préparer les décisions qui seront soumises au vote du Conseil municipal et à éclairer les élus.

Concernant les règles de caducité des AP, la Ville rappelle que s'il existe, comme le relève la Chambre, des AP ouvertes depuis plus de 10 ans, ce qui en soi n'est pas interdit par la réglementation (le CGCT dispose en effet que les AP « demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation… »), elle procède au suivi et à l'actualisation des engagements pluriannuels de la manière suivante :

- chaque année, en fin d'exercice, par délibération du Conseil municipal, il est procédé à la clôture des opérations entièrement réalisées et à l'annulation des opérations définitivement abandonnées ;

- chaque année, lors de la séance d'adoption du budget primitif, il est procédé à la clôture des AP missions pour lesquelles toutes les opérations sont entièrement réalisées (c'est-à-dire lorsque toutes les dépenses sont réalisées et que toutes les recettes affectées sont recouvrées).

Dans ce cadre, s'il est exact que le stock des AP ouvertes il y a plus de 10 ans s'élève à un peu plus de 1,3 milliard d'€ (soit environ 38 % du stock total d'AP ouvertes et non 42 % comme l'indique la Chambre), il est erroné d'écrire qu'il faudrait 100 ans pour exécuter

complétement les opérations s'y rapportant. En effet, ces AP ont été consommées au 31 décembre 2017 à hauteur de 84 % (soit près de 1,2 milliard d'€).

La Ville conteste donc fermement l'affirmation erronée de la Chambre et précise que les informations relatives aux consommations des AP figurent bien dans les documents budgétaires (cf. annexe B2.1 du compte administratif).

La Chambre note également que la Ville diffuse des états détaillés des opérations gérées en AP/CP aux élus tout en maintenant sa position sur le manque de transparence de la gestion en pluriannualité, ce qui est contradictoire.

Au total, la Ville considère que la Chambre n'apporte pas la preuve du caractère « peu transparent » de la gestion de la pluriannualité et considère gérer celle-ci de manière parfaitement rigoureuse.

La Ville étudie, en revanche, la faisabilité technique d'une gestion des opérations à programme annuel hors AP-CP et devrait être en mesure, à compter de l'exercice prochain, de se conformer à la première partie de la recommandation n° 6 formulée par la Chambre.

3 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Sur les conclusions de l'audit de Standard & Poor's

L'analyse de la Chambre présente, en ce domaine aussi, des lacunes et inexactitudes de nature à entacher le bien-fondé de ses conclusions. Tout d'abord, les agences de notation ne sont pas chargées, comme elle l'écrit, de réaliser des audits des organismes notés. En effet, leur rôle premier est d'évaluer la solvabilité d'un emprunteur, c'est-à-dire sa capacité à rembourser ses dettes. Leur mission est donc d'estimer le risque de crédit sur un horizon de temps donné.

Ensuite, la Ville confirme que la Chambre s'est focalisée sur la seule notation de Standard & Poor's (A pour le long terme à l'époque de l'instruction de la juridiction administrative) et n'a pas pris en compte celle de Fitch Ratings (A+ pour le long terme), alors que les deux notations sont publiques, la première étant plus défavorable au moment du contrôle.

La Chambre laisse supposer en page 22 que la Ville a pratiqué une rétention d'informations (« Toutefois, les études réalisées par Fitch n'ont jamais été communiquées à la Chambre. ») alors qu'aucune demande de la Chambre dans l'instruction du contrôle n'a concerné ces revues de notations qui sont par ailleurs publiques et donc facilement accessibles.

Consécutivement, la présentation partielle de la Chambre conduisant à déprécier les performances financières de la Ville atteint ses limites : Standard & Poor's a décidé, en avril dernier, de relever à A+ la note à long terme de Marseille.

Aussi, les notes désormais concordantes attribuées à la Ville ne sont-elles pas « 3 crans en-dessous de la notation courante des collectivités territoriales françaises » comme l'indique la Chambre, mais plutôt 2 crans en-dessous (par rapport à celles qui sont le mieux notées, soit AA), voire 1 seul cran d'écart (puisque le nombre de collectivités notées AA- avoisine celui de celles qui sont notées AA).

Au-delà de l'exercice de comparaison avec d'autres collectivités, il eût été plus objectif de la part de la Chambre de mettre en avant l'inflexion de la trajectoire opérée par la Ville de Marseille dans le domaine financier qui a permis d'obtenir ce résultat. En effet, le relèvement de la note est le fruit des efforts réalisés par la Collectivité principalement en matière de désendettement (- 185 M€ depuis 2015, soit -10 % avec une nouvelle réduction de plus de 80 M€ prévue en 2019 – cf. infra point 3.3.8 relatif à l'analyse de la dette) et d'amélioration de sa situation de liquidité. Ce dernier critère utilisé par l'agence de notation vient d'ailleurs contredire l'analyse de la Chambre formulée au point 3.3.7 lorsque celle-ci laisse entendre que la Ville ne disposerait pas de la trésorerie nécessaire pour faciliter la marche de ses services.

Enfin, l'approche de la Chambre, qui consiste à relativiser, voire décrédibiliser les notes attribuées à la Ville au motif que les agences de notation ne procèderaient pas à l'analyse de la fiabilité des comptes, n'est pas soutenable.

En effet, si les agences s'assurent que les budgets et les comptes exécutés transmis par la Collectivité sont exhaustifs (par exemple en matière de provisionnement ou de rattachement des charges à l'exercice via des questionnements et des analyses précis sur les risques et contentieux, les garanties d'emprunts), elles ne parviennent pas aux mêmes

conclusions que la Chambre. Et notamment parce que la dimension excessive de ces dernières ôte toute valeur probante aux raisonnements de la Chambre, comme il l'a été démontré précédemment (cf. supra réponses de la Ville à la partie 2).

3.2 Précisions méthodologiques

La Chambre a procédé à certains retraitements qu'elle estime adaptés pour pouvoir raisonner à périmètre constant sur la période de contrôle (2012-2017) et apprécier la situation de la Ville au regard de celle des communes de taille comparable (Lyon, Nice, Toulouse, Lille Montpellier, Nantes).

Ces retraitements consistent en :

- l'agrégation du budget principal et du budget annexe « Opéra-Odéon » (créé durant la période examinée par la Chambre),
- la déduction des dépenses de personnel et recettes de remboursement afférentes de la convention de gestion avec la Métropole AMP en 2016 et 2017,
- la ré-imputation des recettes de la part employé de titres restaurant et transports du personnel municipal en chapitre atténuations de charges de 2012 à 2015 (en lieu et place des produits de gestion),
- la neutralisation d'un remboursement anticipé d'emprunt sans mouvement de fonds affectant le budget principal et le budget annexe Opéra-Odéon,
- la ré-imputation au chapitre 65 des dépenses de fonctionnement (dont frais de personnel) du Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille (BMPM), afin de permettre la comparaison avec d'autres villes métropolitaines (hors Paris) dont les dépenses d'incendie et de secours sont traitées comme des subventions.

3.3 Analyse du budget principal (retraité)

3.3.1 Les produits de gestion

3.3.2 Les charges de gestion courante

3.3.3 Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

3.3.4 Charges financières

3.3.5 Subventions exceptionnelles

3.3.6 Capacité d'autofinancement

Au fil de l'analyse des observations définitives relatives aux sous-chapitres susmentionnés, et malgré l'intention ou les précautions méthodologiques décrites dans la partie 3.2. ci-dessus, il apparaît que les éléments d'analyse financière apportés par la Chambre et les conclusions qu'elle en tire ne sont pas recevables par la Ville, en ce qu'ils révèlent des incohérences et inexactitudes ainsi qu'en termes d'évolutions comparées et de périmètres.

Sur la base retraitée, la Chambre procède à l'analyse du budget, des soldes, des produits et charges de gestion, ainsi que de la capacité d'autofinancement et en tire un certain nombre de conclusions qui l'amène notamment à formuler la recommandation n°8 : « se donner des objectifs de gestion précis afin de dégager des économies de fonctionnement et une capacité d'autofinancement permettant de limiter le recours à l'emprunt ».

Ainsi, les informations présentées appellent des commentaires sur les points suivants :

- I) non-pertinence de l'analyse et des comparaisons opérées par la Chambre
- II) présupposés de la Chambre sur l'absence ou l'insuffisance d'objectifs de la Ville.

I) Non-pertinence de l'analyse et des comparaisons opérées par la Chambre

Dans sa présentation de la Collectivité (page 9), la Chambre mentionne :

« (...) elle constitue la deuxième commune de France, et compte près de 870 000 habitants. Depuis le 1er janvier 2016, elle est devenue le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la plus vaste de France, qui compte 1,8 million d'habitants et regroupe 92 communes réparties sur trois départements. Le territoire de la commune s'étend sur 240 km², ce qui représente 2,5 fois la surface de la Ville de Paris, et cinq fois celle de la Ville de Lyon. (...) »

« La ville se caractérise par un taux de pauvreté très élevé (26,1% contre 17,4% pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 13,9% en France), quatre de ses arrondissements figurent parmi les six communes les plus pauvres de France (...) ».

Ces caractéristiques intrinsèques importantes de la Ville sont occultées dans les comparaisons de la Chambre pour lesquelles une pondération serait opportune.

I-1) S'agissant du fait métropolitain et de l'intercommunalité

La mission interministérielle pour le projet métropolitain d'Aix-Marseille-Provence a été mise en place par le gouvernement dès 2012, pour une durée de trois ans. L'objectif porté était double : impulser une dynamique de projet à travers un changement d'échelle et préfigurer la mise en place institutionnelle.

Cette intégration métropolitaine complexe conduite sous l'impulsion de l'État est le témoin d'un processus d'intégration soutenu face à des oppositions d'alors enracinées dans l'écosystème local, contexte dont il ne peut être fait abstraction, dans cette analyse financière, a fortiori concernant la principale ville de la Métropole.

Pour rappel, c'est seulement avec l'application de la loi sur l'Administration territoriale de la République qu'une intercommunalité se fait jour en 1992, avec la création de la communauté de communes de Marseille Provence Métropole (MPM), regroupant une vingtaine de communes autour de Marseille. Puis en 1999, l'application de la loi Chevènement donne une nouvelle dimension avec le principe de continuité territoriale et le renforcement des compétences, permettant le passage en communauté urbaine. Concomitamment, Aix-en-Provence et Aubagne refusent de faire partie de MPM et créent leurs communautés d'agglomération.

Au-delà des aspects politiques et sociologiques de la Métropole, la coopération avec la Ville de Marseille n'était pas un acquis dans la période de « gestation » de l'EPCI, caractérisée par un climat de méfiance. Les autres territoires redoutaient à l'évidence une perte de maîtrise urbaine, d'identité et surtout une participation financière aux projets supra communaux disproportionnée, voire déséquilibrée, à leur dépens, ce qui bien sûr n'a pas été le cas.

Dans son analyse et ses comparaisons, la Chambre semble éluder les éléments avérés précités, notamment sur le point suivant :

⇨L'intégration de la DSC dans l'AC

La Chambre mentionne (page 30) :

« Or si l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire prévues par l'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI), constituent toutes deux des reversements de fiscalités, elles obéissent toutefois à des logiques différentes. L'AC est destinée à neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences (...) La DSC, dont la mise en place est facultative, a pour but de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un EPCI. Son montant fixé librement peut être révisé périodiquement. (...) Dès lors, il y a lieu de considérer que l'incorporation de la DSC dans l'AC, même si elle n'est pas expressément interdite et a pu être jugée acceptable par les services du ministère de l'Intérieur, n'est nullement envisagée par les dispositions qui régissent les deux versements et se détourne clairement de leur esprit. S'agissant des incorporations de DSC décidées comme en l'espèce, peu avant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence, elles relèvent d'une logique de captation des ressources de cette dernière par les communes de l'EPCI appelées à être absorbées ».

La délibération du Conseil de communauté urbaine du 23 octobre 2015 (mentionnée page 34) approuvant cette intégration est intervenue après celle du 22 juin 2015 du Conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile pour le même objet et la communauté d'agglomération du Pays d'Aix l'avait fait antérieurement, dès 2013. Il n'y a donc pas eu un système coordonné et une intentionnalité préméditée de captation des ressources intercommunales comme le sous-entend la Chambre.

Dans son rapport au premier ministre intitulé « Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône » de mars 2019, le Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet des Bouches-du-Rhône, a reconnu les disparités existantes avec les autres Métropoles en matière d'AC du fait de ces intégrations de DSC, mais il a nuancé ce constat à l'appui des faits suivants :

« (...) Pour autant, et alors que cela représentait une obligation pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence en vertu du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, celle-ci n'a pas instauré de dotation de solidarité communautaire, ce qui maintient une inégalité importante entre communes dans les reversements métropolitains.

Aussi, une éventuelle réforme institutionnelle pourrait chercher à diminuer la part de ces attributions (AC) et à renforcer leur équité.

En 2018, des communes comparables en population bénéficient d'AC très contrastées : Aubagne (45 000 habitants) est à 12 M€, contre 60 M€ pour Istres (43 000 hab) et 95 M€ pour Martigues (49 000 hab), Marseille quant à elle n'est qu'à 136 M€, pour une population de 860 000 habitants. (...)

Parallèlement à ce nouveau montant d'AC, une nouvelle DSC pourrait être instituée afin de mieux répartir les reversements opérés par la Métropole. Les critères à prendre en compte pourraient être de manière majoritaire :

*l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen de la collectivité ;

*le potentiel fiscal ou financier de la commune au regard du potentiel moyen par habitant de la collectivité ;

*l'effort fiscal par rapport à celui de la strate à laquelle appartient la commune ;

*le pourcentage de logements sociaux ou les QPV. (...) ».

La Ville n'est donc pas artificiellement favorisée et si les critères proposés par Monsieur le Préfet étaient adoptés, il est probable que l'AC de la Ville (intégration de la DSC comprise) serait supérieure à son niveau actuel.

Dans l'analyse brute de la Chambre, le contexte entourant l'émergence du fait métropolitain n'est nullement pris en compte, pas plus que la situation de Marseille, ville pivot au sein de la Métropole (population, superficie, infrastructures, économie).

Aucune distinction n'est introduite alors que Marseille est impactée par de lourdes charges de centralité et n'a pu transférer aucun équipement en dehors des compétences obligatoires exercées par l'EPCI. Marseille ne bénéficie pas plus de subventions, de participations au titre de l'exploitation de ses équipements emblématiques tels que l'Opéra ou le Stade Vélodrome pourtant fréquentés par des résidents métropolitains non marseillais.

D'ailleurs dans son rapport le Préfet mentionnait également à ce sujet :

« (...) S'agissant de compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain, le constat actuel est que la Métropole gère des équipements dont la vocation métropolitaine n'est pas démontrée. De grands équipements structurants réalisés antérieurement à la naissance de la métropole, tels que le stade Vélodrome, le grand théâtre de Provence à Aix-en-Provence, le musée Granet ne sont pas gérés par la Métropole alors que des équipements plus récents tels que l'Arena d'Aix-en-Provence ou le grand stade d'athlétisme de Miramas sont d'intérêt métropolitain ».

I-2) S'agissant de l'évolution comparée DGF et fiscalité

Après avoir remis en cause l'utilisation du levier fiscal pour pallier la décision de l'État de ponctionner la DGF dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, la Chambre prétend que l'augmentation de fiscalité entre 2013 et 2017 aurait « surcompensé » de 13 M€ (20 M€ dans son rapport provisoire) la baisse cumulée de la part forfaitaire de la DGF de 58 M€ sur la période 2013 -2017. Or, il n'en est rien.

Tableau n° 12 : Évolution comparée de la DGF et de la fiscalité directe (cf. rapport de la Chambre page 29)

	2014-2013	2015-2014	2016-2015	2017-2016	Cumul
DGF forfaitaire	-7 999 166	-20 065 561	-20 244 482	-10 274 913	-58 584 122
Fiscalité directe	6 404 317	38 709 702	17 913 395	8 154 931	71 182 345

Dans ce tableau produit par la Chambre, on remarque que la seule année où la hausse de la fiscalité est supérieure à la baisse de la DGF forfaitaire est 2015 où le Conseil municipal a décidé une augmentation de taux de 4,9 %. Il s'agissait, pour la Ville, de faire face non seulement à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) cumulée de 28,4 M€ mais également à la mise en place, à la rentrée 2014-2015, du dispositif d'Aménagement des Rythmes Scolaires imposé par l'État, soit 12 M€ de dépenses supplémentaires cette année-là. Dans ce contexte, comment la Ville aurait-elle pu privilégier une baisse de dépenses comme l'aurait souhaitée la Chambre alors même qu'elle se voyait contrainte de les augmenter !

De surcroît, la perte cumulée de recettes entre 2013 et 2017 n'est pas de 58,6 M€ mais bien de 145,5 M€ (cf. tableau n° 12 bis ci-après) correspondant au total des montants ponctionnés au titre de la CRFP par rapport à la DGF forfaitaire 2013. En effet, une évolution « naturelle » de la DGF forfaitaire aurait permis un financement du budget de la Commune sur la période de 970,2 M€ alors que celle-ci n'a disposé que de 824,7 M€ soit une perte de plus de 145 M€ pour la réalisation de projets communaux.

Tableau n° 12 bis : Cumul CRFP de la DGF forfaitaire (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	cumul
DGF forfaitaire	193 530 520	185 531 354	165 465 793	145 221 311	134 946 398	824 695 376
Part hors CRFP	193 530 520	193 596 014	193 904 808	194 395 113	194 816 958	970 243 413
CRFP 2014		-8 064 660	-8 064 660	-8 064 660	-8 064 660	
CRFP 2015			-20 374 355	-20 374 355	-20 374 355	
CRFP 2016				-20 734 787	-20 734 787	
CRFP 2017					-10 696 758	
CRFP cumulé		-8 064 660	-28 439 015	-49 173 802	-59 870 560	-145 548 037

Enfin, en 2018, la fin du mécanisme de CRFP avec l'absence de ponction annuelle n'a pas pour autant ramené la DGF forfaitaire à son niveau de 2013 et les collectivités continuent à travers la DGF à participer au redressement des finances publiques (en plus des nouvelles contraintes liées à la contractualisation).

I-3) S'agissant des ressources d'exploitation

La variation moyenne des ressources d'exploitation (tableau n°14 page 31 du Rapport de la Chambre) avec le retraitement introduit par la Ville et accepté par la Chambre est désormais de -0,6 % contre -1,5 % dans le tableau des observations provisoires de la Chambre, dont 0 % pour les seuls produits des services.

Le constat est donc celui d'une quasi stabilité (-1,6 M€) alors que, dans le même temps, la variation annuelle moyenne des ressources institutionnelles est de -2% (-31,2 M€ d'écart entre 2012 et 2017 – cf. tableau n° 6 en page 25 du rapport de la Chambre).

I-4) S'agissant des périmètres, des évolutions et des éléments de référence

a) Recettes des crèches et haltes garderies

La Chambre indique, en page 32 de son rapport, que la Ville a expliqué la baisse de recettes des crèches et haltes garderies (-9 %) par la fermeture de certaines d'entre elles pour travaux, « par la mise en place, à la demande de la CAF 13, de contrats à l'heure pour mieux répondre aux besoins des familles », et par le nombre important de jours de grèves.

Comme le souligne la Chambre, la Ville fait remarquer que cette baisse concerne les seules participations des familles, sachant que la prestation de service unique versée par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) des Bouches-du-Rhône a augmenté de 12 % :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Participations familles	9,634 M€	9,850 M€	9,164 M€	9,361 M€	8,940 M€	8,765 M€
Prestation CAF	16,276M€	17,814 M€	17,413 M€	18,538 M€	18,867 M€	18,235 M€
Total recettes	**25,910 M€**	**27,664 M€**	**26,577 M€**	**27,899 M€**	**27,807 M€**	**27,000 M€**

En outre, la Ville confirme qu'elle poursuit depuis plusieurs années une politique de développement de l'offre de garde. Le nombre de places en crèches municipales est passé de 2796 en 2012 à 2842 en 2017, ce qui correspond à des travaux réalisés dans des structures, bénéficiant ainsi d'une extension de l'agrément.

De plus, le choix politique de la Ville est de privilégier la participation au financement de porteurs associatifs de projets de nouvelles crèches, sachant que le tarif appliqué aux familles reste identique.

Par ailleurs, depuis 2014, la Ville s'est dotée d'un Observatoire de la petite enfance. Avec l'appui de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, il a pour mission de dresser chaque année un état des lieux de l'offre et de la demande et de mesurer les évolutions par rapport aux exercices précédents. Sur la base de ces études, la Collectivité soutient et développe la création de nouveaux établissements.

Ainsi, l'offre de garde s'est développée depuis 2014, la Ville allant au-delà des 1000 places inscrites dans le Plan de sécurité et de cohésion sociale (2014-2017).

On compte aujourd'hui 1755 places de crèches supplémentaires créées au total depuis 4 ans. En ce qui concerne l'offre de garde collective marseillaise, la capacité théorique d'accueil est de 8 points au-dessus du ratio national (25 % contre 17 %).

b) Redevances et droits des services à caractère culturel

La Chambre indique en page 32 de son rapport :

« Avec un montant de 3,6 M€ en 2017, les redevances et droits des services à caractère culturel ont connu une évolution positive, particulièrement marquée en 2013-2014, dans le contexte particulier de l'évènement « Marseille, capitale européenne de la Culture ».

Toutefois, si de manière générale, l'évolution des recettes parait corrélée à celle de la fréquentation, tel n'est pas le cas par exemple pour les musées. Ainsi si la fréquentation a sensiblement augmenté, les recettes ont en revanche notablement baissé (...). L'ordonnateur a indiqué pour sa part en réponse aux observations provisoires qu'il avait mis en place un système de billetterie informatisée depuis 2013 et que la baisse des recettes résultait des gratuités accordées aux différents publics ».

La Ville a en effet mis en place un système de billetterie informatisée dans tous les musées, qui était opérationnel pour Marseille Provence 2013. Ce système permet de sécuriser le poste billetterie, grâce à la traçabilité et aux contrôles qu'il offre.

Par ailleurs, les gratuités sont structurellement fortes dans les musées en France : gratuité pour les scolaires, les étudiants moins de 26 ans, pour les demandeurs d'emploi, les personnes aux minima sociaux, les professionnels titulaires de cartes professionnelles.... En cela, la situation à Marseille est identique à celle des autres villes de France. Cette fréquentation fait partie du service public délivré par la collectivité pour ses habitants.

Enfin, le niveau de recettes est directement indexé sur les expositions temporaires dites « blockbusters ». 2013 et 2014 sont à ce titre des années exceptionnelles, avec "Le Grand atelier du midi" en 2013 (217 000 visiteurs) et "Visages" en 2014 (136 000 visiteurs). La fréquentation des expositions a, en effet, baissé par la suite, en raison d'une programmation plus classique sur ses formats.

c) Charges à caractère général dont les ARS et les conventions RTM

En page 35, la Chambre mentionne « Par ailleurs comme toutes les communes, la Ville a dû faire face aux dépenses résultant des mesures d'aménagement des rythmes scolaires prise par le gouvernement, ce qui a entraîné une augmentation des postes « remboursement de frais », « transports de biens et transports collectifs » ou bien encore « contrats de prestations de services avec les entreprises (...).

Ces charges nouvelles, qui ne sont pas spécifiques à la ville de Marseille, ne permettent dès lors pas de justifier que ses charges à caractère général aient progressé à un rythme plus élevé que la moyenne des autres grandes villes ».

La Ville confirme que les charges à caractère général n'ont pas progressé (0 % de variation moyenne sur la période avec la prise en compte légitime des atténuations). Même si celles des autres grandes métropoles ont diminué en moyenne de 0,5 % selon la Chambre (page 35 également), il faudrait là encore tenir compte des disparités entre communes.

La Chambre indique page 36 que « (...) pour parvenir à cette conclusion, l'ordonnateur a ôté des dépenses relatives à l'aménagement des rythmes scolaires (ARS) les subventions qui les finançaient. Ce retraitement qui fait baisser de 7 M€ le volume net des dépenses ne peut être admis dans la mesure où cela introduirait un biais empêchant de procéder à une analyse par parangonnage de niveau de charges de la ville. En effet, toutes les collectivités ont également été concernée par la mise en place des ARS, cependant les comptes qu'elles publient n'en retraitent pas les mouvements ».

La Ville conteste l'objectivité et la pertinence de la comparaison opérée par la Chambre avec les autres collectivités de la même strate, qui n'ont pas les mêmes problématiques, le même niveau de ressources, d'intégration dans leur territoire, ni les mêmes échelles démographiques et géographiques.

Comme le soulignait la Chambre dans son introduction, le taux de pauvreté de Marseille est marqué (26 %). Même s'il est proche de celui de Montpellier (26 %), Strasbourg et Lille (25 %) selon les dernières données disponibles, il reste assez éloigné de celui de Nice (21 %), Toulouse (19 %), Nantes (16 %) et Lyon (15 %).

Cette donnée essentielle doit aussi être prise en considération, Marseille ayant moins de latitude pour envisager de répercuter tout ou partie des coûts sur les usagers.

En moyenne, sur les années scolaires d'application des ARS à Marseille, environ 55 % des élèves scolarisés étaient inscrits aux activités (43 000 inscrits en moyenne sur un effectif scolaire moyen de 76 000).

Pour pouvoir affirmer que l'impact budgétaire des rythmes scolaires à Marseille a été similaire à celui des autres communes, il faudrait pouvoir intégrer de multiples éléments. Le taux d'inscrits aux activités périscolaires est l'une de ces données (impact sur taux d'encadrement), tout comme l'effectif scolaire de base, la dispersion des écoles sur le territoire communal, les modalités d'application des ARS (minimum des 3 heures légales ou plus), les activités proposées ou leur éventuelle facturation aux familles.

Il est évident, au regard de la volumétrie et des paramètres locaux (le coût des ARS étant en partie incrémenté sur la taille de la collectivité) que cet élément est très pénalisant pour la Ville dans la comparaison avec les autres collectivités.

A minima, il n'est donc pas irrationnel de ne retenir que les coûts nets des ARS.

Si la finalité de la Chambre est bien d'apprécier les évolutions de charges qui relèvent « directement de l'initiative de la Ville », il faudrait même exclure complétement ces frais.

➨**Concernant les dépenses « récurrentes »** (page 36 du rapport), la Chambre précise :

« A la suite de la phase de contradiction avec l'ordonnateur, elles ont été arrêtées comme suit :

Tableau n° 18 : Dépenses de fonctionnement récurrentes

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var annuelle moyenne
Dépenses récurrentes	116 769 070	141 605 742	129 388 201	122 803 397	135 073 644	132 547 770	2,6%

Ces charges ont donc augmenté de 2,6% par an en moyenne jusqu'en 2016 dont +10% au cours de la seule année 2016. L'année suivante une baisse de 2% a pu être constatée.

Cela tendrait à montrer que la volonté affichée par la ville depuis plusieurs années de réaliser des économies de gestion à travers notamment l'internalisation de certaines prestations se concrétisait.

Les effets de cette internalisation restent encore à confirmer même si des marges de progrès certaines restent à exploiter ».

La Chambre considère comme dépenses récurrentes l'intégralités des crédits des comptes/agrégats suivants : achats matières et fournitures, fluides, locations et charges de copropriétés, locations mobilières, entretien, réparations et maintenance, assurances et frais bancaires, autres services extérieurs, honoraires, études et recherches, publicité, publications, relations publiques, déplacements, missions et réceptions, autres impôts taxes et versements assimilés, frais postaux et frais de télécommunications.

Il a déjà été indiqué dans les réponses aux observations provisoires qu'une bonne partie de ces postes relève également de dépenses conjoncturelles. C'est pour cette raison que la Chambre note un pic de dépenses en 2016.

En effet, il y a eu par exemple un surcroît de dépenses liées à la sécurisation de la manifestation Euro 2016 (sécurité des personnes en particulier, soit une compétence régalienne, avec cahier des charges prescrit par la Préfecture, mais non entièrement compensée par l'État) et des fan zones, l'accueil des supporters.

À titre d'exemples, les dépenses de gardiennage dans la rubrique « autres services extérieurs » ont été significatives, la location de toilettes mobiles dans la rubrique « locations mobilières », la location du centre de presse à la SAFIM intégrant les « locations immobilières », les insertions presses et médias dans la rubrique « publicité/publications », ou encore le marché de mise en place / d'animation et de gestion de la Fan Zone.

Qui plus est, s'agissant de l'Euro 2016, au-delà des retombées économiques pour la Ville, une recette afférente de 1 M€ a été constatée sur le budget principal sur l'exercice considéré (aide de l'UEFA et de l'État). Certaines dépenses sont naturellement à rapprocher des recettes correspondantes.

Plus en amont, l'année 2013 Capitale Européenne de la Culture avait également été source de dépenses sur ces postes et en particulier « foires et expositions » compris dans les publicités, publications et relations publiques (mais également pourvoyeuse de recettes) et ce n'est donc pas un hasard si les exercices l'encadrant, à savoir 2012 et 2014, affichent des dépenses plus faibles.

Il est donc réducteur et erroné de considérer que ces postes sont systématiquement constitutifs de dépenses récurrentes.

Si la Ville a pu reconstituer le périmètre des dépenses qualifiées de « récurrentes » par la Chambre, elle n'approuve pas ce qualificatif (« récurrentes ») pour certaines d'entre elles

et considère donc que l'analyse faite par la juridiction n'est ni significative, ni pertinente pour retracer l'évolution des charges à caractère général.

Des économies ont effectivement été réalisées sur la période pour contenir les dépenses. Contrairement à ce qui est indiqué par la Chambre, la tendance est favorable pour l'épargne brute sur cette période (cf. infra).

➨Concernant les conventions RTM

En page 36, la Chambre indique « Ainsi, jusqu'en 2015 la ville prenait en charge pour le compte de la régie des transports marseillais (RTM) le coût des tarifs sociaux accordés aux voyageurs ce qui représentait une charge annuelle d'environ 9 M€. Ces aides ont été en grande partie supprimées, ce qui a eu pour conséquence de diviser par 10 la dépense de la ville sur ce point. Seuls continuent de bénéficier de tarifs préférentiels les anciens combattants, les non-voyants et les mutilés du travail invalide à 50% au moins ».

Cette affirmation de la Chambre demeure tendancieuse ; elle sous-entend que la principale économie significative opérée par la Ville sur la période considérée a délibérément été opérée au détriment des usagers.

Par souci de rigueur, la Ville a effectivement rappelé à la Chambre que la compétence transport a été transférée à l'intercommunalité en 2001 au titre des compétences obligatoires et que la Communauté Urbaine MPM, puis la Métropole, sont devenues autorités organisatrices des transports sur le territoire marseillais.

Dès lors, la Ville ne maîtrisait plus la tarification appliquée aux usagers. Cependant, de 2001 à 2015, elle a effectivement continué à prendre en charge les compensations tarifaires pour certaines catégories d'usagers dans des conditions inchangées (basées sur des tarifs exorbitants au passage) depuis la signature des conventions afférentes avec la RTM en 1997 et 1998.

d) Charges de personnel

En page 38, la Chambre écrit : « Après retraitement des charges de personnel du BMPM et intégration du budget annexe de l'Opéra, ces charges atteignent 590 € par habitant en 2017, contre 686 € pour les villes métropolitaines comparables. En revanche, elles augmentent de 2,1% par an en moyenne contre 1,5% pour les villes comparables et représentent 60% des dépenses de gestion en 2017. Un peu plus de 47% des produits de gestion sont consommés pour le paiement de ces charges. Le retraitement des charges de personnel BMPM a donc permis de mieux cerner les conséquences financières de la gestion de l'ordonnateur pour ce type de dépenses ».

La Ville constate que la Chambre présente désormais les dépenses de personnel correctement retraitées, hors frais exhaustifs du BMPM, conformément au retraitement communiqué. Elle réitère cependant les réserves suivantes :

- lorsque l'on s'intéresse aux variations annuelles, l'exercice 2017 est particulier notamment du fait de l'impact des mesures nationales avec la réforme des carrières

(PPCR) générant une refonte des grilles des catégories C (80 % de l'effectif de la Collectivité) et la progression des cotisations sociales liée au « transfert primes-points » ainsi que l'évolution indiciaire avec un effet report de la revalorisation février 2016 (+ 0,5 %) cumulée avec celle de juillet 2017 (+ 0,5 %).

- les dépenses (non récurrentes) liées à l'organisation des scrutins des présidentielles et législatives ont affecté la masse salariale de cette année (près d'1,7 M€ non compensés par la recette perçue de l'État).

Le tableau ci-dessous rend compte des variations annuelles et l'on distingue bien la particularité de l'exercice 2017 dans la progressivité des charges, encadré par des exercices (2016 et 2018 avec le même périmètre et les mêmes retraitements) sur lesquels il y a une variation négative par rapport au millésime précédent.

Charges de personnel	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
variations annuelles		16 911 605	13 336 529	7 103 646	-4 254 562	**17 275 875**	-115 486
		3,7%	2,8%	1,4%	-0,9%	**3,5%**	**-0,02%**

Avec les retraitements acceptés par la Chambre, à l'initiative de la Ville, les volumes annuels de dépenses de personnels (donc hors BMPM) sont inférieurs de 7 à 10 M€ selon les exercices par rapport à ceux présentés initialement. Et si la variation annuelle moyenne des charges de personnel demeure de 2,1 % sur la période, elle est de 1,8 % pour 2012-2016 et de 1,7 % pour 2012-2018, ce qui est plus proche des 1,5 % observés sur les « villes comparables ».

Il convient toutefois de rester réservé. Les différences de situation avec les autres collectivités sont telles qu'il semble préférable de se référer au ratio de dépenses de personnel par habitant (**cf. tableau en annexe 3**) qui s'avère être la donnée la plus neutre pour une comparaison significative.

e) Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

➢ Concernant l'excédent brut de fonctionnement (EBF)

La Chambre indique page 43 : « Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que la chambre aurait dû retraiter la dette de 29,5 M€ relative au contingent d'aide sociale, due au département payée en 2014. La chambre rappelle qu'il s'agissait d'une dépense obligatoire que la ville devait au département depuis 1995 et qu'en s'abstenant de la payer jusqu'en 2014, elle a amélioré jusqu'alors son fond de roulement. Il n'est donc pas envisageable de procéder à un tel retraitement. Au demeurant si le versement de cette somme a pesé sur l'EBF de l'année 2014, elle ne saurait remettre en cause les observations portant sur les exercices antérieurs et postérieurs ».

La Ville maintient qu'il faut tenir compte de l'impact du contingent d'aide sociale qui a commencé à être payé en 2014 mais réellement soldé en 2017 avec plusieurs versements consécutifs sur la période (compte 6552) qui ont véritablement grevé l'EBF sur tous ces exercices et en particulier en fin de période :

2014	2015	2016	2017
2 565 090	3 535 000	12 618 000	10 765 708

Ce poste n'a plus obéré le budget à compter de 2018. Il a constitué une dépense conjoncturelle ayant certes pesé sur les finances de la Ville mais qui n'est pas récurrente.

La Chambre n'en tient pas compte dans son analyse alors que les autres charges de gestion (chapitre 65 hors subventions) intègrent bien le contingent au même titre que le coût net du BMPM. L'absence de retraitement ne permet pas alors d'évaluer si la commune « dégage durablement suffisamment de ressources pour financer les investissements » selon les termes de la Chambre et donc de valider son analyse en perspective de la période suivante.

➢ **Concernant la capacité d'autofinancement (CAF)**

La Ville ne remet pas en cause les modes de calcul des soldes de gestion par la Chambre mais persiste dans sa démonstration pour rétablir les seules conséquences de sa gestion financière et les évolutions structurelles avérées.

Des retraitements peuvent légitimement être opérés afin d'avoir une lecture plus fine sur la période :

- d'une part, pour la juste appréciation des seuls effets de la stratégie de la Ville avec le même périmètre sur toute la période, il faut extraire la dépense exceptionnelle du règlement du contingent (de 2014 à 2017) ;
- d'autre part, pour la prise en compte de l'annuité du capital de la dette strictement liée aux compétences propres exercées par la Ville, il est plus rationnel de tenir compte du remboursement de la part de dette imputable à la Métropole (compte 276351) et qui n'a pu être directement transférée faute de dette individualisée.

Sur cette base, les évolutions tendancielles sont radicalement différentes, en reprenant la présentation de la Chambre page 45, ci-après le tableau modifié :

Tableau n°24 : De l'excèdent brut à la capacité d'autofinancement

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	**239 993 113**	**214 986 248**	**237 726 132**	**257 166 416**	**235 017 795**	**227 811 474**
EBF sans dette contingent			**240 291 222**	**260 701 416**	**247 635 795**	**238 577 182**
en % des produits de gestion	22,9%	20,0%	22,4%	23,5%	22,9%	21,8%
+/- résultat financier réel	-55 645 239	-55 720 323	-54 227 228	-52 317 011	-49 840 859	-47 454 680
-Subventions exceptionnelles	24 532 394	23 544 721	24 587 391	33 110 898	32 644 836	29 434 654
+/- Autres produits et charges excep réels	-7 425 631	-6 359 597	-3 677 609	-17 389 731	-327 798	-1 079 669
=CAF brute	**152 389 849**	**129 361 607**	**157 798 994**	**157 883 776**	**164 822 302**	**160 608 179**
en % des produits de gestion	14,6%	12,0%	14,7%	14,2%	15,2%	14,7%
-Annuité en capital de la dette	207 857 630	158 447 704	164 955 126	160 870 968	162 386 931	167 861 018
=CAF nette ou autofinancement disponible	**-55 467 781**	**-29 086 097**	**-7 156 132**	**-2 987 192**	**2 435 371**	**-7 252 839**
remboursement de l'annuité de dette imputable à l'EPCI	8 471 122	7 809 024	6 577 102	3 062 288	1 686 952	1 655 976
Ressources de fonctionnement disponibles pour investir en hypothèse hors contingent (CAF nette+rembt annuité dette EPCI)	-46 996 658	-21 277 073	-579 030	75 096	4 122 323	-5 596 863

L'EBF et la CAF brute augmentent sur la période même si l'exercice 2017 marque un infléchissement compte tenu des mesures nationales contraintes affectant la masse salariale (cf. supra).

Les ressources réelles de fonctionnement mobilisées pour l'investissement (donc hors dette de l'EPCI remboursée) redeviennent significativement positives en 2016 même si elles s'infléchissent également en 2017 pour les mêmes raisons.

Ces éléments (adossés à la diminution concomitante des frais de personnel, des subventions, des frais financiers) expliquent l'amélioration de la situation en 2018 (cf. compte de gestion), la Ville ayant non seulement respecté le plafond des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) imparti par l'État au titre de la contractualisation, mais ayant même dépassé cet objectif, alors même que la Chambre mettait en doute (page 35) sa capacité à y parvenir.

En effet, les DRF 2018 prises en compte au titre du contrat ont diminué de 2,52 % (base compte administratif 2017), l'objectif initial étant une augmentation maximum de 1,25 %. Elles sont, en valeur pour 2018, inférieures de 37 M€ au plafond contractualisé.

En outre, sur la notion d'autofinancement, le retraitement appliqué par la Chambre concernant le BMP aurait dû, pour être vraiment exhaustif, intégrer dès le début de l'analyse une part de frais financiers et d'annuité d'emprunt pour le financement des matériels, équipements, véhicules et bâtiments afférents à ce service. Les conditions de couverture du remboursement en capital de la dette (hors BMP) ne seraient alors pas identiques à celles présentées.

In fine, en 2018, l'épargne / la CAF brute est en forte augmentation, soit plus de 41 M€ (hors retraitements) sur le budget principal comme pour l'ensemble des budgets (épargne consolidée). L'épargne nette est positive sur les mêmes périmètres à près de 21 M€.

La situation n'est donc pas « préoccupante » comme la Chambre le prétend (page 46), d'autant que la Ville poursuit son désendettement (le taux d'endettement étant passé de 164 % en 2014 à 141 % en 2018 sur le budget principal) tout en reconstituant ses réserves.

II) Présupposés de la Chambre sur l'absence ou l'insuffisance d'objectifs de la Ville

II-1) Les économies sur les dépenses de fonctionnement

La Chambre mentionne les économies communiquées par la ville mais indique page 37 « pour autant ces économies en toute fin de période n'ont pas été suffisantes pour enrayer la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement ».

Il est démontré plus avant que c'est justement ces économies qui ont permis d'éviter un dérapage des dépenses de fonctionnement et de ne pas dégrader le niveau de l'épargne brute.

Cette préservation de l'épargne brute est un des invariants de la stratégie municipale.