

Fin 2014, dès la préparation du budget primitif 2015, des groupes de travail transverses ont été mis en place, à l'initiative du Directeur Général des Services, afin de contribuer à la définition d'objectifs d'économies nécessaires pour répondre au besoin de financement de la Ville.

En effet, face au défi d'un véritable « choc budgétaire » lié à la diminution planifiée de la DGF de 2015 à 2017 (contribution au redressement des finances publiques) et à l'entrée en vigueur de la réforme des rythmes scolaires, cette démarche a consisté à maximiser les réductions de dépenses (coûts de fonctionnement, actions et prestations) et à limiter le recours au levier fiscal.

Des groupes techniques ont travaillé notamment sur les thématiques suivantes : Optimisation des recettes, Frais de Personnel, Organisation des services, Subventions, Tarifs sociaux de la RTM, Politique d'Achat Public, Gardiennage, Parc Automobile, Services Informatiques et Téléphonie, Energie –Fluides, Entretien des Bâtiments.

Les Mairies de secteur ont également participé aux objectifs d'économies dans un deuxième temps à travers une baisse des dotations (de plus de 14 %).

**La Ville a donc bien élaboré puis mis en œuvre une stratégie globale avec des objectifs d'économies sur la période contrôlée.** Il ne peut en aucun cas être affirmé qu'il y a « une absence de stratégie claire » et « pas d'objectifs chiffrés » (synthèse de la Chambre page 5).

Si tous les objectifs n'ont pu être totalement atteints, certains ont constitué une ligne directrice sur la période considérée, d'autres ont généré des économies réelles qui ont permis d'absorber de nouvelles dépenses telles que la vidéoprotection.

## **II-2) L'octroi des subventions de fonctionnement**

Si la Ville est satisfaite de l'appréciation de la Chambre quant aux travaux d'instruction pour l'octroi de subventions qui, selon elle, « offrent une certaine sécurité », la Ville conteste en revanche le reste des observations : « les décisions d'attribution [de subventions] ne sont pas préparées par une commission ad hoc qui serait susceptible de rendre un avis avec davantage de transparence. Des vérifications ont été opérées sur un échantillon d'une dizaine de conventions passées avec des associations. [...] Sur le fond, les objectifs sont formulés de manière très succincte, ne sont pas chiffrés et difficilement mesurables – ou évaluables. Il leur est demandé d'utiliser les fonds dans le cadre d'actions s'inscrivant dans leur objet statutaire, ce qui leur laisse une importante marge de liberté ».

- S'il est exact que cette structure n'existe pas, il est inexact d'en déduire que la Ville n'a pas défini de critères objectifs pour l'attribution de ses subventions en libéralités.

**Concernant le domaine sportif**, la Direction des Sports a établi une grille commune applicable à tous les sports et une grille de primes spécifiques qui s'ajoutent pour le football. Les critères sportifs sont basés sur un socle minimum comprenant le nombre de licenciés, leur niveau d'évolution et la fédération d'appartenance. S'ajoutent ensuite des primes cumulatives, par exemple sportifs de haut niveau, jeunes, niveau international, etc...

**Concernant le domaine culturel**, les projets sont étudiés selon un double prisme : 1) la nature du projet et les objectifs poursuivis, 2) le projet dans l'écosystème culturel marseillais.

La nature des structures/projets soutenus est assez vaste. Chaque type de projet répond à des critères propres, qui peuvent être :

- caractère structurant de l'équipement, que ce soit en terme d'aménagement du territoire ou de services rendus aux publics / aux artistes,
- qualité / volume de la programmation,
- impact de l'activité (publics, professionnels, médias),
- excellence artistique,
- qualité / efficacité de l'accompagnement des artistes,
- niveau de diffusion local, national, international des spectacles,
- actions sur le territoire et auprès des publics cibles prioritaires (écoles, centres sociaux, etc...),
- pertinence et optimisation du modèle économique.

Par ailleurs, la politique culturelle de la Ville poursuit un objectif global, qui est de garantir, sur le territoire de Marseille l'existence d'un écosystème culturel riche et dynamique composé d'acteurs qui couvrent l'ensemble des champs disciplinaires (Arts de la scène, arts visuels, cinéma et audiovisuel, livre et débat d'idées, musique, patrimoine...) et sont des opérateurs de nature variée : lieux structurants, lieux de proximité, festivals, lieux de soutien à la production, équipes artistiques, etc.

D'une manière générale, l'objectif est de favoriser une économie du risque et non une économie de la rente. Et donc de soutenir des porteurs de projet qui se réinventent régulièrement en fonction de l'évolution du paysage et qui sont force de proposition plutôt que des porteurs de projet qui ronronnent. Une attention particulière est également portée à ce que les modèles économiques soient optimisés.

L'action culturelle ayant toutefois besoin de stabilité pour se développer, la Ville accompagne les opérateurs dans la durée et privilégie le soutien au fonctionnement plutôt que le financement sur projet. Il s'agit de permettre à la fois de capitaliser l'expérience, tout en favorisant le développement et l'adaptation régulière du projet aux évolutions de l'environnement global.

C'est ainsi qu'en 7 ans, 15% de l'enveloppe globale de subventions a pu être redéployée, ce qui se constate peu dans d'autres collectivités de rang similaire. Certaines structures ne sont plus soutenues. D'autres ont réinventé leur projet, parfois dans le cadre d'opérations de rapprochement (entre 10 et 15) et de nouvelles initiatives ont été soutenues, avec toujours dans l'idée qu'elles viennent compléter l'existant et non le concurrencer.

- Sur les associations plus spécifiquement citées par la Chambre, les critères de subventionnement ont été arrêtés à partir des éléments objectifs décrits préalablement. Leur financement ainsi que les conventions s'y rattachant ont tous fait l'objet de délibérations votées en Conseil municipal, en pleine transparence.

### **Friche de la Belle de Mai**

La Ville apporte un soutien de 2,9 M€ / an à la SCIC FBDM. Ce soutien est une compensation du Service d'Intérêt Économique Général porté par la FBDM. La Ville et la Région ont en effet signé avec la FBDM une convention de mandat SIEG, qui définit précisément le service d'intérêt économique général fourni et permet de justifier l'argent public investi. La convention en cours se terminera le 31 décembre 2020. L'Etat et le Département ont signé une convention propre.

### **Théâtre National Marseille La Criée**

La Criée est un Centre Dramatique National (CDN), label national du Ministère de la Culture. À ce titre, La Criée doit suivre un cahier des charges précis défini par le label. Les partenaires publics se réunissent au moins une fois par an dans le cadre d'un Comité de pilotage. Le premier financeur est le ministère de la culture. La Ville soutient l'activité générale d'un équipement structurant du territoire, dont l'activité est cadrée par un cahier des charges précis, adapté au contexte locale dans le cadre d'un dialogue entre les partenaires publics.

### **Ballet National de Marseille**

Le BNM est un Centre Chorégraphique National (CCN), label national du Ministère de la Culture. À ce titre, Le BNM doit suivre un cahier des charges précis défini par le label. Les partenaires publics se réunissent au moins une fois par an dans le cadre d'un Comité de pilotage. En pratique, ils se rencontrent beaucoup plus souvent dans la période récente qui a vu la nomination d'une nouvelle équipe. Le premier financeur est le ministère de la culture, juste devant la Ville. Mais la Ville est propriétaire du bâtiment dont elle assure l'entretien. La Ville soutient l'activité générale d'un équipement structurant du territoire, dont l'activité est cadrée par un cahier des charges précis, adapté au contexte locale dans le cadre d'un dialogue entre les partenaires publics. À l'occasion du dernier recrutement, le cahier des charges a été fortement adapté pour que le BNM développe un axe de travail fort autour de la jeunesse.

### **Cie Richard Martin Toursky**

Le Toursky fonctionne comme un « théâtre de Ville ». Le bâtiment est propriété de la Ville, qui l'a historiquement confié en gestion à la Cie Richard Martin. Le soutien de la Ville, premier financeur, porte sur l'activité globale du théâtre, avec lequel elle a signé une convention d'objectif.

### **Archaos**

Archaos est un pôle national cirque, label national du Ministère de la Culture.

À ce titre, Archaos doit suivre un cahier des charges précis défini par le label. Les partenaires publics se réunissent au moins une fois par an dans le cadre d'un Comité de pilotage. Le premier financeur est la Ville. La Ville soutient l'activité générale d'un

équipement structurant du territoire, dont l'activité est cadrée par un cahier des charges précis, adapté au contexte locale dans le cadre d'un dialogue entre les partenaires publics. Elle soutient par ailleurs la Biennale internationale des arts du cirque, portée par Archaos.

### **Plaisir d'offrir - KLAP**

KLAP est un équipement structurant du territoire pour le développement de la danse et le soutien aux artistes chorégraphiques. La Ville est propriétaire des bâtiments, inaugurés en 2012. KLAP est l'un des héritages de 2013. La Ville soutient l'activité générale d'un équipement structurant du territoire, dont l'activité est cadrée par un cahier des charges précis. Elle est liée à KLAP par une convention d'objectifs. LAP est implanté dans un quartier difficile, contribuant ainsi à l'aménagement culturel du territoire et à la présence d'équipements publics dans ces territoires.

### **Théâtre Nono**

Le théâtre Nono est une compagnie soutenue à la fois pour ses activités de création et diffusion) et en sa qualité de gestionnaire de site, ouvert à d'autres artistes et à d'autres événements. La Ville a signé une convention d'objectifs. Il s'agit d'un équipement culturel structurant, l'un des rares des quartiers sud.

### **Le Cercle des nageurs**

La subvention de la Ville est montée en puissance de 2001 à 2008 pour accompagner le projet olympique présenté par le Cercle en vue des Jeux de Pékin en Août 2008.

Face au succès honorable des nageurs aux JO 2008 (2 médaillés d'argent marseillais), le Cercle des Nageurs a entamé une restructuration importante de son encadrement sportif pour prendre en charge et emmener jusqu'au plus haut niveau les équipes de natation et de waterpolo pour la préparation des JO 2012 à Londres (3 Champions Olympiques marseillais et 1 médaillé d'argent également marseillais).

La subvention a été maintenue jusqu'aux JO de Rio en 2016 qui furent un grand succès avec 5 médaillés d'argent marseillais. Il est important de souligner que cette aide est axée uniquement sur le soutien de la pratique sportive en compétition, de ses athlètes et en particulier du haut niveau. En aucun cas, elle ne tient compte des activités privées et commerciales du club.

Pour cette année, il est proposé de maintenir cette subvention car le Cercle compte 38 athlètes inscrits sur la liste ministérielle des athlètes de haut niveau, 391 licenciés en natation et 165 licenciés en waterpolo (équipe qui vient d'être consacrée Championne d'Europe).

**Pour résumer, tous ces acteurs culturels et sportifs sont des acteurs structurants du paysage culturel marseillais, qui suivent des cahiers de charges précis et objectivables.**

- Enfin et pour rappel, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (JO 1<sup>er</sup> août ; art. 74) a donné une définition légale de la subvention qui laisse une grande latitude dans l'opportunité de l'attribution.

**Constituent des subventions** « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Dans ce cadre légal, la Ville de Marseille, comme toute autre collectivité publique, dispose d'une large latitude pour attribuer des subventions à des organismes dont l'action s'inscrit dans des politiques publiques définies. La Ville a choisi de s'appuyer sur le tissu associatif très dense pour assurer un foisonnement de ses politiques publiques.

La mise en place de commissions n'est en rien obligatoire et comporte des limites, notamment en termes d'organisation au regard du nombre extrêmement important de dossiers à traiter et des problématiques variées. La Ville a choisi un autre mode d'attribution qui comporte également des critères objectifs et transparents. De surcroît, l'instauration d'une commission ne serait pas plus un gage de transparence et d'impartialité.

### **II-3) Les processus d'achat**

La Ville prend acte de l'analyse de la Chambre selon laquelle « il peut être souligné la bonne qualité du guide interne de l'achat mis à jour en 2017... ainsi qu'une méthodologie de l'achat efficient (...) ».

Elle conteste par contre les autres observations de la Chambre et tient à apporter les éléments de réponse suivants qui attestent de sa mobilisation et des initiatives prises au service de son efficacité :

**Sur le guide interne de l'achat** pour lequel il serait, selon la Chambre « regrettable que ce guide n'ait fait l'objet que d'une note de service non contraignante du Directeur Général des Services, au lieu d'être approuvé par le Conseil municipal sous la forme d'un règlement de l'achat public s'imposant à l'ensemble des services... ».

Une note de service émanant du Directeur Général des Services s'impose à tous les fonctionnaires placés sous son autorité. Elle vaut instruction valant règlement intérieur.

De plus, ce format permet d'être plus réactif, car rapidement réactualisable ou modifiable sans être obligé d'attendre un éventuel Conseil municipal pendant la période de test de ce support.

La politique générale de la Commande publique a été validée par le Conseil municipal du 16 septembre 2019. En ce qui concerne le guide de l'achat public (guide de la commande publique) et la doctrine en matière de computation des seuils (guide de la computation des seuils), leur validation interviendra prochainement via un arrêté du Maire pour faciliter leur mise à jour.

**Sur la remarque relative aux dépenses d'investissement :** « ...Le guide de la commande publique de la ville qui exclut à ce stade les dépenses d'investissement et ne concerne donc que les fournitures et services n'a été créé qu'en 2011 ».

Il convient de préciser que les marchés d'investissement sont contrôlés depuis plusieurs années, pour l'ensemble de la Ville, par la Direction des Marchés et des Procédures d'Achats Publics (DMPAP).

Toutefois, s'il s'agit de MAPA, la DMPAP ne contrôle ni leur attribution ni leur exécution. Cependant, les règles de computation des seuils, pilotées et gérées par la Direction de la Commande Publique, s'imposent à tous les services municipaux, la Direction de la Comptabilité s'assurant de la conformité de l'exécution.

**Sur la démarche de sensibilisation et de formation aux bonnes pratiques :** « La démarche de sensibilisation et de formation aux bonnes pratiques et à la recherche de l'efficacité en matière d'achat public est donc une préoccupation récente... »

Depuis 1997, la Direction des Affaires Juridiques, devenue Direction Générale Adjointe de l'Action Juridique, met à disposition des directions (via l'intranet) sa base de données « JurisDoc » qui permet aux services d'être informés des principales nouveautés en matière de réglementation et d'obtenir communication d'articles ou textes cités.

La Ville a initié sa démarche de guides pratiques en 2010, la première version du guide de la Commande Publique étant parue début 2011.

Un guide des procédures internes a été diffusé à l'ensemble des directions en janvier 2012.

Il s'attache à répertorier dans différents domaines (ressources humaines, informatique, logistique, juridique, ...) les bonnes pratiques.

Ainsi, sous forme de fiches pédagogiques réactualisables, est rappelée la marche à suivre, notamment pour l'élaboration d'un marché, la passation d'un MAPA ou l'élaboration d'une délégation de service public.

En 2012, la Ville a formalisé un partenariat avec l'Université d'Aix-Marseille afin de proposer à ses agents un cursus diplômant d'une durée de 2 ans (2 X 7 jours de formation → 84 heures) débouchant sur le Diplôme Universitaire de « management et achat public ».

L'obtention du diplôme se formalise à l'issue des 2 examens écrits (fin de 1<sup>ère</sup> année + fin de 2<sup>ème</sup> année) et du rendu d'un Mémoire.

Les objectifs du D.U sont :

\* consolider et enrichir une culture commune impulsée et capitalisée par les services juridiques dans le cadre du réseau des référents et des correspondants de ce Club des Marchés,

\* professionnaliser la fonction d'acheteur public.

Ainsi, depuis début 2013, 6 promotions ont été formées et la promotion 7 est en phase de finalisation à cette date.

55 agents ont d'ores et déjà bénéficié de cette formation, sans compter les deux dernières sessions.

La Ville a également lancé une formation au métier d'acheteur fin 2017 au cours de laquelle ont déjà été formés 36 acheteurs sélectionnés parmi ceux qui détenaient le DU précité.

Le cycle de formation, d'une durée de 10 jours, s'est découpé en 7 modules :

Module 1 : « Devenir acheteur, enjeux et fonction au sein de la collectivité » - 1 jour

Module 2 : « Techniques de sourcing et découverte de secteur économique » - 1 jour

Module 3 : « Étude économique des structures de coûts et de prix » - 2 jours

Module 4 : « Mettre en place une stratégie d'achat » - 1 jour

Module 5 : « Contribuer à l'optimisation de la passation » - 1 jour

Module 6 : « Les techniques professionnelles de négociation » - 2 jours

Module 7 : « Pilotage de la relation fournisseurs » - 2 jours.

Cette formation doit être poursuivie en 2020 et sur les années suivantes.

Le réseau de correspondants « marchés » se réunit pratiquement chaque trimestre depuis 2011. Ces rencontres permettent de débattre, soit de dossiers d'actualité, soit de thèmes précis.

Depuis 2014, suite à l'acquisition d'un nouvel outil de gestion des marchés publics, est menée une démarche globale d'accompagnement des services avec notamment la mise en place d'un intranet DMP où des fiches techniques, des conseils, ainsi que des liens internet permettent aux directions d'être formées et sensibilisées en continu.

La Direction de la Commande Publique dispose également d'un intranet depuis sa création et diffuse des articles et conseils pratiques en termes de méthode de travail et approche économique.

La Direction de la Commande Publique prépare également un réseau social professionnel interne qui devrait être opérationnel en 2020 visant à faciliter les échanges entre les acheteurs, après avoir toutefois déjà effectué un test en 2018 sur un support que la direction de l'informatique a refusé pour des raisons de sécurité.

**Sur l'absence d'organisation dédiée,** la Chambre écrit :

« En l'absence d'une organisation permettant de centraliser, hiérarchiser les besoins, de coordonner les procédures d'achat, la Ville s'expose à multiplier les achats redondants ou incompatibles entre eux et ne peut donc bénéficier des avantages que procure une mise en concurrence large, propice à offrir les conditions d'un achat au meilleur prix et répondant parfaitement à ses besoins ».

De tous temps, les achats faisant l'objet d'une publicité auprès du BOAMP (y compris ceux des Mairies de Secteur) ont été centralisés auprès de la Direction des marchés publics (devenue DMPAP) en ce qui concerne le contrôle juridique des pièces du marché.

Tous les Dossiers de Consultation des Entreprises, supérieurs ou égaux à 90 K€ HT, ont ainsi fait l'objet d'un contrôle systématique par cette direction ; et depuis octobre 2018, se sont ajoutés les marchés compris entre 25 K€ HT et 90 K€ HT.

L'organisation a évolué depuis 2012 vers un pilotage centralisé de l'achat au-delà d'un contrôle purement juridique :

- décembre 2011 : création du Service de la Commande Publique : émergence de la notion de « commande publique » en vue de sensibiliser les autres services municipaux sur l'évolution de l'achat public ;

- juin 2012 : création de la Mission Coordination Générale de la Commande Publique (MCGCP) chargée de préparer et proposer la politique générale de la Commande Publique et de proposer une organisation dédiée ;

- juin 2015 : transformation de la MCGCP en Direction de la Commande Publique (DCP), direction fonctionnelle pour :

- \*piloter la phase amont du process achat ainsi que la phase évaluation de l'achat, au même titre que la Direction des Marchés publics qui pilote la phase passation des procédures et que la Direction des Finances qui pilote la phase exécution des marchés ;

- \*reprendre en gestion la computation des seuils en vue de rationaliser le regroupement des besoins d'achat ;

- juin 2017 : création du Service Politiques de Consommation au sein de la DCP en vue de réglementer les consommations par grands domaines, et d'assurer la cohérence des consommations et par conséquent des achats entre eux ;

- octobre 2018 : transformation des missions de l'un des services de la DCP (le Service de la Coordination Opérationnelle Transverse) qui prend en charge en priorité les procédures d'achat transverses visant à regrouper dans une même procédure les besoins identiques et à piloter les droits de tirage des services utilisateurs des marchés ainsi mutualisés ;

- prévu pour fin 2019 : pilotage de la planification générale des besoins et procédures d'achat au travers d'un outil que la Ville cherche à faire développer depuis 2016 (cahier des charges techniques transmis à sa direction informatique en 2016, mais des difficultés avec l'opérateur chargé de procéder à ce développement ont généré un retard de production).

Par ailleurs, depuis 2015, au travers de la doctrine de la computation des seuils et du mode de gestion de la computation des seuils, centralisé au sein de la Direction de la Commande Publique, les services municipaux sont contraints de respecter le regroupement des besoins et de mutualiser le plus possible les procédures d'achat (cf. guide de la computation des seuils transmis à la Chambre au cours de l'instruction).

Les familles d'achat sont placées sous la responsabilité de services « chefs de file » qui sont chargés de recenser les besoins et de regrouper ceux-ci dans une même procédure.

Après avoir été contrainte de changer d'opérateur, la Ville doit se doter d'un outil informatique de computation des seuils, de planification et de suivi des besoins qui devrait

être opérationnel fin 2019 et permettre ainsi le suivi complet et le contrôle des procédures d'achats.

**Sur la démarche d'achat coordonnée avec la Métropole**, la Chambre écrit :

« ...il est regrettable que la Ville ne soit pas encore engagée dans une démarche d'achats coordonnés avec la Métropole ».

En 2018, la Ville a engagé une coordination avec la Métropole dans deux domaines :

- au travers du partenariat signé avec l'UGAP : par délibération du Conseil municipal n° 18/1072/EFAG du 20 décembre 2018, il a été décidé d'un regroupement des partenariats Ville et Métropole avec l'UGAP, générant ainsi la baisse des taux d'intermédiation de l'UGAP issue de l'augmentation des volumes d'achats partenariaux ;
- au travers d'échanges avec la Métropole depuis mai 2018 pour adhérer à sa centrale d'achat créée par délibération du Conseil de Métropole le 18 mai 2018 ;

La Métropole ayant toutefois reconfiguré son projet lors du changement de gouvernance à l'automne 2018 (nouveau projet de création d'un GIP à la double initiative de la Métropole et du CD13 nécessitant une autre délibération ainsi qu'un arrêté préfectoral), l'adhésion de la Ville à cette centrale d'achat a pris du retard et sera possible dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 2020.

**Sur les procédures d'achat indicatives :**

« une organisation optimale, économe des deniers publics, supposerait également que les procédures d'achat ne soient pas simplement indicatives... ».

Les procédures d'achat sont des consignes fixées par les chefs de file responsables des familles concernées ; elles ne sont donc pas seulement indicatives. Il existe toutefois une difficulté réelle à faire respecter ces directives faute d'un outil permettant de vérifier leur application. Cet outil, que la DCP cherche à obtenir depuis 2016, devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2019.

**Sur le nombre d'acteurs de l'achat**, la Chambre précise : « Elle supposerait que le nombre d'acteurs impliqués soit plus restreint et spécifiquement formé au métier d'acheteur ».

La Ville a lancé une mise à jour de sa cartographie des acheteurs fin avril 2019 en vue d'identifier les acteurs de l'achat, de les regrouper dans les centres d'achats spécialisés et/ou les Directions des Ressources Partagées de chaque DGA que le Maire de Marseille a demandé de renforcer et de professionnaliser en avril 2018.

L'objectif est de bien identifier les profils des acteurs concernés (économique, technique, juridique), de proposer un repositionnement de ceux-ci aux bons niveaux des process mis en œuvre pour l'achat public, et de recentrer les personnels qui effectuent de l'achat à titre occasionnel vers leur cœur de métier en redéployant les procédures d'achat vers des acheteurs formés.

À partir de cette cartographie, seront également élaborées les prochaines sessions de formation économique et sera lancée une étude pour la formation des prescripteurs techniques.

#### **II-4) L'optimisation fiscale**

La Chambre n'a pas examiné les différents éléments de contexte relatifs à l'activation de l'engagement partenarial entre la Ville et la Direction Régionale des Finances Publiques PACA, dont les axes principaux sont pourtant consentis par les deux administrations.

Elle n'a absolument pas tenu compte des difficultés réelles rencontrées par la Ville (non réciprocité des échanges), malgré des objectifs partagés et des axes définis conjointement.

La Ville avait pourtant précisé, dans le domaine du contrôle des locaux vacants par exemple, qu'un suivi a posteriori par les Services Fiscaux était nécessaire, une fois la vacance confirmée ou non par les contrôleurs communaux.

Comment établir dès lors des rapports d'activité ou tableaux de bords issus de ce partenariat, alors même que l'Administration fiscale ne communique ni les suites réservées aux rapports d'enquêtes des contrôleurs communaux, ni de bilan chiffré sur les bases et cotisations supplémentaires engendrées ?

La Chambre n'a pas non plus pris en considération le défaut de communication entre les deux administrations, alors qu'un renforcement de la collaboration est tout à fait possible, souhaitable et même encouragé par la Ville de Marseille dont les initiatives ne trouvent qu'un écho modéré.

Le recensement fiscal du Grand Port Maritime (plusieurs fois différé par le CDIF Marseille Nord) par exemple, du Technopôle de Château-Gombert, des piscines non déclarées, des locaux imposables à la CFE seront à nouveau proposés lors de la prochaine réunion avec les Service fiscaux.

Un échéancier des chantiers à poursuivre et l'établissement d'un cahier des charges mutuel pourraient d'ailleurs se concevoir si les différentes sollicitations de la Ville ne restaient pas sans effet.

En outre, il est regrettable que la Chambre constate, à juste titre, des bases d'imposition faibles sans même énoncer les facteurs qui les justifient et que la Ville ne maîtrise que partiellement, à savoir :

- le nombre important de bases exonérées, directement en lien avec la situation de nombreux contribuables au regard de l'impôt sur le revenu, témoignant d'une population marseillaise globalement pauvre ;
- l'état du bâti, au moment de l'évaluation de 1970, qui n'était pas de nature à justifier une classification dans des catégories supérieures dites de « grand luxe » ou « grand confort ». La revalorisation annuelle des bases, ou les constructions nouvelles, classées automatiquement en catégories 5 ou 6 dites « ordinaires » n'ont pas suffi à compenser une évaluation d'origine faible devenue aujourd'hui inadaptée.

À ce propos, un courrier adressé au Premier Ministre en 2016 (**cf. annexe 4**) évoquait la nécessité de remédier au caractère obsolète des tarifs et du découpage toujours en vigueur pour les locaux d'habitation, ne trouvant plus de justification suffisante auprès des élus, et encore moins auprès des contribuables. Ce courrier n'a trouvé en retour qu'une réponse dénuée de contenu et de suivi (**cf. annexe 4 bis**).

La démarche de la Ville tendant à démontrer la préoccupation de la commune sur cette problématique s'inscrivait d'ailleurs dans le cadre de cet engagement partenarial contracté avec la DRFIP PACA, dont l'ambition est bien de corriger progressivement les inégalités entre contribuables et les incohérences individuelles dans un contexte fiscal de plus en plus contraint et préoccupant pour les municipalités.

Après avoir été différé à maintes reprises, le principe d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation devrait être acté dans un prochain PLF mais ne fait l'objet d'aucun calendrier arrêté à ce jour.

Il est donc légitime de mettre en avant l'attention particulière que la Ville accorde à ce dossier depuis plusieurs années et de nuancer sa possibilité d'œuvrer seule en vue de cette révision cadastrale. Cette réforme, mise en œuvre au niveau local par les communes, ne peut être initiée que par une loi qui déterminera les modalités de collecte d'informations auprès des propriétaires ainsi que leur traitement par l'Administration fiscale.

### **3.3.7 Un financement des investissements « dont l'emprunt constitue la part principale »**

Si la Ville constate que la Chambre a corrigé les erreurs qu'elle avait commises en ce qui concerne les montants empruntés (931 M€ entre 2012 et 2017 et non 968 M€), elle déplore que la Chambre persiste à en tirer les mêmes conclusions selon lesquelles la Ville emprunterait des montants supérieurs au besoin de financement de ses investissements par nécessité de « reconstituer en partie son fonds de roulement et de disposer de davantage de trésorerie pour faciliter la marche de ses services. En définitive, dans l'incapacité de dégager des ressources sur son fonctionnement courant, la collectivité s'endette, en somme, pour financer le remboursement de sa dette, ce qui peut caractériser une situation de surendettement ».

En effet, la Ville a expliqué que ce décalage entre les montants empruntés et les montants effectivement nécessaires, qui ne représente en moyenne que 4 M€ par an, s'explique uniquement par la difficulté de recenser précisément, avant la fin de la clôture de l'exercice comptable, le montant nécessaire à la couverture des dépenses d'investissement et ne provient pas des raisons injustement invoquées par la Chambre puisque la Ville dispose d'outils adaptés à la gestion de ses besoins de trésorerie :

- programme de billets de trésorerie utilisé à partir de 2013 et qui peuvent financer ses besoins à court terme à des taux très bas qui sont même devenus négatifs à partir de 2015. Ces derniers ont donc permis à la Ville de financer ses besoins de trésorerie sans que cela ne lui coûte depuis 5 ans. Ce mode de financement court terme a par ailleurs été pérenne puisque la Ville a toujours bénéficié de propositions dès lors qu'elle en avait besoin ;
- lignes de trésorerie lui permettant de disposer, en complément du programme précité, d'une enveloppe d'un peu plus de 50 M€ en moyenne.

Forte de ces deux outils de financement court terme, pourquoi la Ville aurait-elle déceimment contracté des emprunts pour « faciliter la marche de ses services » ?

Enfin, et comme l'écrit à tort la Chambre, la Ville ne peut « s'endetter pour financer le remboursement de sa dette » puisque cette pratique est rigoureusement interdite par la loi pour les collectivités territoriales.

### 3.3.8 L'analyse de la dette

#### 3.3.8.1 Une dette « qui demeure très élevée »

Si la Ville doit faire face à un volume de dette historiquement élevé s'expliquant par son niveau de pauvreté mais aussi par des aides externes (subventions d'investissement) anormalement basses jusqu'à un passé récent, celui-ci est cependant en diminution constante depuis 2015 (- 185 M€ tous budgets confondus entre 2014 et 2018 soit une baisse de 10 % avec une nouvelle réduction de plus de 80 M€ prévue en 2019) et ce, malgré un contexte budgétaire particulièrement contraint marqué notamment par une forte baisse des dotations de l'État.

Par ailleurs, la Ville attire l'attention de la Chambre sur le fait qu'il n'est pas possible de comparer le taux d'intérêt moyen sur le stock de dette et celui sur les financements nouveaux.

En effet, le premier (bien qu'en constante diminution depuis 2012 pour atteindre seulement 2,64 % en 2018) reflète les conditions de marchés du passé alors que le second correspond aux conditions actuelles (le taux moyen des mobilisations à taux fixe ressort à 1,53 % en 2018).

#### 3.3.8.2 Une dette peu risquée

Comme indiqué dans les observations de la Chambre, la Ville ne possède effectivement que 5 prêts structurés. Souscrits entre 1997 et 2005, ils ont permis de réaliser des économies depuis leur mise en place, évaluées à 39 M€ à fin 2017.

Prêt	Date de départ	Durée	Coût budgétaire actuel de l'emprunt	Taux d'intérêt de référence si la ville avait souscrit un taux fixe à l'époque du tirage
WD 875	01/07/2003	25 ans	4,61%	4,75%
WD 876	01/02/1997	30 ans	4,78%	6,05%
WD 879	27/12/2002	30 ans	4,24%	4,60%
WD 917	25/12/2005	20 ans	0,00%	3,65%
WD 934	01/05/2003	17 ans	0,00%	4,35%

Source FCL-Gérer la Cité

Par ailleurs, la Ville a souscrit des emprunts obligataires in fine afin d'assurer la diversification de ses ressources. Il convient de préciser qu'elle utilise également, ponctuellement, le financement obligataire en format amortissable pour étaler la charge de remboursement de la dette.

Pour mémoire, en 2011 et 2012, l'ensemble des collectivités, et pas uniquement la Ville de Marseille, a fait face à une crise du crédit sans précédent. Celles-ci ont dû s'adapter. La Collectivité a choisi de conserver son autonomie en allant chercher la liquidité là où elle se trouvait, c'est-à-dire auprès des investisseurs.

Pour cela, elle a souscrit un emprunt obligataire de 10 ans au taux de 4 %. Elle a été alors l'une des rares collectivités françaises en mesure de se financer de manière autonome sur le marché, reflétant ainsi sa capacité à mettre en œuvre des démarches innovantes. À la même période, la plupart des grandes villes ont dû s'unir pour souscrire une émission obligataire groupée de 10 ans également mais à un taux de 4,30 % (30 pts de plus que la Ville).

De plus, depuis 2014, dans le cadre de son programme Euro Medium Term Notes (EMTN), la Ville souscrit et choisit des maturités différentes redessinant ainsi son profil de dette.

Enfin, pour ces émissions obligataires, les taux sont systématiquement inférieurs à 2 % depuis 2016.

### **3.3.8.3 Une dette « plus longue et coûteuse »**

Si la durée de vie moyenne de l'encours de la Ville a augmenté sur la période 2012/2017 comme le souligne la Chambre, il convient toutefois de noter qu'elle était initialement assez basse et qu'elle demeure inférieure à la moyenne de celle des villes de plus de 100 000 hab, soit 6 ans et 6 mois contre un peu plus de 7 ans pour les grandes villes (source : Enquête Dette FCL Gérer la Cité). Cela traduit la volonté de la Collectivité de rembourser sa dette rapidement et contredit donc l'analyse de la Chambre qui laisse penser que la Ville aurait recours aux emprunts obligataires dans le seul but de reculer le remboursement de sa dette.

### **3.3.8.4 Les opérations réalisées sur la dette de 2012 à 2017**

La Ville prend bonne note que, selon la Chambre, « les opérations de réaménagement ne sont pas incohérentes ». Elle conteste en revanche la suite de son analyse quant à leur caractère supposé coûteux qui semble témoigner d'une méconnaissance de l'ingénierie de ce type d'opérations. En effet, les réaménagements de dette présentent certes un coût (les indemnités) mais ils permettent en contrepartie de bénéficier d'autres avantages (financiers ou non).

Ainsi, les réaménagements étudiés par la Chambre ont permis de sécuriser la dette et de supprimer les emprunts de la Ville qui étaient classés hors charte Gissler. Il convient toutefois de noter que la Collectivité ne disposait pas d'emprunts structurés indexés sur des devises qui se sont révélés très coûteux pour de nombreuses autres collectivités françaises.

Ils ont également permis d'obtenir des nouveaux taux fixes inférieurs aux taux initiaux.

## **3.4 Budgets annexes**

### **3.4.1 Situation d'ensemble**

Outre le budget principal, la Ville dispose de :

- 5 budgets annexes (3 en M4 et 2 en M14),
- 8 états spéciaux d'arrondissements.

À l'instar du budget principal, la Chambre met en cause la fiabilité des comptes des budgets annexes eu égard à la quasi absence de rattachements des charges à l'exercice.

Pour rappel (cf. supra point 2.4), il peut être apporté les précisions suivantes en ce qui concerne les budgets annexes :

- 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.

S'agissant ensuite des mairies de secteur, le calibrage de leurs budgets respectifs répond aux exigences réglementaires, et ces derniers sont financés par la Dotation de Gestion Locale (DGL) et la dotation d'animation locale (CGCT, art. L. 2511-38).

La DGL est attribuée au titre des équipements transférés et services qui relèvent des attributions des Conseils d'arrondissements.

Pour mémoire, son mode de calcul est défini par le législateur à l'article L.2511-39 du CGCT et la Ville ne peut y déroger : une première part, qui ne peut être inférieure à 80 % du montant total des dotations des arrondissements, et dont la répartition est faite en fonction de l'importance relative des dépenses de fonctionnement pour les équipements transférés ; une deuxième part à 20 %, répartie entre les groupes d'arrondissements, en tenant compte de la population, des bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la composition socioprofessionnelle de chaque groupe d'arrondissements.

La charge correspondant aux équipements qui relèvent des attributions des Mairies de secteur est obtenue par :

- l'application de ratios actualisés (coût par type d'équipements sportifs ou sociaux, pour les espaces verts...),
- les ajouts et retraits à l'inventaire qui impactent les sommes allouées pour la gestion des équipements transférés,
- l'application du taux d'inflation prévisionnel pour chaque exercice.

De surcroît, lorsque la Chambre indique que, pour les mairies de secteur, « (...) les taux d'exécution en fonctionnement n'atteignent qu'environ 60 %, ce qui tend à révéler l'existence de crédits de fonctionnement trop élevés au regard des besoins, et qui

pourraient être redimensionnés pour être affectés à d'autres usages », la Ville rappelle que la loi PLM du 31 décembre 1982 fait obligation de réinscrire la totalité du montant des excédents constatés à chaque mairie d'arrondissements.

C'est bien le solde d'exécution de l'état spécial qui a contribué sur plusieurs exercices à alimenter le volume des crédits disponibles. Pour autant, le taux d'exécution mentionné par la Chambre a bien été pris en considération par la Ville puisqu'une démarche de réajustement des crédits (pour la dotation de gestion locale) avait été opérée en 2016 consécutivement au vote de la délibération n°15/0821/EFAG en date du 26 octobre 2015 (cf. éléments de réponses apportés pour le point 3.3).

Cette démarche pourrait éventuellement être réitérée si l'exécution des budgets des mairies de secteur confirmait cette tendance (maintien d'un niveau de crédits disponibles substantiels) sur les exercices à venir.

### 3.4.2 Le stade Vélodrome

#### ► Le contexte

En préambule, la Chambre s'appuie sur un rapport de la Cour des Comptes de 2017 et évoque une « relation déséquilibrée » entre l'Olympique de Marseille et la Ville de Marseille, « à son détriment ». Elle considère que la Ville aurait perçu 12,9 M€ de recettes au titre de la location du stade entre 2012 et 2017.

Ce montant est erroné : sur les cinq saisons étudiées, 2012/13 à 2016/17, le Club n'a pas versé à la Ville de Marseille 12,9 M€ de loyer mais 14,7 M€. En « oubliant » près de 2 millions d'euros, **la Chambre minore indûment et sensiblement les recettes** perçues par la Ville.

Il convient ensuite de souligner que si le stade Orange Vélodrome est parfaitement fonctionnel aujourd'hui, il constituait, durant deux des cinq saisons étudiées, **l'un des plus grands chantiers en site occupé d'Europe**. Le club disputait alors ses rencontres sportives dans des conditions extrêmement complexes, en plein cœur de chantier, sans jamais bénéficier de toutes les recettes de billetterie escomptées ni des hospitalités. L'occupation permanente, par « tranches » successives du stade, qui découlait du chantier de reconfiguration, ne pouvait évidemment pas permettre de fixer une redevance du même niveau qu'aujourd'hui.

Enfin, si la Chambre cite un extrait du rapport de la Cour des Comptes, elle omet de rappeler que ce même rapport retient également qu'il s'agit « d'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 ».

#### ► Le loyer du stade Orange Vélodrome

La Chambre synthétise les échanges tenus lors de l'instruction en prétendant que la Ville « affirme que la multiplicité des évaluations contenues dans [le] Rapport [de la Cour des comptes, susmentionné] a fait échouer les négociations que la ville avait entreprise avec le club, alors que ceux-ci étaient convenus de porter la part fixe à 8 M€ HT ».

C'est totalement inexact. La Ville précise et peut démontrer que c'est l'envoi soudain, sinon brutal, d'un Rapport peu clair, comportant une multiplicité d'estimations, et opérant

un revirement radical et inexplicé, qui a fait retourner les négociations à leur point de départ, dans un climat relationnel profondément altéré.

Enfin, on ne peut rappeler cette négociation sans mentionner les nombreux appels à clarifications lancés par la Ville à la Cour des Comptes, signes de la bonne foi de la Ville et de sa volonté de s'inscrire dans une démarche constructive et de respect des préconisations de la Haute juridiction financière, malheureusement tous restés sans réponse...

➤ Sur la multiplicité des estimations

La Chambre estime, en 2019, que le rapport de la Cour des Comptes de 2017 est clair, et préconise d'appliquer un loyer composé « d'une part fixe s'établiss[ant] à 7 M€ par an, assortie d'une part variable pouvant atteindre 3 M€ ».

Il s'agit là d'une lecture audacieuse, étrange et en tous cas inexacte.

La Ville de Marseille s'en tient à une lecture stricte d'un rapport confus, qui ne mentionne pas moins de quatre préconisations et modes de calculs différents, émanant tous de services de l'État, et aboutissant à des montants fort variés :

- « La Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a rendu public, en octobre 2013, un rapport d'observations définitives, dont une partie traitait du contrat de partenariat public-privé du nouveau stade Vélodrome. Ce rapport contenait les trois recommandations suivantes : prévoir une part fixe de redevance supérieure à 8 M€ par an ».
- « Le service France Domaine a construit en 2015 un modèle de calcul de la redevance. [...] Le modèle de calcul préconise une part fixe de 3,5 M€ [...]. Il estime la part variable à 3,7 M€. [...] Au total, la redevance du club devrait s'élever à 7,2 M€ ».
- « Dans ce document de notification [du Secrétariat général des affaires européennes, service du Premier Ministre, à la Commission européenne, en 2013], le loyer que l'OM devrait verser à la ville, était estimé à 10 M€, dans la mesure où le club résident « occupe l'enceinte de plus grande capacité et pour lequel l'investissement est l'un des plus intenses ».
- « Au final, une fourchette du bon niveau de la redevance se situerait entre 7 et 10 M€, la part variable étant le facteur d'ajustement à la hausse ».

On imagine aisément le trouble des négociateurs de la Ville à la lecture de ces différents montants de redevance, qui bien qu'ils émanent tous les quatre des services de l'État, aboutissent pourtant à des résultats si éloignés. Comment ne pas être stupéfaits d'abord, embarrassés ensuite, face à ces différents montants de redevance, qui aboutissent à des résultats variant du simple au triple ?

Dans ces conditions, la lecture du cahier ne permet aucunement au lecteur attentif de déterminer clairement « LA » préconisation de la Cour des Comptes quant au montant à retenir : faut-il privilégier les services du Premier Ministre (SGAE), ou ceux du Ministère

de l'Economie et des Finances (France Domaine) ? Faut-il une part fixe à 8 M€ ou à 3,5 M€ ?

Il est tout à fait regrettable que sur ce volet essentiel, la Cour des Comptes ne soit toujours pas parvenue à être plus claire.

➤ Sur le revirement de positionnement de la Cour des comptes

Pour comprendre le montant du loyer actuel, il est indispensable de se rappeler que la précédente convention de mise à disposition négociée en 2014 arrivait à échéance au 30 juin 2017, et que la Ville de Marseille et l'Olympique de Marseille avaient engagé dès le mois de mars 2017 des discussions intenses et fructueuses dans l'objectif d'aboutir à un accord avant la fin du mois de juin 2017.

Quelle était la base de travail de ces négociations ? Tant la Ville que le Club s'appuyaient sur les seules recommandations officielles dont les parties disposaient, à savoir :

- le rapport de la Chambre régionale des comptes de 2013 qui préconisait une part fixe annuelle de 8 millions d'euros,
- les observations provisoires de la Cour des comptes, transmises aux parties le 26 juillet 2016, qui confirmaient cette part fixe de 8 M€/an préconisée par la Chambre régionale des comptes, et évoquait un loyer total annuel (part fixe + part variable) de 9,4 M€.

Les deux sources issues des juridictions financières s'appuyaient sur une part fixe de 8 M€ par an. C'est la raison pour laquelle pendant plusieurs mois la Ville s'est résolument engagée à contractualiser une part fixe s'élevant à 8 M€ par an. Les échanges entre la Ville et le Club attestent de sa détermination à respecter cette recommandation ; notamment, le courrier adressé le 5 mai 2017 par le Directeur Général Adjoint des Services de la Ville au Président du Club (**cf. lettre en annexe 5**), qui estimait « indispensable que la Ville affiche un loyer avec une part fixe de 8 M€/an ».

Quelle ne fut donc pas la surprise de tous les négociateurs, côté Ville et côté OM, de recevoir, fin juin 2017, alors que les négociations s'achevaient, le projet de Rapport définitif de la Cour présentant non seulement quatre estimations différentes, mais décrivant surtout un « mode de calcul recommandé par l'État (France Domaine) » préconis[ant] une part fixe de 3,5 M€ !

Pire : aucune explication n'accompagnait ce nouveau chiffrage et aurait permis de justifier cette diminution drastique. La Cour des Comptes est ainsi passée d'une part fixe à 8 M€ par an à 3,5 M€ par an sans un mot d'explication – et naturellement sans concertation !

Adressé tant à la Ville qu'au Club, en pleine conclusion des négociations, ce document a stoppé net, pour ne pas dire cassé, la dynamique dans laquelle chacun s'était engagé. Les collaborateurs de la Ville en charge de ces négociations gardent ainsi à l'esprit l'indignation et la colère des représentants du Club, exprimées dès la réception de ce Rapport. Et la dureté, nourrie durablement d'une profonde suspicion quant à l'honnêteté même de leurs engagements, à laquelle ils se sont trouvés confrontés dès la difficile reprise des négociations...

➤ Sur le refus de la Cour de clarifier sa position

La Ville tient à rappeler **qu'avant** la publication de son Rapport d'Observations Définitives, Monsieur le Maire a **expressément et solennellement sollicité** le Premier Président de la Cour des Comptes (**cf. annexe 6**), soulignant que cette soudaine multiplicité d'estimations, tranchant avec les observations provisoires, « ne permet pas au lecteur de déterminer clairement la préconisation de la Cour quant au montant qui devrait être retenu ».

De même regrettait-il que cela n'entraîne « une confusion qui, au-delà de nuire à l'intelligibilité du propos, risque d'alimenter des débats picrocholis ».

Il sollicitait enfin, toujours dans le même courrier du 11 juillet 2017, « la formulation d'une préconisation claire et non sujette à interprétations de la Cour, indiquant le montant pertinent de redevance pour l'utilisation du Stade Vélodrome, ainsi que sa décomposition entre part fixe et part variable – et son assiette ».

Cette demande officielle confirme à nouveau **la position constamment constructive de la Ville, ainsi que sa volonté pleine et entière** de suivre les préconisations de la première juridiction financière.

Or, par une réponse officielle du 25 juillet 2017 (**cf. annexe 7**), **la Cour des Comptes a refusé d'apporter cette clarification pourtant simple mais indispensable.**

Il n'est donc pas seulement regrettable, au regard notamment des analyses actuelles de la Chambre, que la Cour des Comptes n'ait pas souhaité être plus claire sur ce volet essentiel. Il faut souligner qu'elle a introduit, de fait, une **source importante de risque juridique** pour la Ville. Car, **même si elle avait arbitrairement choisi et suivi l'une de ces recommandations, celle-ci n'aurait pas respecté les trois autres...**

➤ En conclusion sur ce point

En définitive, dans un **calendrier extrêmement contraint**, confronté à un Rapport de la Cour des Comptes confus et ambigu que celle-ci n'a volontairement pas voulu clarifier, et dans un **contexte** devenu soudainement **particulièrement tendu**, Monsieur le Maire de Marseille a engagé ses **meilleurs efforts** pour tendre vers une redevance d'occupation améliorée, et obtenir **le meilleur compromis possible.**

Le choix a ainsi été retenu :

- d'une **part fixe sensiblement augmentée (+25 %, soit 5 M€)**, reposant sur une moyenne des quatre valeurs indiquées dans le Rapport d'Observations Définitives de la Cour des Comptes. Sans précisions apportée entre une préconisation à 3,5 M€ et une autre à 8 M€, la Ville et l'Olympique de Marseille ont estimé qu'une part fixe qui en fait la moyenne, à 5 M€, serait la moins critiquable – d'autant plus qu'elle est en nette augmentation par rapport à la précédente.
- **d'une part variable assise sur une assiette sensiblement élargie** : billetterie grand public, hospitalités, panneautique.

Ayant considéré, alors, que cette synthèse rendrait son approche juridiquement incontestable, la Ville n'en déplore qu'avec plus de force que la **lecture partielle et**

**partiale** du Rapport de la Cour des Comptes (dont la Ville soulignait alors le risque) se concrétise à travers le présent Rapport d'Observations Définitives de la Chambre.

#### ► **Les hypothèses de calcul retenues par la Chambre**

La Ville ne comprend pas les calculs réalisés par la Chambre, comme cela avait pourtant déjà été souligné lors de l'instruction. La Chambre s'est ainsi trompée sur 5 des 6 estimations réalisées, en appliquant improprement la formule contractuelle :

- si le Club participe uniquement aux compétitions nationales et génère un chiffre d'affaire (« CA ») de 45 M€, il devrait s'acquitter d'une part variable correspondant à 2,5 % de la part supérieure à 40 M€. Or il nous semble que  $5 \text{ M€} \times 2,5 \% = 125\,000$  euros, et non 0 € comme la Chambre le prétend ;
- selon la même méthode et les différents taux contractuels : si le Club participe à la Ligue Europa et génère un CA de 45 M€, la part variable s'élève à 125 000 €, et non 0 € comme la Chambre le prétend ;
- si le Club participe à la Ligue Europa et génère un CA de 60 M€, la part variable s'élève à 0,75 M€, et non 0,5 M€ comme la Chambre le prétend ;
- si le Club participe à la Ligue des Champions et génère un CA de 60 M€, la part variable s'élève à 0,75 M€, et non 0,5 M€ comme la Chambre le prétend ;
- si le Club participe à la Ligue des Champions et génère un CA de 90 M€, la part variable s'élèverait théoriquement à 4,25 M€. Elle serait alors plafonnée à 4 M€, et non 2,25 M€ comme la Chambre le prétend.

Ainsi, en s'appuyant sur des calculs quasiment tous erronés, on ne peut que s'interroger sur la pertinence des conclusions que la Chambre en déduit...

#### ► **L'assiette de calcul de la part variable du loyer**

La Ville s'étonne que la Chambre évoque la prise en compte du sponsoring ou des droits télévisuels dans les recettes à prendre en compte pour le loyer d'un stade, dans la mesure où, d'une part, elles relèvent uniquement de négociations commerciales directes et aléatoires entre le Club et ses partenaires privés et, d'autre part, elles n'ont absolument aucun lien avec l'équipement mis à disposition.

Si la Ville convient que le loyer doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'équipement mis à disposition, elle ne comprend pas en quoi les droits télévisuels ou le sponsoring rentreraient dans cette catégorie. C'est la raison pour laquelle la Ville a plutôt retenu les recettes générées dans et par le Stade, à savoir l'intégralité du chiffre d'affaires liée à la billetterie, aux loges et sièges à prestations et à la panneautique.

Ce point révèle en tout cas la nécessité d'une doctrine réglementaire unique, transparente et claire sur l'assiette de calcul de la part variable pour la mise à disposition d'un équipement sportif à un club de haut niveau. Tel est le vœu formulé à plusieurs reprises par la Ville de Marseille, et qui est présentement réitéré.

### ► Le pseudo « modèle préconisé par l'État »

La Cour des Comptes s'appuyait en 2017 sur ce qui était présenté comme « le modèle de France Domaine », en soulignant à deux reprises qu'il s'agit de « modalités préconisées par l'État » et du « mode de calcul recommandé par l'État », avec l'autorité morale et juridique que ces intitulés confèrent. Elle expliquait alors que « mandaté par la direction des Sports du ministère chargé des Sports, ce service a construit en 2015 un modèle de calcul de la redevance ».

Quatre ans plus tard, quel est ce prétendu modèle ? Quel est son statut ? Quels sont ses principes ? Il n'a **toujours pas été possible, malheureusement, d'y avoir accès** malgré plusieurs relances. Ni d'obtenir, à ce jour, d'information fiable sur sa réalité ni, a fortiori, sur les modalités de calcul qu'il retient...

Les seuls documents transmis se sont limités à une simple page de définitions génériques et au scan de deux lignes d'un tableur, avec des montants non expliqués, sans définition ni possibilité de comprendre les paramètres, d'en saisir les nuances et encore moins de les faire évoluer...

Comment, dans ces conditions, comprendre ce « modèle » dont le statut juridique et son caractère impératif demeurent aussi incertains ? Comment la Ville aurait pu, à plus forte raison, l'intégrer en 2017 dans ses échanges avec le Club résident ? Ou même le faire maintenant en 2019 ? C'est, au **grand regret de la Ville, mission impossible**.

### ► En conclusion générale sur le loyer de l'OM

En tout état de cause, **la Ville réitère la demande officielle**, déjà formulée auprès de la Cour des Comptes, d'une formulation **de consignes lé**

**+gislatives, réglementaires** ou issues des juridictions financières.

**Seul un tel document** permettra de déterminer enfin, de manière claire et incontestable, non sujette à interprétation, à la fois le mode de détermination de la part fixe, et l'assiette et le barème de calcul de la part variable.

**Il n'y a qu'à travers une communication antérieure et complète** de ces données, ouvrant la porte à un travail collaboratif et partenarial avec la Direction Nationale d'Intervention Domaniale et avec les magistrats financiers, que l'on aurait pu confronter nos données et mettre en pratique cette préconisation. Précisons à ce titre qu'une confrontation entre les magistrats financiers et les réalités du terrain est parfois salutaire, même pour la plus docte des institutions.

Rappelons ainsi que la Cour des Comptes appuyait ses estimations en mentionnant un « chiffre d'affaires moyen (billetterie et autres recettes liées au stade) de 28 M€ du Club résident ». Or ce montant est et reste une énigme tant pour la Ville que pour le Club. Malgré les demandes de la Ville, la Cour n'a jamais souhaité l'expliquer. Il ne correspond en tout cas à aucune des données financières de l'Olympique de Marseille publiées par la Direction Nationale du Contrôle de Gestion de la Ligue de Football Professionnel. La Cour a donc fait des estimations sur la base d'un chiffre d'affaire qui n'a aucun sens et aucune réalité objective.... Travailler de manière partenariale aurait permis, hier, et permettra, demain peut-être, de retenir enfin des hypothèses partagées et réalistes.

La Ville réitère donc formellement, aujourd'hui, sa demande de travailler avec la Chambre Régionale des Comptes, la Cour des Comptes, France Domaine, le Ministère des Sports et toutes les autres instances et collectivités concernées, afin de **clarifier et de stabiliser enfin cette formule**.

### 3.5 Les satellites

La Ville ne partage pas l'avis de la Chambre, selon lequel l'approbation des rapports de gestion des satellites est "assez succincte". En effet, l'article L.1524-5 du CGCT indique en la matière : « les organes délibérants des Collectivités Territoriales et de leurs groupements se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au Conseil d'Administration ou Conseil de Surveillance et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont été apportées à la Société d'Economie Mixte ». Telle est donc la règle unique en la matière, non sanctionnée, de surcroît.

Afin de se conformer à cette disposition, la Direction de l'Évaluation des Politiques Publiques et Gestion Externalisée, aujourd'hui Direction de l'Évaluation, des Projets Partenariaux et de la Gestion Externalisée, présente chaque année au vote du Conseil municipal une délibération par SEM à laquelle sont annexées l'intégralité du rapport de gestion et l'intégralité de la comptabilité N-1 (annexes non prévues dans l'article du CGCT ci-dessus). Le corps de la délibération reprend de façon synthétique les éléments figurant dans les annexes, avec les explications lorsqu'elles sont nécessaires. La Chambre ne peut donc décemment croire que cette approbation est que "assez succincte" puisque la Ville va bien au-delà de ses obligations (qui n'en sont même pas réellement au regard de l'absence de sanction prévue) en terme de transmission d'informations et de documents.

En outre, et au-delà de ce rendez-vous annuel, la DEPPGE se rend systématiquement à tous les Conseils d'Administration, Conseils de Surveillance et Assemblées Générales de ces structures, détient tous les documents préparatoires à ces séances, prépare une synthèse de ces dossiers en amont à destination du Directeur Général des Services et du Directeur de Cabinet et est en lien direct avec les représentants de ces SEM. La Ville n'attend donc pas le rapport de gestion, qui n'est qu'une information des élus, pour suivre l'activité de ses satellites.

#### 4 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTRÔLE

La Ville de Marseille considère que les affirmations de la Chambre concernant la définition de ses objectifs de gestion ainsi que les fonctions de pilotage au sein de la Collectivité sont partiellement infondées, voire erronées, et ne reflètent aucunement l'engagement de l'Exécutif et de l'Administration dans l'amélioration continue de son fonctionnement.

La Chambre affirme notamment que « la Ville ne s'est pas donné les moyens de mettre en place un véritable contrôle de gestion... qu'elle n'a par ailleurs aucun objectif de gestion défini... Implicitement, dans la mesure où aucun objectif de gestion n'est adossé à ce contrôle, les tableaux de bord produits ne font l'objet d'aucune centralisation au niveau des instances d'encadrement, qui seraient le lieu où les performances des différents services pourraient être analysées et leur action éventuellement corrigée à la lumière des enseignements tirés des indicateurs... ».

En préalable, 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'efficacité de l'action municipale au service de la population marseillaise.

Cette gestion doit aussi être considérée au regard des modifications institutionnelles qu'elle a eu à surmonter. Elle s'est mobilisée pour accompagner la création de la Métropole dès 2014, puis sa mise en place entre 2016 et 2018 en procédant aux transferts de compétences associés, en même temps qu'ont été reconsidérés le périmètre et l'exercice de ses propres missions.

Eu égard à ses fragilités structurelles (faiblesse du potentiel fiscal par habitant, charges de ville-centre, poids historique - avant 1995- de l'endettement...), si la Collectivité n'avait eu aucun objectif de gestion, comment aurait-elle pu faire face au haut niveau de contraintes exogènes imposées depuis 2014, notamment via la contribution au redressement des comptes publics et, aujourd'hui, à travers le dispositif de contractualisation ?

Les propos virulents du rapporteur ne peuvent sérieusement pas être appliqués à une commune qui, malgré la faiblesse de ses recettes fiscales, a su se préserver de toute dérive budgétaire, et, plus encore, est parvenue à préserver et même améliorer en fin de période son niveau d'épargne.

Enfin, et plus encore, le rapporteur n'a porté aucune considération à la réussite de la stratégie de relance économique de la municipalité (tourisme, grands événements, accueil d'entreprises...) et à la baisse du chômage qui en a suivi, au bénéfice de ses concitoyens.

Par-delà « l'entité » Contrôle de Gestion, des groupes et sous-groupes thématiques de réflexion/action sur l'efficacité de la gestion municipale (démarche Revue Générale des Moyens Municipaux) ont été constitués dès 2008-2009 sous l'égide du Directeur Général des Services et du Délégué Général de l'époque en charge de la Modernisation et de la Gestion des Ressources. Des groupes de travail transverses ont été réactivés en 2014, lorsqu'il s'est agi d'identifier des marges de manœuvre possibles en termes de gestion, lesquelles ont permis de définir une « feuille de route » pour l'ensemble des Directions de la Ville en termes d'objectifs pluriannuels d'économies (cf. supra point 3.3).

Forte de cette culture de gestion insufflée à l'ensemble des Directions, la Mission Contrôle de Gestion n'a cependant pas répondu aux attentes de l'institution, notamment du fait de la nécessité de renseigner et mettre à jour un trop grand nombre d'indicateurs d'activité. Les résultats se sont révélés décevants au regard des moyens humains affectés par le service et les différentes directions à cette fonction. Les outils informatiques, dont disposait alors la Ville, ne permettaient pas l'automatisation des requêtes de données.

Au vu de ce contexte, et de l'évolution technologique dont elle a souhaité utiliser toutes les potentialités, la Ville a fait le choix stratégique de rationaliser sa gestion administrative en prenant en considération l'étendue de ses compétences, son dimensionnement de ville-métropole et la nécessaire acquisition d'une agilité dans sa gestion pour préserver son avenir.

Elle s'est ainsi dotée des moyens et des outils nécessaires à une **gestion et un pilotage globalisés de ses fonctions** :

- **financières** : acquisition et mise en place d'un progiciel intégré de gestion financière comprenant la gestion budgétaire et la gestion comptable : PEGASE (Coriolis) démarré au 1<sup>er</sup> janvier 2012, assorti d'une révision des processus de traitement et d'une démarche d'accompagnement des utilisateurs au changement. Les processus de gestion des factures et du « service fait » ont été entièrement dématérialisés - coût global 7 M€.

- **RH** : acquisition et mise en place d'un progiciel intégré de gestion des RH : Azur (Pléiades) démarré en octobre 2016, assorti d'une importante opération d'accompagnement, de restructuration et de dématérialisation des processus de traitement pour un montant global de 12 M€. Parallèlement, la gestion automatisée du temps de travail a été mise en œuvre pour une dépense globale de 1,3 M€ à ce jour.

- **de gestion patrimoniale** par la conception de son logiciel « Référentiel patrimoine » pour référencer l'ensemble des données relatives aux quelque 2 500 bâtiments relevant du domaine public et 1 500 biens fonciers et immobiliers relevant du domaine privé. Ce patrimoine est aujourd'hui en cours de référencement dans toutes ses composantes techniques (plans, surfaces...) et fonctionnelles (personnel affecté, usages...) – voir point 5.1.1.1.

La puissance et l'inter connectivité de ces 3 progiciels assurent à la Ville une capacité de développement de ses fonctions d'analyse, de gestion et de pilotage à la mesure de son territoire et des missions qu'elle assure.

Parallèlement, les services municipaux ont conçu et mis en place un **Système d'Information Numérique composé de 419 applications** interdépendantes (progiciels et développements spécifiques) reposant sur une architecture technique mutualisée et garantissant la sécurité et l'interopérabilité.

La structuration de ces 4 fonctions, RH, finances, patrimoine et numérique, à l'échelle de la Ville représente une réflexion forte, une préparation minutieuse des marchés et une mise en œuvre rigoureuse sur plusieurs années. Ces outils font toujours l'objet d'une prise en main et de développements par l'ensemble des services (ex : ouverture du portail E-connect managers et agents en février 2019).

Les outils de pilotage finances et ressources humaines sont accessibles à l'ensemble de l'encadrement sur l'intranet municipal, notamment aux Directions des Ressources Partagées assurant, au plus près des situations opérationnelles, les missions de pilotage et de gestion administrative (finances, comptabilité, RH, juridique et numérique) au sein des Directions Générales Adjointes. Les tableaux de bord produits (notamment sur la masse salariale, les heures supplémentaires ou les délais globaux de paiement) font l'objet de présentations et d'analyses en Comités Exécutifs et/ou en comités de pilotage dédiés. « À la lumière des enseignements tirés des indicateurs », les objectifs des DGA/Directions sont ainsi réajustés au besoin et les actions corrigées.

Il est à noter que la Mission Contrôle de Gestion doit être très prochainement renforcée et ses objectifs renouvelés afin de mieux appréhender la fonction pilotage qui lui avait été initialement assignée, à l'interface des niveaux stratégiques et opérationnels.

Concernant l'IGS, la nomination de l'Inspectrice Générale est intervenue simultanément à la mise en place des outils précités qui lui permettent la réalisation de missions transversales avec efficacité et puissance. La mission de cartographie des besoins RH a ainsi pu être réalisée entre octobre 2018 et février 2019. Celle des délais de paiement entre novembre 2017 et septembre 2018.

En la nommant, le Maire de Marseille a fait le choix de l'expérience et de la rigueur. Il a volontairement désigné une personnalité riche d'une connaissance ancienne et approfondie de l'institution et des missions de service public, acquise au fil des multiples postes et expériences qui ont été les siens. En particulier, le pilotage de la Capitale Européenne de la Culture en 2013 et de nombreux projets a confirmé son sens du management et de l'exigence dans l'innovation.

C'est donc le choix de l'opérationnalité et des compétences et expériences plurielles (architecture, pilotage de projets emblématiques, gestion budgétaire...) qui a prévalu à la désignation d'une personnalité aux compétences spécialisées dans le seul domaine de l'audit.

La prise en main de ses fonctions par l'Inspectrice Générale des Services s'est faite parallèlement au recrutement de 5 collaborateurs, dont 3 auditeurs d'un haut niveau de compétences. Mise en place en septembre 2017, l'Inspection Générale des Services avait réalisé, au 31 décembre 2018, 7 missions et 6 autres missions étaient en cours. L'IGS a aussi diligenté 5 enquêtes administratives pendant cette période.

L'ensemble de ces missions a donné lieu à 77 recommandations, dont 39 % sont totalement mises en œuvre par les services et 32 % en cours d'application. Les 29 % restant se rapportent essentiellement aux missions les plus récentes.

Au-delà de ses missions initiales d'audit, de conseil en organisation et d'enquête, l'IGS élargit aujourd'hui son champ d'intervention à la supervision du contrôle interne réalisé au sein des services et à l'élaboration de la cartographie des risques de l'administration municipale. Le confortement de cette équipe est en cours. Elle sera constituée, fin 2019, de 4 auditeurs et un contrôleur interne dont l'action sera coordonnée avec celle des 3 cadres en charge du contrôle interne dédié aux fonctions RH.

## 5 LA GESTION ET L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE

### 5.1 L'organisation de la fonction immobilière

#### 5.1.1 La stratégie foncière et immobilière

##### 5.1.1.1 La connaissance du patrimoine

La Chambre écrit que la Ville ne disposerait toujours pas d'une base de données exhaustive permettant de connaître de manière très fine la consistance de son patrimoine et prescrit, dans la recommandation n°11 à la Ville, de « se donner les moyens matériels et humains de disposer rapidement d'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 ».

Or, selon les directives de la circulaire n° 97-1196-M14 du 24 novembre 1997, la Ville s'est dotée, dès l'origine, d'une **base de données référentielle** qui lui a permis d'inventorier son patrimoine immobilier. Un « outil » très performant pour l'époque qui, grâce à une interface avec un système d'Information Géographique, offrait une vision cartographique de l'ensemble ainsi qu'un espace de stockage.

Pour permettre une gestion active du patrimoine foncier et bâti de la Ville, cette base de données exige néanmoins un **profond toilettage** du fait des évolutions technologiques et patrimoniales nombreuses et notamment, du transfert de nombreux équipements vers la Communauté urbaine puis la Métropole.

De fait, le Référentiel Patrimoine constitue un **support essentiel pour suivre le cycle de vie** des entités patrimoniales. Il prend appui sur une « brique » de base, intitulée « Unité Physique Élémentaire de Patrimoine » (UPEP) qui est créée chaque fois que la Ville se porte acquéreur ou locataire d'un bien foncier bâti ou non bâti, ou qu'elle construit un équipement.

L'initiation de ces UPEP au sein du Référentiel, comme leur dénomination et leur mise à jour, **relève** logiquement **des services** chargés de diligenter les procédures d'achat ou de réalisation. Il leur appartient de les décomposer en niveaux locaux et surfaces.

Pour que cet « outil » soit à la fois utile et efficace, il est impératif que les entités patrimoniales créées trouvent une **affectation fonctionnelle** puisqu'elles sont destinées soit à héberger des équipements publics, soit à constituer une réserve foncière, soit à relever d'un usage propre (bureaux...). Ces informations constituent un préalable à l'obligation réglementaire, pour le service comptable, de tenir un **état patrimonial annuel**, mais aussi une actualisation et une imputation comptable régulière des dépenses.

La **distribution d'une dépense** sur l'ensemble des composantes d'un équipement, sur la base d'une clé de répartition déterminée au moment de son affectation, doit permettre de comparer périodiquement l'état des dépenses engagées, par équipement, à la réalité des prestations. De même, l'actualisation des données, ainsi que la chaîne de responsabilités qu'elle met en œuvre, garantissent **l'implication des gestionnaires** d'établissement en faveur d'une approche au coût complet de leur activité.

L'établissement de véritables **tableaux de bord de pilotage** prend aussi appui sur ces données de référence, soit directement lorsque les dépenses sont affectées à l'équipement, soit indirectement en rapportant les coûts unitaires aux superficies des locaux (ex: cas des contrats de nettoyage).

Ce travail considérable a été engagé vigoureusement **depuis septembre 2016** sous la responsabilité du Directeur Général Adjoint des Services afin de :

- stabiliser la nomenclature des natures d'équipement et de local afin qu'elle soit intelligible par tous les acteurs concernés ;
- s'assurer de l'exhaustivité et de la pertinence du recensement des équipements affectés dans les différents domaines de compétences des directions ;
- mettre à jour les informations initiales (équipements, niveaux, locaux et surfaces) dans la base de données ainsi constituée ;
- caractériser les équipements par les natures de locaux qui les composent ;
- établir, entre l'outil financier (Pégase) et le Référentiel Patrimoine, les liens et les traitements indispensables pour regrouper ces affectations de dépenses et de recettes d'investissement ;
- disposer d'un outil ergonomique et convivial utilisable par tous.

Toutefois, la **mise en place** de cet « outil » n'a pas encore été **ni exhaustive ni satisfaisante** jusqu'à ces derniers mois (environ 4000 UPEP bâtis saisis), en particulier pour les niveaux et les locaux, du fait de **contraintes particulièrement lourdes** au plan de la saisie numérique et de cohérences informatiques à instaurer.

Il faut encore **procéder à l'actualisation de ces données** pour 5000 équipements saisis environ. De même, les dépenses de fonctionnement et leur affectation par UPEP restent à traiter, afin de disposer de coûts complets sur la gestion des équipements.

Le Directeur Général des Services a donné des consignes qui ont fait de ce chantier **une priorité** afin que la Ville dispose, à la **fin de l'année 2019 au plus tard**, d'un Référentiel Patrimoine **totalelement opérationnel**, et **actualisé** en permanence.

Cet « outil » doit ainsi s'inscrire dans une « **culture gestionnaire** » à partager entre tous afin qu'il vive durablement à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2020**. Aussi, il convient de :

- terminer la mise à jour de tous les équipements affectés et non affectés (description détaillée de tous les bâtis) ;
- consolider, avec les services concernés, l'ensemble des procédures de saisie au quotidien de toutes les créations, modifications, achats et prises de location des biens Ville à compter de ce jour.

Tous les moyens humains et matériels sont mis à disposition afin que ces objectifs, considérés comme prioritaires, soient atteints. C'est ainsi qu'un Chargé de mission auprès du Directeur Général des Services a été nommé. De même, du personnel non permanent a été recruté en renfort pour les relevés terrain et la saisie ; deux véhicules ont été acquis pour tous les déplacements de ces personnels ; et la refonte totale de l'outil informatique,

en cours actuellement, permettra d'y inclure tous les aspects de mobilité nécessaire à son utilisation, et de le mettre en lien avec l'outil financier de la Ville.

### **5.1.1.2 Les objectifs immobiliers de la Ville**

Le principe du schéma directeur immobilier des services a été défini à travers les différentes étapes qui le composent et la définition des moyens requis pour y parvenir. Et une étape incontournable consiste en la possession d'un état des lieux sous forme d'inventaire du patrimoine occupé par les services municipaux fiable et exhaustif.

Cet inventaire en cours sera totalement achevé en 2020, sur la base de l'actualisation du référentiel patrimoine. Concernant la remise en cause de la méthode actuelle par la Chambre, il convient de rappeler que l'accueil des services centraux de la Ville porte sur 4500 agents répartis sur une centaine de sites. Et la « stratégie d'ensemble » que prône la Chambre ne peut exclure la cohabitation de deux méthodes différentes mais complémentaires :

- une anticipation importante qui existe d'ores et déjà et a trouvé sa traduction au travers de 4 opérations importantes de relocalisation/regroupement réalisées ces dernières années, répondant aux objectifs clairement affichés de rationalisation et une cinquième est actuellement en cours. Ces opérations ont permis de diminuer le nombre total de sites occupés en libérant ceux que la Ville souhaitait maintenir dans son patrimoine mais en les destinant à un autre objectif, scolaire notamment ;
- des opérations plus ponctuelles, de moindre envergure et dans un temps plus court mais avec les mêmes objectifs de rationalisation

Concernant le recours aux baux pour disposer de locaux destinés à accueillir les services, la Ville estime que le recours à des locations et les durées contractées ne présentent pas d'inconvénient particulier. Elle ne souscrit pas à la position de la Chambre qui y voit un obstacle à la renégociation, tout en minorant l'impact desdites renégociations. Or l'objectif des renégociations est bien d'obtenir à la fois de meilleures conditions financières mais aussi l'amélioration des conditions d'accueil des agents concernés.

La Chambre, dans ses écritures définitives, estime que l'objectif de diminution des charges de loyers n'a pu être tenu. Pour aboutir à ces conclusions réductrices, elle compare des montants globaux de charges sans en détailler les caractéristiques. Or la composition des locaux de 2012 n'est plus celle de 2017, et un montant stable ne révèle en rien l'amélioration apportée.

La Ville prend acte que la Chambre a accepté de constater que la totalité des cessions réalisées par la Ville n'étaient pas effectuées uniquement en vue de la promotion immobilière afin de réaliser des recettes. Cependant la restitution dans le rapport définitif est amputée d'une partie des éléments communiqués par la Ville.

Ainsi, sur 257 cessions, en sus des éléments repris par la Chambre, il convient de rajouter 3 actes de cessions à l'État, 46 actes de cessions constituant des remembrements avec des fonds voisins ou des régularisations et 15 cessions et/ou transferts à la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole puis à la Métropole AMP, pour des fonciers destinés à des opérations d'intérêt général. L'ensemble des cessions opérées par la Ville, y compris la cession à des promoteurs, a permis le développement de la Ville et la réalisation

d'opérations de construction ou d'aménagement présentant un intérêt pour la population marseillaise.

Concernant l'application par la Ville de la procédure des biens vacants sans maître, il s'avère que l'analyse de la Chambre n'est pas exacte et que cette dernière n'a pas pris en compte les éléments de réponse apportés par la Ville à son rapport provisoire. Tout d'abord la critique selon laquelle il n'y aurait pas d'objectif d'intégration de biens dits vacants sans maître par la Collectivité.

La Chambre semble ignorer la procédure d'incorporation, qui loin d'être aussi simple que supposée, nécessite des enquêtes et des recherches pouvant s'avérer complexes et longues (enquête de proximité, recherche auprès des services des impôts, contact avec les services de la publicité foncière, recherches généalogiques). De plus la procédure nécessite également la réunion de commissions, la prise d'arrêtés et la présentation en conseil municipal. Il ne s'agit pas de faire du « chiffre » mais d'incorporer des biens "réellement" vacants et sans maître. Or, la plupart des biens signalés comme vacants et sans maître ne le sont généralement pas, car les conditions ne sont pas remplies. En outre, ces biens doivent présenter un intérêt pour la Commune. Rappelons que la plupart des biens signalés sont en très mauvais état, qu'ils constituent, une fois incorporés, une charge pour la collectivité et que leur devenir (conservation dans le patrimoine communal en vue de la réalisation d'un projet, cession à un opérateur privé avec engagements, cession à la Métropole pour ses opérations d'aménagements...) doit être envisagé dès le lancement de la procédure.

Il est erroné de préciser que la Ville est sollicitée par des « signalements sporadiques des administrés ». En effet, la Ville est à la fois sollicitée par des administrés, des services de la ville, des partenaires (aménageurs) et les services de l'État.

Au vu des évolutions réglementaires, la Ville a missionné en 2016 un cabinet d'avocats qui a rendu une étude globale sur les biens vacants et leur modalité d'incorporation. Depuis lors, une procédure a été arrêtée avec les différents services de la Ville (enquête, passage en commission communale des impôts directs, arrêtés d'incorporation...) et les services de l'État concernant les successions vacantes. Il est rappelé que les services de l'État devraient normalement adresser chaque année aux services de la Ville une liste des successions ouvertes depuis plus de trente ans (les successions de moins de trente ans - successions vacantes - relèvent de l'État). Rappelons que durant ce délai de 30 ans, l'État a aussi la possibilité d'intervenir par le biais des successions vacantes.

En outre, la Ville utilise régulièrement la possibilité qui lui est donnée par les textes d'abandonner la maîtrise du bien et de le transférer à l'État, l'incorporation d'un bien devant présenter un intérêt pour la collectivité. La voie des biens vacants est donc bien explorée par la Ville.

La Ville prend acte du manque de moyens humains, estimé par la Chambre, pour mener à bien ces procédures, précision étant faite toutefois que des agents des services fonciers de la Ville et du service central d'enquêtes travaillent chaque jour sur les dossiers relevant ou susceptibles de relever des biens vacants sans maître.

### 5.1.2 La gestion technique des bâtiments

La Ville de Marseille conteste l'analyse de la Chambre concernant la gestion technique des bâtiments tant au niveau des méthodes de travail, qu'au niveau des moyens techniques et financiers, que celle-ci juge insuffisante.

En un premier lieu, les moyens humains et structurels sont supérieurs aux indications de la Chambre.

En effet, la Direction Générale Adjointe Architecture et Valorisation des Équipements est constituée de 4 directions opérationnelles que sont :

- la Direction des Études et Grands Projets de Construction (47 agents),
- les Directions Territoriales des Bâtiments Sud et Nord (170 agents),
- la Direction des Régies (300 agents).

Ces directions opérationnelles ont en charge les études, les travaux et la maintenance des équipements.

En effet, la DEGPC assure, en mode projet, la conduite d'opérations et la gestion de mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations de construction et de réhabilitation importante et/ou complexe du patrimoine bâti municipal sur l'ensemble du territoire municipal.

En parallèle des activités de DEGPC, les deux Directions Territoriales Nord et Sud respectivement chargées des 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup>, 15<sup>ème</sup>, 16<sup>ème</sup> arrondissements et des 1<sup>er</sup>, 6<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup>, 10<sup>ème</sup>, 11<sup>ème</sup> et 12<sup>ème</sup> arrondissements assument les missions quotidiennes d'entretien, de grosses réparations et de modernisation du patrimoine bâti (réhabilitation et extension de bâtiments, entretien et grosses réparations, maintenance et entretiens réglementaires, suivi technique et coordination des actions).

Pour compléter les actions techniques des Directions Nord et Sud, Études et Grands Projets de Construction, la Direction des Régies intervient au titre des réparations, travaux d'entretien et diverses prestations sur les ERP.

Concernant le programme d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, une nouvelle fois la Chambre minimise l'action municipale.

En effet, au-delà de la suppression des menuiseries vétustes au profit de menuiseries plus performantes et au renforcement de l'isolation thermique des bâtiments, depuis 2008, la Ville de Marseille a mis en place des marchés d'exploitation de chauffage avec clauses d'intéressement dans la majorité des écoles. Ce sont des marchés de 5 ans. Les établissements concernés possèdent tous une chaufferie centralisée au gaz destinée à la desserte unique de l'ERP.

Le principe est le suivant : une température à respecter est fixée, et un objectif de consommation de gaz, en fonction d'une rigueur d'hiver moyenne également.

Si la consommation est inférieure à l'objectif, la Ville partage à 50 % l'économie avec l'exploitant de chauffage.

Si la consommation est supérieure à l'objectif, l'exploitant paie les 2/3 du surcoût.

À noter qu'avec une température à respecter de 21 °C sur la période d'octobre 2008 à septembre 2013, il s'avère que la consommation de gaz des écoles concernées pour les saisons de chauffe 2008/2013 était inférieure en moyenne de 25,50 % à la consommation de ces mêmes écoles pour une saison de chauffe avant 2008, à rigueur climatique équivalente. Cette démarche a entraîné une réduction de 25 % de consommation. La Ville se prépare aujourd'hui à passer en seconde phase des marchés de maintenance applicables à d'autres ERP.

Par ailleurs, aux dires de la Chambre, la politique d'entretien du patrimoine devrait se fonder sur la mise en place de carnets de santé. En ce qui concerne la Ville, les carnets de sécurité propre 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 légionnelles, sols sportifs, ascenseurs et appareils de levage, jeux de cour, diagnostic amiante et plomb, contrôles électricité, gaz, SSI, équipement 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 de ces inspections, des rapports fournis et de l'analyse des éventuelles observations, bénéficie d'un suivi et d'une mise à niveau quasi permanente, notamment, sur l'aspect réglementaire.

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.

En outre, la Chambre remet en cause l'efficacité de la programmation prévisionnelle des opérations de construction et de rénovation.

Cet avis est discutable. En effet, la quasi-totalité des programmations travaux, notamment d'investissement en OPA, est réalisée sur l'exercice.

De plus, au-delà des programmations, il est tout au long de l'année nécessaire d'adapter ou réaliser comme évoqué précédemment, les travaux devenus indispensables à cause d'intempéries ou actes de vandalisme ou encore de l'évolution des besoins sur des bâtiments en perpétuelles adaptations.

Il faut noter, que les moyens financiers alloués aux titres des années 2016, 2017 et 2018, sont constants et de l'ordre de 25 M€ annuels, répartis en 9,2 M€ sur le budget de fonctionnement, 14,3 M€ en OPA et 1,7 M€ sur le budget de fonctionnement des Régies. Bien évidemment, les sommes ne tiennent pas compte du budget d'investissement OPI prépondérant sur le budget de DGA/AVE. Ce dernier se situe en moyenne pour les années 2016-2017-2018 à 60 M€ annuel.

Donc, au total, le montant moyen annuel des opérations bâtementaires s'élève à 85 M€.

### **5.1.3 La gestion de l'espace public**

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 considération 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, attractive pour la population, limitant ainsi la diversité des activités. Par ailleurs, certains sites sont plus attractifs et plus productifs (centre-ville, voies passantes, secteur touristiques...) 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 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.

## **5.2 Le patrimoine scolaire**

### **5.2.1 Le nombre d'écoles**

La Chambre croit pouvoir considérer que le nombre d'enfants par classe serait supérieur à 25 dans 35 % des écoles, que le nombre d'installations d'éducation physique et sportive serait insuffisant et que le nombre d'écoles serait resté sensiblement identique entre 2016 et 2018 malgré un afflux de 1 200 élèves. Elle considère que le nombre d'écoles sur Marseille serait insuffisant au regard du nombre d'enfants à accueillir et des différentes mesures gouvernementales décidées ou à venir comme les dédoublements de classe ou la scolarisation obligatoire dès l'âge de 3 ans.

La Ville conteste les écritures de la Chambre au Rapport définitif comme elle l'a fait au provisoire et rappelle que depuis 1995, elle a largement contribué à l'expansion du patrimoine scolaire.

Ainsi, 32 écoles maternelles ou élémentaires ont été ouvertes (neuves ou extensions) :

2000 : École maternelle La Jouvène (11<sup>ème</sup> arrondissement) - 6 classes -

2006 : École maternelle Désirée Clary (2<sup>ème</sup> arrondissement) - 8 classes -

2006 : Écoles maternelle et élémentaire Château Gombert Athéna (13<sup>ème</sup> arrondissement) - 6 classes- et -12 classes-

2007 : Écoles maternelle et élémentaire Cap Est (10<sup>ème</sup> arrondissement) -3 classes- et 6 classes-

- 2007 : École maternelle Moisson - République (2<sup>ème</sup> arrondissement) -3 classes-
- 2008 : École maternelle Bernard Jobin-Cadenat (3<sup>ème</sup> arrondissement) -5 classes-
- 2009 : École maternelle Oddo (15<sup>ème</sup> arrondissement) -10 classes-
- 2009 : École élémentaire Jean Fiolle (6<sup>ème</sup> arrondissement) -15 classes-
- 2010 : Écoles maternelle et élémentaire Busserade Massena (3<sup>ème</sup> arrondissement) -4 classes- et -10 classes-
- 2011 : École élémentaire Chevalier Paul (2<sup>ème</sup> arrondissement) -9 classes-
- 2011 : École maternelle Strasbourg (3<sup>ème</sup> arrondissement) -6 classes-
- 2011 : École maternelle Saint-Vincent de Paul (4<sup>ème</sup> arrondissement) -8 classes-
- 2013 : École maternelle Saint Savournin (1<sup>er</sup> arrondissement) -4 classes-
- 2015 : Écoles maternelle et élémentaire La Busserine (14<sup>ème</sup> arrondissement) -8 classes- et -15 classes-
- 2015 : Écoles maternelle et élémentaire Michelet Foch (4<sup>ème</sup> arrondissement) -5 classes- et -7 classes-
- 2016 : Écoles maternelle et élémentaire Capelette Curtel (10<sup>ème</sup> arrondissement) -4 classes- et -6 classes-
- 2017 : Écoles maternelle et élémentaire Rouet-Charles Allé (8<sup>ème</sup> arrondissement) -5 classes- et -9 classes-
- 2017 : Écoles maternelle et élémentaire Sainte Marthe Audisio (14<sup>ème</sup> arrondissement) -5 classes et -10 classes-
- 2018 : Écoles maternelle et élémentaire André Allar (15<sup>ème</sup> arrondissement) -3 classes- et -5 classes-
- 2019 : Écoles maternelle et élémentaire Chanterelle (1<sup>er</sup> arrondissement) -3 classes- et -5 classes-
- 2019 : (Toussaint) : Extension d'Arenc Bachas (15<sup>ème</sup> arrondissement) - Écoles maternelle (10 classes) et élémentaire (12 classes)
- Ainsi, en particulier sur la période 2017 à 2020, la dynamique impulsée par la municipalité aura permis de livrer 8 équipements scolaires performants et innovants.
- 6 écoles sont actuellement en construction ou programmées et seront livrées entre 2020 et 2023 :
- 2020 : Antoine de Ruffi (2<sup>ème</sup> arrondissement) : 20 classes et 2 classes d'adaptation
- 2021 : Vallon de Regny (9<sup>ème</sup> arrondissement) : 16 classes
- 2022 : Capelette (10<sup>ème</sup> arrondissement) : 17 classes

2022 : Jolie Manon (3<sup>ème</sup> arrondissement) : 17 classes

2023 : Docks Libres (15<sup>ème</sup> arrondissement) : 9 classes

2023 : Marceau (3<sup>ème</sup> arrondissement) : 20 classes

► 19 écoles sont en projet pour les 10 prochaines années :

- Abeilles / Farjon Flégier (1<sup>er</sup> arrondissement) : création nette de 7 classes (extension)
- Montolieu (2<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 17 classes (extension)
- XXL-Les Fabriques (2<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 17 classes (création)
- Pommier et National (3<sup>ème</sup> arrondissement) : réorganisation des espaces pédagogiques en commun
- Chabanon (6<sup>ème</sup> arrondissement) : création de 5 classes (extension)
- Raymond Teisseire (8<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 21 classes (extension)
- Sainte-Marguerite (9<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 5 classes (réhabilitation)
- Parc Dromel (10<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 21 classes (extension)
- Château Gombert (13<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 16 classes (création)
- Saint Louis Gare (15<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 20 classes (réhabilitation et extension)
- Cité Scolaire Internationale (2<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 15 classes élémentaires (création)
- Friche de la Belle-de-Mai (3<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 9 classes
- Clair Soleil (14<sup>ème</sup> arrondissement) : réhabilitation
- Vallon Regny 2 (9<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 8 classes (création)
- Marceau 3 (3<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 17 classes (création)
- Solidarité (15<sup>ème</sup> arrondissement) : réhabilitation et extension
- Viste Bousquet (15<sup>ème</sup> arrondissement) : restructuration
- Air Bel (11<sup>ème</sup> arrondissement) : réorganisation des écoles élémentaire et maternelle
- Flammarion (4<sup>ème</sup> arrondissement) : objectif 8 classes (création).

La Ville rappelle qu'il existe à ce jour 470 écoles en terme d'unités pédagogiques (maternelles et élémentaires) à Marseille, un chiffre en augmentation constante d'année en année (466 en 2016, 468 en 2017, 470 en 2019). Notre parc est proportionné aux besoins de notre ville.

Il convient de préciser que parmi les nouvelles créations d'écoles, certaines font partie du réseau d'éducation prioritaire (REP). Pour information, Marseille compte 43 écoles en REP et 166 écoles en REP+.

Contrairement aux affirmations de la Chambre, entre la rentrée scolaire de 2016 et celle de 2018, outre la livraison de huit nouvelles écoles maternelles ou élémentaires, des extensions d'écoles existantes ont été réalisées et de nombreuses classes ont également été ouvertes.

Ainsi, au total, on compte :

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

La Ville regrette que la Chambre n'ait pas tenu compte de ces éléments pourtant clairement et largement exposés aux rapporteurs.

Ces ouvertures de classes ont nécessité des travaux de remise en état mais aussi des travaux plus importants. Par ailleurs, le mobilier a dû être complété en conséquence engendrant des dépenses supplémentaires totalement assurées par le budget communal.

S'agissant du dédoublement de classes de CP et de CE1 en REP et REP+, à la rentrée scolaire 2019/2020, 618 classes ont été dédoublées dont 444 classes en dédoublement physique soit près de 72% et 174 classes en co-intervention soit 28,16 %.

Concernant le nombre d'élèves par classe, dont la Chambre observe qu'il est supérieur à 25 dans 35% d'écoles, la Ville rappelle qu'il n'existe pas de norme nationale en la matière. La répartition par classe est réalisée par la direction de l'école et l'équipe pédagogique en fonction du nombre de poste d'enseignants défini par l'IA-DASEN et du nombre d'enfants affectés dans l'école.

À ce jour, la Ville compte 3707 classes maternelles et élémentaires, soit 26,8 % de plus depuis 2000.

**La Ville note que lors de la rentrée 2019-2020, près de 80 000 élèves ont tous trouvé une place dans nos écoles et ce en réponse à la mise en place de la scolarité obligatoire dès 3 ans et contrairement à ce que laissait supposer la Chambre.**

La Ville aménage les écoles d'aujourd'hui pour les adapter aux besoins de demain et construit les écoles pour l'avenir. Pour répondre à ces ambitions, le Plan École d'Avenir est aujourd'hui un projet global dont les objectifs sont la gestion des écoles actuelles, les projets en cours et les écoles à venir.

Dans le cadre de l'amélioration du bien-être des enfants pendant la pause méridienne, la Ville a procédé à la modernisation des restaurants scolaires en transformant 217 réfectoires en self-services pour les élémentaires. Les restaurants scolaires en maternelle font l'objet de rénovation.

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

Toutes les écoles maternelles sont dotées de salles de motricité.

Par ailleurs, ce sont en réalité + 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.

Enfin, la Ville note avec stupéfaction qu'une partie de l'analyse de la Chambre repose sur des articles de la presse écrite qui s'avèrent très critiques sur le bâti scolaire ou encore sur des témoignages de non professionnels du bâtiment. Pour lever toute ambiguïté sur l'état des 470 écoles marseillaises, le Conseil municipal a adopté une délibération pour un marché d'expertise qui permettra de disposer, en complément de l'évaluation interne réalisée par les services, d'un diagnostic certifié, impartial et objectif, à la fois sur le plan technique et par rapport aux normes réglementaires.

Cette étude engagera la responsabilité des experts au-delà de celle de la commune, et permettra, le cas échéant, d'actualiser la programmation de travaux à réaliser selon leur importance, soit immédiatement, soit dans les prochains mois ou dans le cadre d'un plan pluriannuel selon les processus conduits continûment par la ville pour l'adaptation et l'amélioration des locaux scolaires.

### **5.2.2 L'entretien des écoles**

La Ville rejette les dires de la Chambre sur l'état des écoles jugé vétuste et dégradé.

En effet, comme indiqué dans la synthèse, il n'est pas recevable de qualifier l'état du patrimoine « d'état très dégradé », alors que ce classement ne se fonde que sur quelques équipements, près de 11 % seulement. Par conséquent, ces affirmations ne peuvent être prises en considération et paraissent injustifiées au regard des informations partielles récoltées.

À cet égard, il faut noter que les 470 écoles marseillaises sont visitées régulièrement par les agents du Service Entretien de la Direction de l'Éducation ainsi que par les techniciens voire les ingénieurs des DTB Nord et Sud, toutes deux placées sous l'autorité de la DGAAVE.

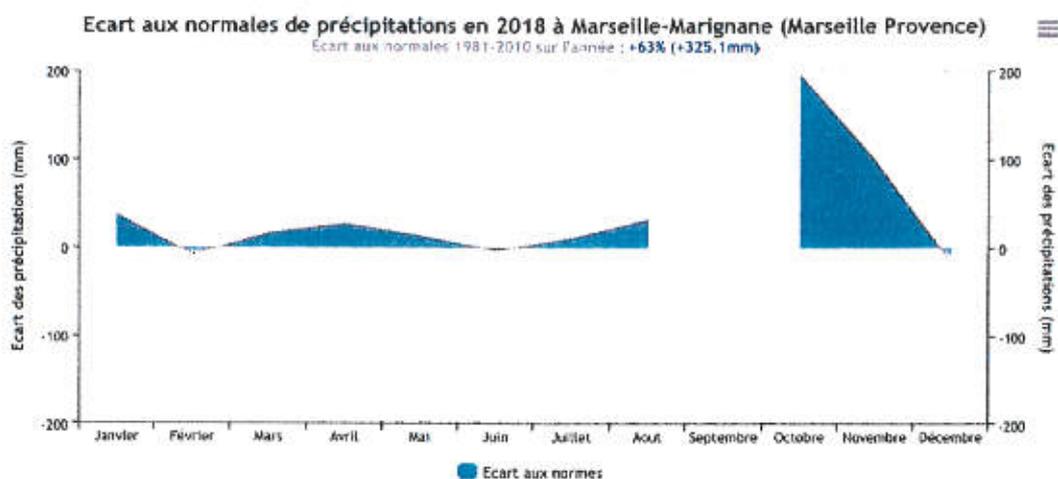
À ce titre, les structures administratives et techniques collaborent à l'information et à la prise en charge des besoins pour une réalisation des travaux à court ou moyen terme. Par conséquent, les établissements sont suivis et la mention « état très dégradé » des écoles ne reflète pas la réalité. Elles sont entretenues et bénéficient de programmations régulières de travaux, d'une part, avec plus de 20 000 interventions d'entretien par an réalisées par la Direction des Régies et, d'autre part, l'exécution d'un budget annuel moyen d'un montant

de près de 40 M€ affecté aux travaux d'entretien, de rénovation et d'amélioration des écoles.

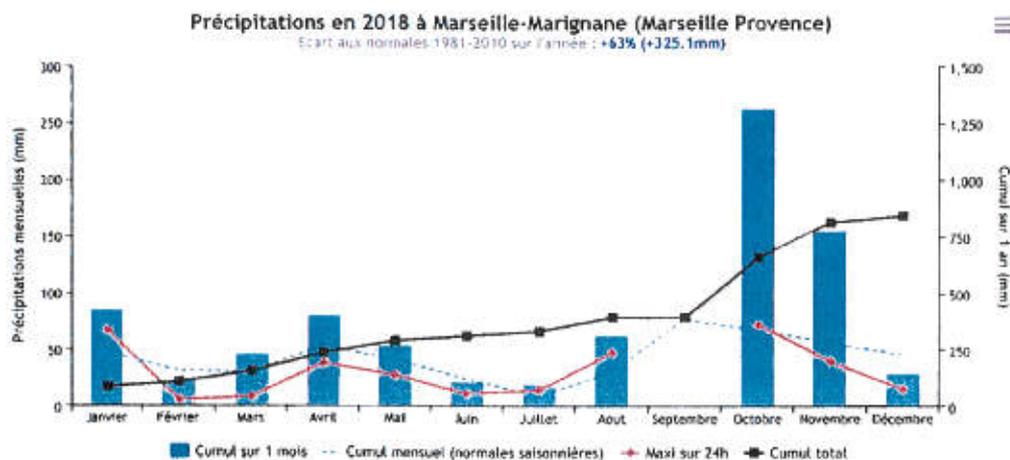
Par ailleurs, la Chambre, toujours sur la base du rapport de l'Éducation Nationale, indique une vétusté plus importante dans les écoles des 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements. La Ville conteste totalement cette analyse. En effet, les établissements de ces secteurs sont traités avec la même attention que toutes les autres écoles de la ville de Marseille, avec le souci permanent de recevoir les enfants et le corps enseignant dans des locaux adaptés et conformes aux règles de construction et de sécurité. En revanche, la Ville observe effectivement le grand nombre de dégradations volontaires subies par les établissements scolaires dans ces arrondissements, qui vont à l'encontre des résultats, des efforts et des investissements réalisés sur ce patrimoine.

En outre, les références aux mois d'octobre et de novembre 2018, ainsi qu'aux infiltrations et désordres qui ont suivi ne peuvent servir de référence tant sur les 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements que sur l'ensemble de la ville, compte tenu des orages violents et exceptionnels survenus au mois d'octobre 2018 (cf. graphes Météo France).

GRAPHE 1



GRAPHE 2



Par ailleurs, les écoles ciblées comme St Barthélémy (14<sup>ème</sup>), ou la Rose la Garde (13<sup>ème</sup>), ou l'école neuve Busserine (14<sup>ème</sup>), ou la Castellane (16<sup>ème</sup>) ou encore National (3<sup>ème</sup>), soit 5 écoles sur 470, représentent 1 % environ des pathologies localisées que la Ville s'efforce de traiter. Toutefois, les orages d'octobre et novembre 2018 sont la conséquence des fuites en toitures aux niveaux des gouttières et des chenaux. Les travaux de remise en état ont été réalisés et d'autres seront terminés sous peu.

De ce fait, le classement des établissements scolaires dans la catégorie « dégradée ou très vétuste » est totalement abusif.

Concernant, l'école Ste Cécile située à proximité d'une propriété privée présentant des désordres, elle a été mise sous surveillance. La Ville, consciente de cette situation et de la nécessité d'extension de l'école existante, s'est portée acquéreur du bien voisin pour en maîtriser le foncier et entreprendre les travaux de rénovation et d'extension programmés.

Concernant les faibles montants de travaux identifiés par la Chambre, il s'agit des contrats de contrôles et de maintenances passés avec des entreprises spécialisées à l'issue d'un appel d'offre ouvert. Les montants des bons de commandes et des factures périodiques qui en découlent sont effectivement de moindre coût.

Les différents marchés de ce type représentent près de 1,3 M€ par an, impactés sur le budget fonctionnement. De ce fait, les chiffres annoncés par la Chambre ne sont que partiels et ne peuvent servir de base de réflexion puisqu'ils n'intègrent pas le budget investissement OPA.

À propos de l'école National (3<sup>ème</sup>), la Ville ne peut être rendue responsable de la situation.

En effet, le Conseil municipal a dû délibérer par 3 fois sur l'acquisition des locaux sis 195 à 199 bd National, jouxtant l'école et permettant sa rénovation :

- une 1<sup>ère</sup> fois, le 5 septembre 2016, sur le principe de l'acquisition et le montant de l'autorisation de programme, permettant d'engager les négociations avec le vendeur ;
- une 2<sup>ème</sup> fois, le 9 avril 2018, pour envisager le recours à l'expropriation, compte tenu des négociations très tendues avec le vendeur ;
- une 3<sup>ème</sup> fois, le 20 décembre 2018, sur l'acquisition proprement dite à la suite d'un accord sur le périmètre d'acquisition et les ajustements de prix, en conformité avec l'avis domanial.

La signature de l'acte d'acquisition est programmée pour septembre 2019.

Cette conclusion de vente permettra le lancement des diagnostics et enfin le démarrage de cette opération.

Après l'acquisition d'un montant de 1 M€ HT, le programme de travaux envisagés sur l'ancien garage porte sur le redimensionnement du réfectoire en fonction du nombre de rationnaires qui déjeunent à l'école ainsi que l'agrandissement des cours de récréation,

la réfection et extension des sanitaires et enfin le repositionnement des classes dans des locaux plus adaptés.

Par ailleurs, une interprétation aussi hâtive qu'infondée de la Chambre indique une nouvelle fois que 53 écoles posent problème représentant 11,3 % des 470 écoles que compte Marseille.

Sur ces 53 établissements, 39 n'auraient pas reçu de réponse, soit 8,2 % des 470 écoles.

Enfin, 22 des 53 écoles, soit 4,7 % de la totalité des 470, seraient équipées de menuiseries en mauvais état et 13 établissements, soit 2,7 % des 470, présenteraient des dysfonctionnements de toilettes.

Une nouvelle fois, si le résultat peut être encore amélioré et la Ville s'y emploie, les pourcentages de difficultés rencontrées sur les 470 écoles restent limités au regard de la volumétrie traitée.

Néanmoins, la Ville a pris la mesure des besoins et observé nombre de problèmes dans les écoles de type GEEP. Aussi, elle a lancé un projet de marché de partenariat visant à détruire et reconstruire ces bâtiments, dont 16 sont situés dans les 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements. Cette procédure est aujourd'hui en attente de décision de justice.

Sur le plan énergétique, la DGAHAVE a consacré ces trois dernières années (2016/2018) un budget d'investissement OPA/OPI de près de 5,200 M€ pour améliorer la performance énergétique des écoles, investis sur 3 thèmes majeurs que sont le remplacement des menuiseries extérieures vétustes et peu ou pas isolantes, le remplacement des chaudières anciennes et énergivores et enfin le renforcement de l'isolation thermique en toiture lors de réfections d'étanchéité ou de couverture.

Enfin, la quasi-totalité des toitures terrasses scolaires sont, en fonction de leur exposition, équipées de panneaux photovoltaïques, producteurs d'énergie renouvelable.

La problématique du chauffage dans les écoles, énoncée par la Chambre, ne tient pas compte de l'effort entrepris par la Ville dans ce domaine.

En effet, de vastes campagnes de remplacement de menuiseries ont été réalisées afin de renforcer l'isolation thermique des classes, complétées par l'installation de chauffage central au gaz en lieu et place du fioul.

Le dispositif a permis de minimiser la facture énergétique et d'offrir plus de confort aux usagers.

De ce fait, la facture énergétique, pour la période de 2005 à 2018, a été réduite de 47,22 % et la réduction de la production d'émission de CO2 de 43,63 %, soit 24 395 tonnes.

Concernant enfin les moyens financiers affectés aux écoles, la Chambre les minimise étonnamment et les présente d'une manière qui n'est pas recevable et ne reflète pas la réalité.

En effet, les dépenses globales réalisées sur le patrimoine scolaire, indiquées sur le compte administratif pour la période de 2012/2017, s'élèvent à plus de 40 M€ en moyenne par an.

### 5.2.3 Sur le projet de marché de partenariat relatif au plan écoles

#### ► Sur la présentation générale faite par la Chambre

La Ville tient à rappeler que le Plan École d'Avenir constitue une véritable opportunité pour la Ville de Marseille d'accompagner les nouveaux changements relatifs à l'école de demain : changement des rythmes scolaires, scolarisation des tous petits, apprentissage numérique...

Le projet de marché de partenariat consiste à démolir les établissements GEEP présents sur le territoire marseillais (basés sur un mode constructif des années 1960 en structure métallique, selon le principe de la préfabrication sur la base de normes modulaires alors préconisées par le Ministère de l'Éducation Nationale), les remplacer par 28 nouveaux établissements ; construire également 6 nouveaux établissements. Il est également prévu de réaliser un gymnase et un plateau d'évolution pour chacun des établissements créés, ainsi que de confier aux prestataires des prestations d'entretien, de maintenance et de gros entretien renouvellement des établissements.

La Chambre introduit son analyse en affirmant que « le recours à un marché de partenariat n'était pas le plus justifié ». La Ville tient à rappeler que tel n'est pas l'avis de l'organisme expert de la structuration juridique et financière des projets d'investissement dans les infrastructures d'intérêt général, créé par la loi, et placé auprès du ministre chargé de la réglementation de la commande publique. Après analyse minutieuse, indépendante et apolitique, il estime quant à lui 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 »**. On ne saurait être plus clair.

#### ► Sur le choix qui a été fait d'écarter la SEMOP

La Chambre critique le choix réalisé par la Ville de Marseille de ne pas retenir la Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), montage juridiquement possible, dans les solutions effectivement comparées.

La Ville tient à rappeler qu'ainsi que le démontre l'Évaluation préalable du mode de réalisation, le dispositif de création d'une SEMOP est particulièrement complexe, de même que la répartition des risques entre les actionnaires. De même, il n'est pas clair, pour un tel projet, de déterminer le niveau de maturation du projet auquel il faudrait sélectionner le ou les opérateurs / investisseurs.

La Ville avait également souligné la difficulté à laquelle elle serait confrontée de mettre en œuvre les sanctions habituelles en marchés, en cas de non atteinte des performances attendues ou de retard, puisqu'elle en est partie prenante (la Ville étant actionnaire de la société, parfois largement majoritaire, on l'imagine mal s'auto-sanctionner, pour s'auto-verser des pénalités...). Les pénalités étant pourtant à la fois courantes dans des projets comparables - et en tout état de cause particulièrement incitatives.

La Ville avait souligné l'incertitude juridique sur le statut des biens à l'issue de l'opération (obligation de rachat / « désintéressement » des autres actionnaires).

La Ville avait ensuite expliqué que la réglementation ne permet l'attribution à la SEMOP que d'un seul et unique contrat. Compte-tenu du périmètre fonctionnel défini par la Ville

pour le Plan Écoles, il aurait donc fallu confier à une unique société, et donc un unique opérateur, un seul contrat portant sur les 34 groupes scolaires... Il semble à la Ville que la mise en concurrence de tous les acteurs pour n'en retenir que les trois meilleurs, ensuite eux-mêmes mis en concurrence pour l'attribution de marchés subséquents de 5 à 7 groupes, est plus à même de favoriser la créativité, la compétitivité et la concurrence.

En outre, la SEMOP n'est pas un véhicule juridique, ce n'est qu'une entité. Il aurait donc fallu conclure avec elle un contrat, qui aurait été un marché public classique de type MOP (qui a fait l'objet d'analyses), d'un marché de partenariat (qui a fait l'objet d'analyses) ou d'un marché global de performance (dont il a été démontré qu'il ne répondait ni aux attentes, ni au périmètre fonctionnel du projet).

Le recours éventuel à une SEMOP pourrait être indifféremment envisagé par la Ville et n'aurait donc pas d'impact sur l'analyse comparative figurant ci-après. Telle est la raison pour laquelle il n'a pas fait l'objet de plus de précisions.

En somme, ne pas retenir la SEMOP à ce stade de l'évaluation préalable ne constitue donc en rien un manque ou un biais sur les conclusions.

Il paraît à nouveau utile de rappeler l'avis de l'organisme institué par la loi pour analyser les montages juridiques des projets d'infrastructure, qui évacue également la SEMOP au motif que : « La SEMOP n'est pas, en elle-même, un mode de réalisation du projet mais un montage institutionnel. [...] **Il est donc justifié de ne pas envisager le cas de la SEMOP dans l'analyse comparative** ». Là encore, on ne saurait être plus clair. Sauf à dire, et c'est le droit de la Chambre, que l'argument de Fin Infra est « difficile à admettre » (sic).

#### ■ Sur la charge de travail induite par un projet en marché global de performance

Dans le cadre de l'analyse du marché global de performance, la Ville de Marseille expliquait que le marché global de performance n'opère pas de transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire. En conséquence, les risques liés à la maîtrise d'ouvrage resteraient à la charge de la Ville, et plus particulièrement ceux liés à la validation des différentes phases de réalisation du projet (APS, APD, PRO, EXE) et au dépôt des demandes d'autorisations de construire. À l'échelle du Plan Écoles de la Ville, comportant un grand nombre d'écoles et donc de demandes de permis de construire à valider, un tel montage impliquerait une charge que la Ville ne pourrait à ce jour assumer au regard des effectifs dont elle dispose. De fait, ce montage rallongerait les délais de validation des autorisations administratives et ferait peser sur la Ville des responsabilités et tâches auxquelles elle n'est pas à ce jour en mesure de faire face.

La Chambre critique cet argument « au regard de l'ampleur du projet (10 % du parc scolaire) et des moyens humains dont dispose la ville (12.000 agents permanents dont 295 ayant le grade d'ingénieur) d'autant plus que la conception est confiée au titulaire du contrat ».

La Ville rappelle à la Chambre que, dans ce schéma, la maîtrise d'ouvrage reste publique avec obligation de valider toutes les études (APS, APD, PRO ...) de chacun des groupes scolaires, tout cela concomitamment. La Chambre ayant analysé la politique relative aux ressources humaines de la Ville, elle doit probablement savoir que ses 12.000 agents, et

même ses 295 ingénieurs, ne sont pas tous en charge de la validation des différentes phases de réalisation d'un projet de construction, ou de l'analyse des demandes d'autorisations de construire.

**La Ville de Marseille n'a pas connaissance d'une seule collectivité dont les services en charge des travaux ou de l'urbanisme auraient été capables de traiter la construction ou reconstruction de 34 établissements simultanément, en plus de leur charge de travail habituelle.**

#### ► Sur la présence d'un marché de maintenance

La Chambre indique que « le fait que la ville ait conclu un marché de maintenance pour l'ensemble des écoles n'est pas un critère pertinent puisque dans un marché de partenariat ce problème est également susceptible de se poser, sauf à écarter la maintenance du champ du contrat de partenariat ».

La Chambre semble ignorer que la réforme de 2015 a précisément permis d'écarter la maintenance du marché de partenariat et par conséquent, a minima, de moduler les niveaux de maintenance confiés au titulaire de ce marché. Cette modulation permet de faire coexister le marché actuel avec un marché de partenariat, jusqu'à son échéance normale, ce qui ne serait pas possible dans un marché global de performance dans lequel la maintenance est obligatoire.

#### ► Sur la valorisation immobilière

La Chambre indique que « concernant la valorisation immobilière des surfaces libérées par la destruction de certains groupes scolaires, entendues comme un moyen de diminuer la redevance due : l'argument avancé par la ville peut s'entendre si la ville estime ne pas être en mesure de valoriser elle-même ce foncier, ce qui pour une très grande collectivité pose néanmoins question ».

Une grande partie du foncier valorisable est nécessairement imbriqué dans le projet architectural de la nouvelle école et non dissociable de celui-ci : règle de prospect, superposition, ... l'unicité de maître d'ouvrage est dans cette hypothèse nécessaire pour des raisons techniques.

Il existe en outre plusieurs raisons de penser que la valorisation sera plus importante en marché de partenariat notamment :

- le partenaire privé dispose de l'ingénierie nécessaire à la commercialisation de telles surfaces ;
- le partenaire privé est incité à intégrer, dès la phase de conception du projet, la possibilité de valoriser certaines surfaces résiduelles (avec la contrainte de parfaitement respecter le cahier des charges propres à la construction d'une école, cela va sans dire). Cela lui permet de diminuer le coût de son offre pour la Ville et donc d'augmenter ses chances d'emporter le marché ;
- le partenaire privé supporte les risques d'interface entre construction et valorisation (si le calendrier de construction de l'école impacte le calendrier de valorisation, il en supporte le risque).

Ainsi, dès le stade de la conception, les équipes du partenaire et notamment les architectes en lien le cas échéant avec des promoteurs sont susceptibles de concevoir une imbrication foncière et immobilière optimisée générant des surfaces plus importantes (approche unique en termes d'urbanisme) et mieux valorisables (réponse à une demande du « marché immobilier »).

### ► Sur la compatibilité du projet avec les orientations de la politique immobilière de la Ville

La Chambre indique que « l'ordonnateur a estimé, à tort, que ces dispositions [de l'article 147 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics] ne s'appliquaient qu'à l'Etat alors qu'elles s'appliquent çà l'ensemble des marchés de partenariat ».

Il ne résulte pas des dispositions de l'article 147 du décret du 25 mars 2016 que les collectivités territoriales auraient l'obligation de fixer leurs orientations en politique immobilière dans un document formel.

Cette disposition est directement reprise de l'obligation qui était faite à l'État et ses établissements d'apporter une telle justification au regard de document d'orientation que la réglementation, à eux (et eux seuls) applicables, leur impose de produire. Les orientations de politique immobilière de l'État et de ses établissements publics font ainsi l'objet d'actes qui sont ainsi notamment prévues par le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État et la circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Les collectivités territoriales ne sont soumises à aucune obligation de fixer dans un document leurs orientations en politique immobilière. De sorte qu'aucune réglementation n'impose ni à la Ville de Marseille de délibérer sur un document présentant les orientations de sa politique immobilière.

Les seuls documents faisant foi s'agissant des problématiques liées à la valorisation sont le Plan Local d'Urbanisme de la Ville, ainsi que l'avis rendu par France Domaine, lequel se prononcera indépendamment pour chacune des écoles concernées, conformément aux dispositions de l'article L.2241-1 du Code général des collectivités territoriales.

La Ville rappelle que l'évaluation préalable intègre une analyse spécifique des « aspects fonciers et immobiliers du projet » (p.24/100) et traite cette problématique dans de nombreux autres développements par exemple :

- l'« objet, contexte et maturité du projet » qui aborde notamment l'état vieillissant du patrimoine municipal, ses conséquences, ses enjeux et la nécessité d'y apporter une solution auquel la recherche d'une procédure contractuelle adaptée pourrait répondre ;
- la valorisation immobilière et notamment aux parties intitulées « recettes de valorisation » et « Recettes du projet – valorisation foncière » qui traitent du projet sous l'angle d'une opération connexe correspondant à la superposition ou à la juxtaposition des groupes scolaires avec un traitement additionnel des surfaces.

## ► Sur les indemnités de concours en Loi MOP

Dans le cadre d'une critique des coûts de procédure retenus par la Ville de Marseille pour les candidats non retenus dans le cadre d'un concours, la Chambre affirme que « rien n'interdit à la ville dans le cadre de la loi MOP de ne recourir qu'à 2 fois 3 marchés, comme pour les marchés subséquents prévus dans le marché de partenariat à condition d'en justifier ».

La Ville prend acte de cette lecture audacieuse des règles de la commande publique. Toutefois, elle maintient qu'il n'est pas sérieusement concevable de lancer un concours de maîtrise d'œuvre unique portant sur 12 écoles. L'article 90 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016, alors applicable, disposait en effet que « Les marchés publics de maîtrise d'œuvre ont pour objet, en vue de la réalisation **d'un ouvrage** ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de la mission définie par l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée ». Il s'agit bien d'un ouvrage, et pas de 12 ouvrages éparpillés sur le territoire. C'est la raison pour laquelle la Ville – comme les autres collectivités en pareil exercice - a retenu l'hypothèse, en loi MOP, d'un allotissement conforme aux dispositions classiques en matière d'allotissement.

Par ailleurs, même en faisant l'effort intellectuel de contourner cet obstacle juridique (ce qui reviendrait malgré tout à violer la réglementation...), la Ville peine à comprendre en quoi le montant des indemnités ne s'en trouverait miraculeusement diminué. En effet, même en retenant cette hypothèse juridiquement très audacieuse (et non dénuée d'impacts négatifs tant s'agissant de la concurrence que de la diversité architecturale) consistant à conclure deux fois trois marchés portant chacun sur une demi-douzaine d'écoles, la procédure de sélection devrait de toute façon s'opérer sur un niveau APS avec un APS par école. Et c'est bien là que se situe le coût de la procédure : celui-ci n'est pas, contrairement à ce que semble penser la Chambre, fixé sur la base d'un forfait par procédure de maîtrise d'œuvre, mais d'une prime calculée en fonction du montant des études à effectuer par les candidats affecté d'un abattement au plus égal à 20 %, en application de l'article 90 du décret du 25 mars 2016.

Ainsi, qu'un candidat présente 12 projets d'écoles dans le cadre de 12 concours, ou dans le cadre d'un concours unique portant sur ces 12 écoles, l'indemnité à laquelle il a droit en application de la loi est la même. **L'argument de la Chambre est donc juridiquement critiquable, et économiquement incompréhensible.**

## ► Sur la maîtrise des délais de réalisation

La Chambre semble mettre en avant une contradiction : « l'ordonnateur indique enfin maîtriser les délais de réalisation de par son expérience alors qu'il dit le contraire en page 32 pour écarter le marché global de performance ».

Il s'agit là d'une méprise. La Chambre rapproche ici deux positions de la Ville qui portent sur des sujets pourtant différents.

La Ville confirme maîtriser les délais de réalisation en contrat / marché de partenariat de par son expérience. L'exemple du contrat de partenariat du stade Vélodrome en est la preuve. Au terme d'un chantier pharaonique de près de 4 ans et malgré sa complexité considérable liée à une réalisation en site occupée, qui a maintenu l'accueil sur site de

40.000 spectateurs toutes les deux semaines, comme expliqué dans la partie du présent rapport relative au Stade, l'équipement a été livré dans les délais. La Cour des Comptes elle-même, que l'on ne peut pas soupçonner de favoriser les contrats de partenariat, affirme dans son rapport public annuel « Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France » de septembre 2017 que « le contrat de partenariat a permis de rénover le stade Vélodrome dans les délais et les coûts prévus par le contrat initial et ses avenants ». Ceci est notamment dû au montage financier du marché de partenariat, où l'opérateur ne perçoit pas de loyer avant la mise à disposition de l'équipement, l'incitant donc à respecter le calendrier prévisionnel. Nous n'avons pas connaissance de chantiers aussi complexes, réalisés en marché public, qui pourraient se vanter d'une telle ponctualité. Bien au contraire, les exemples de dérives calendaires sont nettement plus nombreux, plus anciens et plus importants en loi MOP que les quelques contrats de partenariat cités ici ou là.

A contrario, la Ville n'a pas la même expérience en marché global de performance.

Au demeurant, et c'est là le point le plus important, contrairement aux fondements mêmes des allégations de la Chambre, les deux schémas ne sont aucunement comparables.

Ainsi qu'il est clairement indiqué dans le rapport d'évaluation préalable à la page 32 à laquelle se réfère la Chambre : « Le marché global de performance n'opère pas de transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire. En conséquence, les risques liés à la maîtrise d'ouvrage resteraient à la charge de la Ville, et plus particulièrement ceux liés à la validation des différentes phases de réalisation du projet (APS, APD, PRO, EXE) et au dépôt des demandes d'autorisations de construire ».

À l'instar du marché de conception-réalisation, le marché global de performance n'opère pas de transfert de la maîtrise d'ouvrage au cocontractant de la personne publique : la personne publique reste Maître d'ouvrage.

En droit et en pratique, le développement du projet doit donc suivre l'intégralité des étapes prévues par la loi MOP : esquisse, avant-projet sommaire, avant-projet détaillé, dossier projet, exécution avec, à chaque fois, des temps d'échanges et de validation. C'est ce point précis que le rapport d'évaluation mentionne très clairement dans l'extrait cité ci-dessus. Il en résulte nécessairement une différence de délais entre le marché de partenariat et le marché global de performance.

Au-delà des opinions ou partis pris que chacun peut avoir de par son expérience ou sa sensibilité, il semble important d'objectiver ce point d'écart de délai entre un PPP et un marché global. L'évaluation réalisée par l'Inspection Générale des Finances en 2012 constitue en la matière le document de référence, l'Inspection ne pouvant aucunement être considérée comme partielle dans son approche ou légère dans son raisonnement. Ce rapport n°2012-M-027, Evaluation des Partenariats Public Privé (PPP) conclut très clairement sur le sujet :

- « des travaux concordants mettent en évidence une capacité de maîtrise des délais de réalisation : [...] 71 % des projets réalisés en PPP respecteraient les délais contractuels de réalisation » (page 50) ;
- « le délai global de réalisation en PPP est inférieur d'en moyenne quatorze mois au délai constaté dans le cadre de marchés de conception-réalisation » (page 51).

**L'argument, extérieur à la Ville et documenté, est à nouveau parfaitement clair et impartial.**

► **Sur le modèle financier**

La Chambre intitule une partie « *Les incohérences et éléments manquants* ».

La Ville remarque cependant qu'aucune « incohérence » n'est ensuite citée. Il conviendrait, afin que la Ville puisse y répondre, que la Chambre identifie les incohérences auxquelles elle se réfère. À ce stade, toutes les prétendues incohérences relevées par la Chambre dans ses observations provisoires ont été contredites par la Ville, se sont avérées dénuées de fondement et ont finalement dû être retirées du présent rapport.

► **Sur l'analyse des risques**

La Chambre prétend que « le rapport ne reproduit en effet que des simulations de risques et des graphiques prédéterminés par le modèle au seul motif que le niveau de confiance préconisé par Fin Infra pour ce type de projet est de 85%, sans préciser de quels risques il s'agit précisément ».

La Ville n'ose imaginer qu'on lui reprocherait de ne pas avoir défini les risques analysés, alors qu'ils ont tous fait l'objet d'une description précise, qui semble avoir échappé à la Chambre.... La Ville se permet donc de rappeler la composition et la définition de chacun des risques étudiés, tel que précisé dans le rapport :

« Les risques dans un montage MOP et dans un montage en MP ont été listés, décrits, évalués dans le cadre de la présente simulation, en suivant les principes méthodologiques proposés par l'autorité publique de référence en matière de montages complexes type Partenariat Public Privé qu'est Fin Infra.

Plusieurs risques ont été identifiés dans le présent projet, se répartissant en trois catégories :

- **Risques liés à la phase de conception et de réalisation des travaux.** Ces risques ont été valorisés sur la base des données communiquées par Fin Infra, sans retraitement. Il s'agit des :
  - ⇒ Risques « étude » : Risque lié à une mauvaise connaissance du site, du terrain ou du contexte ayant conduit à un sous-dimensionnement des coûts prévisionnels (risque géologique, risque archéologique, risque météorologique, ...).
  - ⇒ Risques « modification » : Risque lié à une modification demandée par la personne publique en cours de réalisation
  - ⇒ Risques « défaillance » : Risque lié à la défaillance d'un prestataire en cours de conception ou de réalisation.
  - ⇒ Risques « Maintien d'activité » : Risque lié aux conséquences d'une construction en site occupé (opérations tiroir).
- **Risques liés aux prestations de GER des ouvrages** : Ces risques ont été valorisés sur la base des données communiquées par Fin Infra, sans retraitement. Il s'agit des :

⇒ Risques « interface » : Risque de surcoût lié à une mauvaise interface entre les entreprises intervenant dans la maintenance.

⇒ Risques « performance » : Risque de défaut d'un prestataire ou d'incapacité de ce dernier à atteindre les performances attendues.

- **Risques liés aux prestations d'entretien courant des ouvrages** : Ces risques ont été valorisés sur la base des données communiquées par Fin Infra, sans retraitement. Il s'agit des :

⇒ Risques « interface » : Risque de surcoût lié à une mauvaise interface entre les entreprises intervenant dans l'exploitation technique.

⇒ Risques « évolution » : Risque lié à une évolution des prestations demandée par la personne publique.

⇒ Risques « performance » : Risque de défaut d'un prestataire ou d'incapacité de ce dernier à atteindre les performances attendues ».

Que la Chambre soit donc ici rassurée : même si elle ne l'avait pas vu, les risques pris en compte dans le modèle statistique ont bien fait l'objet d'une définition, comme cela figurait explicitement au rapport d'analyse préalable.

#### ► Sur les lois de risques retenues

La Chambre semble confondre deux notions : d'une part, l'évaluation des risques (lois de risques utilisées), d'autre part, le niveau de criticité retenu pour comparer les montages (la « valeur à risque », VAR).

Sur le premier point, la Ville a déjà eu l'occasion d'indiquer que le choix de retenir les lois de risques proposées par le Ministère des Finances se justifie par trois éléments :

- d'une part, les lois proposées par Fin Infra ne sont aucunement « standards », au sens où il ne s'agit pas de lois déconnectées de l'objet étudié. Ces lois sont adaptées à la nature du projet et, encore plus précisément, à la nature spécifique du bâtiment. En effet, les lois mises en ligne par Fin Infra sont différentes selon le type d'infrastructure : Bâtiments, Infrastructures de transport, Aménagements urbains ou Technologies de l'information et de la communication. Ensuite, à l'intérieur des lois relatives à la famille « Bâtiment », Fin Infra distingue une douzaine de typologies de bâtiments différents, qui vont des Hôpitaux aux Centres d'archives, en passant par des Casernes. Il ne semblait donc pas critiquable que, parmi tous ces postes sensiblement différents, la Ville de Marseille retienne la catégorie des... « établissements scolaires et universitaires ». Ainsi, comment peut-on sérieusement reprocher à la Ville de s'être appuyé sur les valeurs mises en avant par l'organisme rattaché auprès du Ministère des Finances, en matière de travaux bâtimentaires sur des établissements scolaires lorsque le cœur des travaux du PEA concerne ... des travaux bâtimentaires sur des établissements scolaires ? C'est en réalité le contraire : si la Ville s'était éloigné de ces valeurs qui font référence, que n'aurait-elle été accusée de manipulation, de choisir les valeurs qui l'arrangent... ;
- d'autre part, la Ville n'a pas connaissance de bases de données sérieuses qui pourraient être utilisées de manière alternative. En conséquence, toute autre

approche des risques aurait reposée sur des estimations « à dire d'expert » c'est-à-dire difficilement démontrables et impossibles à objectiver. Là encore, cela aurait immanquablement suscité un soupçon de partialité.

Le choix de retenir les lois de risque préconisées par Fin Infra a été fait par mesure de prudence, en discussion avec Fin Infra, et pour éviter une appréciation trop partielle, ou trop optimiste des bénéfices attendus du marché de partenariat. Les rédacteurs du rapport ont donc fait le choix de ne pas modifier ces lois de risque, et de ne pas optimiser les coûts nominaux, afin de ne pas prêter le flanc à des soupçons de "manipulation" des lois en faveur du marché de partenariat.

La solution qui donnait le plus de gages d'objectivité consistait ainsi à reprendre les lois préconisées par Fin Infra pour les bâtiments scolaires, sans les modifier.

Dans ce contexte, il n'est pas légitime de reprocher à la ville d'avoir utilisé, sans les modifier, les lois de risque mises à disposition par l'Etat, dans la mesure où ces dernières étaient parfaitement adaptées à l'objet d'étude, ont été établies de manière neutre après analyse de dizaines de retours d'expérience au niveau national, et sont fournies par l'État précisément pour cela.

**Il est très surprenant que la Chambre reproche à la Ville d'avoir suivi les instructions du Ministère en matière de bâtiment scolaire. Là encore, on peut imaginer les critiques que la Ville aurait reçues si elle s'était au contraire écartée d'une préconisation officielle de l'État, si elle avait suivi les lois de risques recommandées pour des infrastructures de transport, ou des Laboratoires médicaux... La Chambre n'aurait probablement pas manqué de s'en étonner.**

#### ► Sur le niveau de criticité (dit « Valeur à risque »)

En préambule, rappelons que la Valeur à Risque à n% (VaR n%) mesure le risque pour un niveau de confiance n% donné. Ainsi, la VAR 85% signifie que 85 % des scénarios auront une valeur actualisée nette inférieure ou égale à celle correspondant à la VAR 85 %. Fin Infra, dans son guide des PPP, indique que la VaR doit être considérée comme l'indice de référence pour comparer les procédures : « La VaR est l'indicateur qui sera retenue pour comparer les deux schémas, sachant que la Valeur Moyenne à risque n'est pas pertinente pour procéder à cette comparaison ».

Sur le niveau de risque retenu, la Chambre fait un contresens en liant la question de la VAR retenue à la question du niveau de risque associé à l'opération. La Ville a choisi de retenir une VAR à 85 %, en suivant doublement les recommandations du Ministère des finances qui préconise :

- d'une part de retenir pour toutes les opérations, une VAR comprise entre 75 % et 95 % ;
- d'autre part, s'agissant de bâtiments scolaires, de retenir une la VAR de 85 %.

Il est donc incompréhensible que la Chambre reproche à la Ville d'avoir suivi à la lettre les recommandations du Ministère des Finances. Il est également pour le moins surprenant que l'on puisse reprocher à la Ville ne pas avoir pensé à justifier le fait qu'elle se conforme aux recommandations très précises de l'État en matière de projets d'infrastructures scolaires.

Il ne s'agit par ailleurs pas de dire qu'un mode contractuel est plus risqué qu'un autre, mais de voir quel est l'impact de la survenance d'un risque dans un cadre ou dans l'autre. Il n'est donc pas exact de s'étonner qu'«une grande entreprise du BTP serait très performante lorsqu'elle construit en MP, et à l'inverse ne le serait plus du tout lorsqu'elle est engagée dans une opération régie par la loi MOP». La différence est que dans le premier cas, elle est Maître d'ouvrage ; elle assume les risques associés et supporte donc seule les conséquences si le risque survient, alors que dans le second cas, c'est la collectivité qui assume la maîtrise d'ouvrage, et supporte donc les conséquences. Ainsi, ce n'est pas la « performance » de l'entreprise de BTP qui est en jeu, qu'il s'agisse d'une « grande entreprise », comme la Chambre semble le prendre pour acquis, ou d'une PME (puisque des PME ont bel et bien fait acte de candidature...).

S'agissant d'un projet jugé très risqué, il aurait été possible de retenir une VAR plus importante (par exemple 95%). Il faut toutefois noter que cela aurait encore plus renforcé l'intérêt d'un marché de partenariat, puisque précisément ce contrat permet de confier plus de risques au cocontractant de la personne publique. Là encore, les critiques de la Chambre semblent contradictoires.

Par ailleurs, la Ville a pris la précaution de publier en page 91 du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation du projet les résultats des simulations pour chaque tranche de VAR :

<b>Percentiles (VAR x%)</b>	<b>VAN TTC coûts MOP</b>	<b>VAN TTC coûts MP</b>
0%	620 286 246	675 442 476
5%	630 418 722	676 104 610
10%	635 277 375	676 547 322
15%	639 866 078	676 900 569
20%	644 119 843	677 277 629
25%	647 972 067	677 646 861
30%	652 509 338	678 011 692
35%	656 906 190	678 421 908
40%	662 119 428	678 845 825
45%	666 571 612	679 346 148
50%	672 505 271	679 987 116
55%	678 874 767	680 596 747
60%	685 625 055	681 465 719
65%	693 001 297	682 584 127
70%	700 766 191	683 996 100
75%	709 702 865	685 638 133
80%	721 007 455	687 992 420
85%	733 602 994	692 010 097
90%	753 301 854	701 935 584
95%	790 693 777	724 531 613
100%	1 093 304 329	839 864 504

À la lecture de ce tableau, il est aisé de constater que même si la Ville avait eu une aversion extrêmement faible au risque, et qu'en conséquence elle avait retenu la VAR la plus basse suggérée par le Ministère des finances (soit une VAR 75%), on note que même

dans cette hypothèse la solution en marché de partenariat était toujours moins coûteuse que la solution en MOP.

Le fait que la Ville ait publié ce tableau détaillé au sein de son rapport d'évaluation préalable aurait dû être mis à son crédit, il s'agit d'un gage de transparence qui n'est pas obligatoire, et que l'on ne retrouve que dans peu d'évaluations préalables...

Dès lors, il est erroné d'écrire que les risques « ne sont justifiés par aucun chiffre ». Au contraire, la Ville a pris la double précaution de publier tous les chiffres disponibles relatifs aux risques identifiés d'une part, d'autre part, chaque fois que la Ville ne pouvait pas objectiver un risque à l'aide d'une loi statistique de référence, la Ville a eu la prudence de ne pas monétiser ce risque, alors même qu'il aurait été favorable au montage en marché de partenariat.

Les critiques de la Chambre sur cette question sont donc infondées aussi.

#### ► Sur l'étude de soutenabilité budgétaire

La Chambre estime que « cette étude repose sur des hypothèses optimistes au regard de l'analyse rétrospective des comptes de la commune. On aurait pu en effet décider de faire évoluer les produits et charges selon la même pente que celle observée à l'époque, c'est-à-dire avec des charges qui augmentent tendanciellement plus rapidement que les produits, et non selon des courbes strictement parallèles ».

Sur la question des hypothèses d'inflation retenues, la Chambre reproche à la Ville d'avoir retenu un taux d'inflation de 2% par an pour les recettes comme pour les charges. La Chambre estime que ces hypothèses ne sont pas conformes aux évolutions constatées au cours des dernières années. Or, dans ce type d'étude qui porte sur le très long terme (plus de 30 ans environ), il n'est pas adapté de raisonner sur les constats de court terme.

Au cas d'espèce, la simulation a été réalisée en retenant une hypothèse de progression des recettes strictement égale à l'hypothèse d'inflation appliquée aux charges : de 2,00% par an. Cette hypothèse postule que les bases fiscales augmentent au même rythme que l'inflation sur les 30 prochaines années, c'est-à-dire qu'aucune augmentation de taux d'impôt n'a été intégrée dans la simulation, ce qui est prudent.

En réalité, dans cette étude, la fiabilité des résultats et l'objectivité de l'analyse financière est assurée par le fait que les auteurs ont retenu un taux d'inflation identique pour les recettes et pour les charges. Il est important de souligner que c'est a contrario, en introduisant un différentiel d'inflation, même minime, entre les recettes et les charges, et en projetant ce différentiel sur 30 ans, que cela aurait conduit à biaiser gravement les résultats.

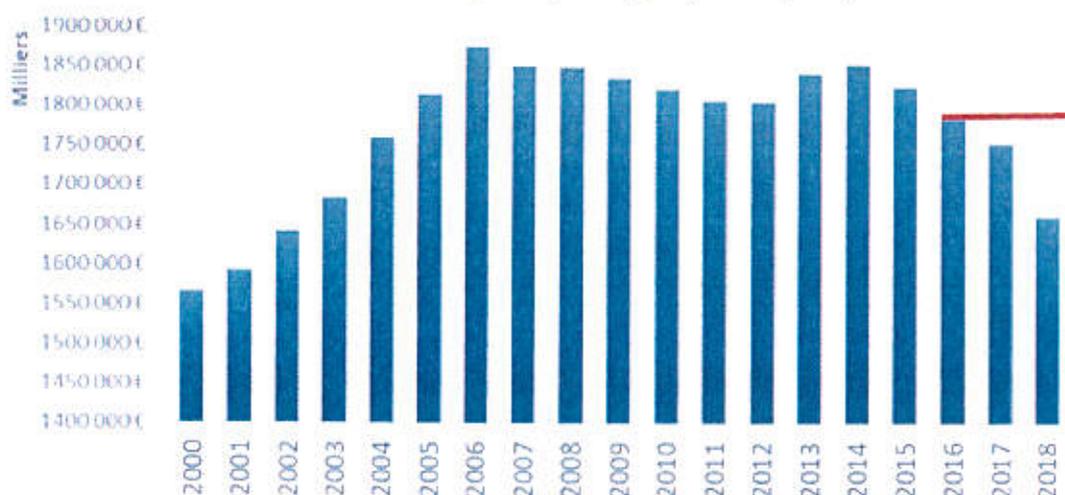
Les hypothèses retenues visent à assurer à l'étude la plus grande neutralité :

- inflation identique en recettes et en charges ;
- aucune augmentation de la fiscalité ;
- une marge de prudence de 100 points de base a été intégrée dans les hypothèses de taux pour les emprunts futurs (tant en MOP qu'en marché de partenariat). Dans cette étude de soutenabilité, la Ville a valorisé des taux supérieurs à ceux constatés

en 2017, alors même que, dans les faits, les taux ont en réalité baissé depuis cette période. Bien évidemment, le choix (assumé et volontaire) d'une hypothèse dégradée de taux de financement a eu des conséquences très défavorables sur l'analyse de la soutenabilité. Il est regrettable que la Chambre ne relève pas la prudence de cette approche ;

- pour le projet, aucune subvention n'a été valorisée, ni aucune recette annexe (contrairement à certaines études qui fleurissent, qui s'appuient parfois sur plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes photovoltaïques par exemple, qui ne sont pourtant nullement garanties et biaisent donc considérablement les résultats...). Toute subvention ou recette annexe éventuellement générée par le projet ne fera donc qu'améliorer son bilan économique global. Cela renforce donc la prudence et la neutralité de l'analyse. Il est regrettable que la Chambre ne porte pas au crédit de la Ville de Marseille son approche prudente sur cette question dans le cadre de l'étude de soutenabilité ;
- aucune diminution du stock de dette au cours des 30 prochaines années, ce qui signifie que la Ville continue d'emprunter pour ses autres opérations au même rythme que par le passé. Dans les simulations, la dette créée par l'opération « Plan Ecole » vient donc augmenter un stock considéré comme stable, c'est-à-dire que les emprunts nouveaux (hors PEA) seraient équivalents aux emprunts qui s'éteignent, alors même qu'en 2015 et 2016, la Ville avait réalisé un déstockage de dette de -45M€. A l'époque, la Ville n'avait pas considéré cette évolution comme une tendance de long terme, car il est impossible de prévoir de manière fiable et sérieuse un PPI (Plan Prévisionnel d'Investissement) de la ville de Marseille pour les 30 prochaines années. Or, la Ville constate que cette stabilité ne correspond ni à la « tendance » observée sur les dernières années, ni à la réalité des chiffres, deux ans plus tard.

### Encours dette au 31/12 (Budget principal) en €



On voit clairement sur ce graphique que la tendance des cinq dernières années est à la baisse de l'encours de dette. Si la Ville n'a pas souhaité, à l'époque, entériner cette tendance pour les prochaines années, et s'est « contentée » d'une dette stable, c'est bien

par mesure de prudence. Nous avons donc retenu l'encours de 2016 comme stable sur toute la durée du projet.

Dit autrement, en plus d'avoir surévalué les taux par rapport à la situation constatée aujourd'hui de manière rétrospective, la Ville a également surévalué le stock de dette. Dans la réalité, l'encours de dette 2018 présenté dans l'ESB est supérieur de 120 M€ à l'encours constaté. On peut donc regretter que la Chambre ne salue pas la prudence des hypothèses retenues par la Ville dans son ESB.

**Dans ces conditions, l'étude de soutenabilité budgétaire réalisée semble réaliste, voire prudente.**

Là encore, tel est également l'avis de la Direction régionale des finances publiques qui, après analyse détaillée, conclue que « l'exactitude des informations fournies dans l'étude de soutenabilité budgétaire est globalement vérifiée », et émet par la suite un avis favorable.

À nouveau, il s'agit d'un avis extérieur et expert, rattaché à l'État, qui confirme les études menées par la Ville de Marseille.

#### ► **En conclusion, sur le projet de marché de partenariat**

La Ville ne peut que regretter la somme d'approximations, d'inexactitudes et d'extrapolations qui émaillent son analyse du projet, d'autant plus que tous ces arguments avaient fait l'objet d'échanges en phase d'instruction.

La Ville ne peut que rappeler que ce projet a été conçu à l'issue d'une analyse ouverte, sans parti pris, de toutes les modalités juridiques et financières de portage de l'opération. Les conclusions de ces analyses sont publiques, elles ont été confrontées aux deux organismes experts prévus par la réglementation en la matière, le premier spécialisé en structuration des projets d'infrastructures, le deuxième en évaluation des finances publiques.

Les deux ont émis des avis favorables au projet, confirmant les analyses et conclusions de la Ville.

### **5.3 Les recettes et les charges locatives**

#### **5.3.1 Charges locatives**

La Ville constate que la Chambre n'a pas pris en compte ses remarques et explications produites au provisoire, qui venaient pourtant pointer les erreurs d'interprétation transcrites dans son rapport et ici reproduites :

- en premier lieu, il convient de préciser que les conditions de résiliation d'un bail commercial ne sont pas particulièrement strictes, l'article L145-4 du code du commerce indiquant que : « le preneur a la faculté de donner congé à l'expiration d'une période triennale, au moins six mois à l'avance, par lettre recommandée » ;
- en second lieu, il est erroné d'indiquer que la taxe foncière ne peut être mise à la charge du locataire en cas de bail ordinaire ;

- en troisième lieu, les grosses réparations sont de droit à la charge du propriétaire depuis la loi Pinel du 18 juin 2014, et le décret d'application n° 2014-1317 du 3 novembre 2014. Cette contrainte bénéficie donc aux locataires depuis environ 5 ans, ce qui est loin d'être récent comme l'indique la Chambre. Il y a donc ici un intérêt manifeste à souscrire des baux commerciaux, contrairement à ce que la Chambre persiste à affirmer ;
- en quatrième lieu, la mention par la Chambre d'une reconnaissance par les services municipaux que la conclusion de baux commerciaux constituerait un échec de négociations relève d'un défaut d'interprétation, car les propos ont été sortis du contexte.

En conclusion, la Chambre affirme que les baux commerciaux sont conclus essentiellement dans l'intérêt du bailleur en se fondant sur des éléments qui sont également applicables à des baux civils. De plus, une analyse objective de la question n'aurait pas manqué de mettre en évidence les avantages à souscrire un bail commercial, à savoir un droit au renouvellement, et une protection forte du preneur face aux augmentations importantes de loyer.

### 5.3.2 Location de locaux boulevard Sauvage (15<sup>ème</sup> arrondissement)

La Chambre dans ses observations définitives ne prend pas en compte les éléments transmis par la Ville au provisoire et base ses écritures sur « une enquête de voisinage ». Or, nonobstant le service occupant qui sera précisé infra, la Ville a bien précisé que le site était occupé en totalité à l'exception de quelques bureaux sous-occupés. Et il a été écrit à la Chambre que la Ville allait bien potentialiser l'occupation desdits bureaux par une utilisation au titre de « locaux tiroirs ».

La Chambre identifie ensuite d'éventuelles confusions dans le référentiel patrimoine de la Ville, à la fois dans les adresses, les surfaces et les services occupants. Il y a effectivement une erreur de surface (4316 m<sup>2</sup> en lieu et place de 3499 m<sup>2</sup>), mais le service occupant est bien la Protection Civile Urbaine (PCU).

Enfin, la Chambre, admettant cependant l'hypothèse d'un relogement de la PCU sur ce site pour la superficie correspondant au bail, soit 3499 m<sup>2</sup>, remet en cause les surfaces louées **comme excédant de 75 %** les besoins de la PCU anciennement positionnée Bd Romain Rolland.

Or, les surfaces louées pour la PCU au 28 du Boulevard Frédéric Sauvage ne sont pas plus importantes que celles qui étaient occupées au 343 Bd Romain Rolland. En effet les 1611 m<sup>2</sup> évoqués par la Chambre (au Bd Romain Rolland) ne concernent que la surface bâtie (403 m<sup>2</sup> par étage sur 4 niveaux) et, si on ajoute les 2000 m<sup>2</sup> de surface extérieure dédiée au stationnement du parc de véhicules, le total est de 3600 m<sup>2</sup>, soit des surfaces équivalentes à celles louées au Boulevard Frédéric Sauvage. Le descriptif complet des locaux loués et la démonstration de leur adéquation aux besoins de la Ville pour la PCU, précisant notamment que les hangars loués au Bd Sauvage permettaient d'accueillir des véhicules, figuraient dans la réponse de la Ville au provisoire.

### 5.3.3 Location de places – Parking Clerville

La Chambre omet des précisions essentielles pour la compréhension des difficultés relatives à ce dossier très complexe.

En premier lieu, le montage contractuel (Programme d'Intérêt Général) ne concerne pas que la construction d'un parking mais également celle d'un ensemble immobilier comprenant un hôtel et des logements.

C'est en considération de cette construction que la Ville a cédé à la Sogima une parcelle de terrain au prix de 533 571,56 €, et s'est engagée à louer des places de stationnement nécessaires pour un minimum de 50 congrès par an au centre des congrès du Palais du Pharo.

Il faut également indiquer, à l'aune des pertes financières relatées, que la cession gratuite au profit de la Ville du parking au bout de ces 35 ans, c'est-à-dire en 2040, représentera en recette pour la Ville un actif évalué par KPMG à 6,33 M€ (document fourni à la Chambre dans le cadre de l'instruction).

La cession de la parcelle à 533 571,56 € et la valeur de l'actif à 6,33 M€ doivent donc être intégrées dans la compréhension du bilan financier de cette opération.

Si, effectivement, la baisse des besoins engendre des pertes financières, la Ville s'est rapprochée de plusieurs avocats et d'un cabinet d'audit financier (KPMG) pour sortir de cette situation jugée par elle inacceptable.

Les analyses des avocats ont mis en évidence une complexité particulière des rapports contractuels et l'analyse de KPMG a démontré que les propositions de renégociation avancées par Q-Park n'étaient pas acceptables, ce que reconnaît la Chambre.

Enfin et surtout, la Chambre commet un contresens très étonnant en indiquant que l'ordonnateur, la Ville, a refusé de renégocier.

C'est tout le contraire : lors d'une ultime tentative de renégociation datant d'avril 2019, par laquelle la Ville souhaitait bénéficier des tarifs de place à l'année, pour un tarif de 5 € au lieu des 14,60 € facturés à la Ville, Q-Park a estimé laconiquement et arbitrairement que c'était impossible compte tenu que les congressistes étaient des clients horaires et non des clients uniques...

Q-Park a confirmé ainsi sa politique tarifaire initiale et incidemment **sa volonté de blocage** pour ne pas sortir du cadre contractuel, en invoquant une renégociation dès l'expiration des relations contractuelles initiales.

Q-Park expliquait en outre que la Ville bénéficiait d'une remise de 60 % par rapport au tarif public (le prix unitaire payé par la Ville est de 14,60 € alors que le tarif public est de 35 €), qui tient compte du volume généré par la Collectivité...

La rigidité de la posture de Q-Park sous-tendait de facto une propension contentieuse.

Plutôt que de s'engager dans cette voie contentieuse à l'issue incertaine, la Ville a préféré attendre l'expiration de ces contrats désavantageux pour repartir, dès 2020, sur des bases cohérentes de négociation.

### 5.3.4 Location d'un étage de bureaux de la Tour La Marseillaise

La Ville conteste les écritures de la Chambre qui contrôle en opportunité une décision de la Ville.

Le repositionnement des organisations internationales à la TLM résulte, d'une part, de leur départ de la Villa Valmer dont elles n'occupaient qu'une partie et, d'autre part, d'une volonté de la Ville de les accueillir dans un cadre idoine.

La différence d'avantage en nature ainsi consenti est à relativiser car la Chambre n'a pas pris en compte les différences entre les locaux, à savoir :

- la Villa Valmer dont la Ville est propriétaire, qui offre des locaux de bureaux d'un standing normal (situés hors la Bastide même) dans un état d'usage ;
- et la TLM qui propose des locaux neufs, dans un Immeuble Grande Hauteur, de grand standing incluant la présence d'un Restaurant Inter-Entreprises (RIE) et de stationnements, au cœur d'Euroméditerranée.

Le montant total payé par la Ville mentionné par la Chambre pour la prise en location au sein de la TLM est erroné : le montant de 472 €/m<sup>2</sup>/an indiqué au rapport définitif, malgré la réponse de la Ville au provisoire, est un coût estimatif global qui tient compte également de coûts tels que le ménage des locaux, les fluides non compris dans les charges... inhérents à toute occupation de locaux à usage de bureaux ; il ne s'agit pas de ce que va régler la Ville au bailleur. Le montant de coût pour la Ville doit être ramené à 427 €/m<sup>2</sup>/an.

De ce montant, il faut également déduire ce qui sera répercuté aux occupants, et qui porte le montant de l'avantage en nature consenti à 396 €/m<sup>2</sup>/an. La Chambre indique qu'elle n'a pas eu de pièces justifiant de cette affirmation. Or, de nombreux échanges en font pourtant mention dans le dossier.

La Chambre sous-entend que la Ville n'aurait pas eu de stratégie d'occupation des locaux avant la prise en location. C'est erroné car l'option de regrouper les organisations internationales avec la Direction des Relations Internationales et Européennes (DRIE) avait été envisagée à l'été 2017 dans le cadre d'une vision stratégique globale d'occupation, puis l'hypothèse finalement non aboutie du repositionnement du Conseil Mondial de l'Eau était intervenue. Ainsi, 25 agents de la Ville vont rejoindre le plateau

Concernant les surfaces de locaux, la Chambre ne tient pas compte de l'occupation des espaces pour partie privatisés et pour partie mutualisés. Cela ramène le ratio d'occupation à 16,47 m<sup>2</sup>/agent de surface utile de bureaux, ou 22,8 m<sup>2</sup>/agent en prenant en compte les espaces mutualisés. Il est également précisé que les occupants sont amenés à recevoir régulièrement des étudiants et équipes de travail ponctuelles faisant ainsi augmenter les effectifs qui leur sont rattachés sur certaines périodes.

La Chambre semble considérer que ce serait une erreur d'avoir privilégié un bail de 9 ans et un aménagement du plateau complet. Elle estime que le coût annoncé de l'aménagement du plateau par la Ville aurait été de 450 000 €. Or, ce montant est le montant de la franchise proposée par le bailleur en contrepartie d'un bail de 6 ans, et non le montant des travaux d'aménagement et de remise en état qu'il aurait fallu effectuer en fin de bail pour rendre le plateau brut de tout aménagement si le plateau avait été loué ainsi.

### 5.3.5 Immeuble Communica

La Chambre critique la pertinence économique pour la Ville d'être restée locataire de locaux dans un même immeuble depuis 1995. Or, le coût connu de la location par rapport à celui méconnu de l'acquisition de l'immeuble, occupé notamment par des tiers, a conforté la Ville dans le choix d'être locataire de ces locaux pour répondre aux besoins des services municipaux, qui de surcroît ont évolué au fil du temps. De plus, sans que la Ville n'en soit informée en amont, un nouvel acquéreur est intervenu permettant une renégociation du loyer à un niveau correspondant aux loyers pratiqués dans le secteur pour des locaux réhabilités. En effet, la Ville a contracté un nouveau bail à la condition que l'immeuble soit totalement refait à neuf.

La Chambre estime que le loyer dudit bail serait élevé par rapport au marché du même arrondissement. L'immeuble Communica se situe certes dans la fourchette plutôt haute des prix actuels du marché sur ce secteur hyper central. Mais, d'une part, il propose des surfaces importantes, l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et, d'autre part, il relève de la catégorie des établissements recevant du public et enfin comporte une vitrine sur rue significative. Le peu d'immeubles de cette taille dans l'hyper centre et présentant ces caractéristiques sont affichés à des loyers équivalents.

Enfin, la Chambre n'a pris que très partiellement en compte les observations de la Ville au provisoire, ce qui conduit la Ville à reproduire lesdites observations. S'agissant de la mobilisation de 2 étages pour les besoins de la Mairie des 1/7, conditionnée au projet d'acquisition de la « Maison de la Région » mais également à la libération des locaux de l'ancienne mairie des 1/7 dans le cadre du projet Artplexe, il convient d'apporter des précisions.

Les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> étages de Communica ont été libérés en juillet 2015. Une opération de réorganisation interne des services restants a été proposée en Comité de Relogement en décembre 2015 visant à libérer totalement ces deux niveaux ainsi qu'une partie du RdC afin d'accueillir provisoirement la Mairie des 1/7 si cela s'avérait nécessaire pour ne pas compromettre le planning de mise en œuvre du projet ARTPLEXE. Ce projet devait effectivement donner lieu à la signature d'un bail emphytéotique administratif, avec notamment comme condition suspensive la libération des locaux de la Mairie des 1/7 alors situés allées Léon Gambetta/Voie Canebière, au moment de la signature. Une promesse de bail emphytéotique administratif a bien été signée le 26 février 2016 avec cette condition suspensive. La réitération de l'acte est intervenue le 1<sup>er</sup> août 2018.

L'acquisition de la « Maison de la Région » a été formalisée le 28 avril 2017 et la Mairie des 1/7 a pu s'y installer le 25 mai 2018 à la fin des travaux d'aménagement, levant de ce fait la condition suspensive pesant sur la Ville. La mise au point du projet ARTPLEXE ayant nécessité davantage de temps que prévu, le relogement même provisoire de la Mairie des 1/7 à Communica a pu être évité.

Cette vacance a permis de reloger en urgence le Comité d'Action Sociale de la Ville de Marseille et de la Métropole, suite à un arrêté de péril touchant l'immeuble sis 115 rue de l'Evêché, mais aussi d'installer provisoirement le Service Animation de la Mairie des 1/7 le temps de la réalisation des travaux d'aménagement de l'îlot Velten dans lequel ce service devait être installé définitivement une fois les ouvrages réceptionnés.

Cette vacance, une fois le constat fait que la mairie des 1/7 ne s'y installerait pas, a donc permis des opérations de relogement tiroirs sachant qu'à terme les étages vacants devraient permettre d'accueillir de manière pérenne de nouveaux services, à savoir le Service de la Santé Publique et des Handicapés (projet de relogement validé lors du Comité de Relogement du 7 novembre 2017).

Ces deux repositionnements dans le centre-ville de Marseille, et notamment pour le premier dans l'urgence, démontrent l'intérêt majeur pour une collectivité de la taille de Marseille de maîtriser de telles options tiroirs afin de répondre aux besoins des services et pouvoir proposer un service public de qualité sans interruption malgré les aléas rencontrés.

### **5.3.6 Immeuble 56 Boulevard des Aciéries (10<sup>ème</sup> arrondissement)**

La Chambre manque de préciser que le loyer appliqué dans le cadre de ce contrat est particulièrement bon marché. En effet, une recherche de locaux dans le même secteur aboutit très vite à un prix moyen d'environ 80 €/m2/an et un minimum de 63 €/m2/an alors que la Ville paie moins de 50 €/m2/an en 2019.

La localisation et la configuration de ces locaux, correspondant aux besoins des services de la Ville, ainsi que leur loyer avantageux viennent donc expliquer fort logiquement la prolongation de leur location.

### **5.3.7 Location à la SOGIMA de la résidence Louvain (8<sup>ème</sup> arrondissement)**

La Ville conteste les écritures implicites de la Chambre « la ville était censée selon les dispositions du bail ... permettre à la SOGIMA de louer ces logements dans des conditions de droit commun à partir de 2010, mais la ville a souhaité continuer de réserver ces logements pour les marins pompiers ». En effet, l'objectif premier de bon exercice du service public est bien pour la Ville de continuer de disposer de logements au profit du Bataillon de Marins-Pompiers et participer ainsi au bon fonctionnement de la Caserne de Louvain indispensable à la sécurité des Marseillais.

La Ville constate que la Chambre a quand même pris acte de la description du montage juridique de 1979 et de sa volonté d'y mettre fin par un protocole transactionnel en 2013. Le processus n'est effectivement pas encore achevé, dans les délais impartis, du fait de la complexité juridique et physique du site et des enjeux. Cette sortie inclut en effet un avenant au bail à construction de 1979 et la conclusion d'un bail de droit commun se substituant au bail établi le 13 juin 1977.

Ce bail, visant pour la Ville à se porter locataire des 134 logements qu'elle destine au Bataillon, est en cours de rédaction et, comme cela avait été précisé par la Ville en réponse au provisoire, prévoit la réalisation par la SOGIMA, bailleur, des travaux requis.

La Chambre critique au plan financier le montage initial et le protocole actuel en comparant un coût de construction de 1979 en francs converti en euros, sans aucune actualisation, avec un loyer de 2019... La Ville rappelle, quant à elle, que le montant du loyer, soit 676 656 €, est extrêmement inférieur au prix moyen dans le secteur (source Clameur 12,8 €/m2) au niveau du logement très social.

### 5.3.8 Location d'un immeuble de bureaux – 40 rue Fauchier (2<sup>ème</sup> arrondissement)

La Chambre estime que les conditions locatives de l'immeuble du 40 rue Fauchier (13002), accueillant 350 agents de la Ville, ne seraient pas optimales. La Ville le reconnaît eu égard notamment aux défauts et incidents rencontrés par la Ville locataire. Il convient de rappeler que les conditions financières qui s'appliquaient étaient celles d'un immeuble loué neuf.

C'est pourquoi la Ville a renégocié ledit bail et a obtenu, dans un bail signé à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019, une substantielle réduction du loyer et un engagement du nouveau propriétaire à mener à bien des réparations et améliorations. Malgré ce, la Chambre, qui ne semble pas au fait du marché locatif, estime que le nouveau loyer obtenu serait trop élevé par rapport à un coût du marché de seconde main qu'elle évalue de l'ordre de 165 €/m<sup>2</sup>/HT.

L'actualité des références du marché de la location pour des immeubles de bureaux de seconde main dans le secteur d'Euroméditerranée, le plus recherché, composé d'immeubles très récents et neufs, et concentrant les valeurs locatives les plus élevées, est plutôt de 213 €/m<sup>2</sup>/an HT HC, le loyer le plus faible se situant à 190 €/m<sup>2</sup>/an.

De plus, le bailleur s'est engagé, dans le nouveau bail, à enclencher un programme de travaux conséquent afin de pallier les problèmes de chauffage et climatisation, pour un budget global estimé à 386 000 €.

La renégociation du bail avec engagement de travaux de la part du propriétaire permet une amélioration de la qualité d'occupation du site, au demeurant extrêmement bien situé et accessible aux administrés et aux utilisateurs (autorisation droit des sols et vie scolaire).

### 5.3.9 Immeuble Carré Gabriel – 31 boulevard Charles Moretti (14<sup>ème</sup> arrondissement)

La Chambre écrit dans son Rapport d'Observations Provisoires : « il peut donc être estimé que ce faisant, la ville a dépensé inutilement en deux ans plus **d'1,25 M€ TTC** charges comprises ».

Elle écrit ensuite dans son Rapport définitif : « il peut donc être estimé que ce faisant, la ville a dépensé en deux ans sans contrepartie plus **d'1,16 M€ TTC** charges comprises ».

La différence (qui ne change strictement rien au sens de l'observation) semble provenir de la prise en compte du fait que la réponse au ROP mentionne que la direction de l'architecture a occupé le 2<sup>ème</sup> étage entre janvier et mars 2017.

Le Rapport définitif est taiseux sur l'autre argument invoqué par la Ville et qui contredit le raisonnement de la Chambre, s'agissant de l'occupation par le GIP Politique de la Ville du RdC et du 1<sup>er</sup> étage de l'immeuble considéré.

S'agissant d'une compétence transférée à AMP, les loyers correspondants seront évidemment remboursés à la Ville par la Métropole, ce qui retire toute consistance à l'observation définitive pourtant adoptée par la Chambre, qui pourtant n'a tenu aucun compte de cette donnée.

## 5.4 Les revenus des immeubles

### 5.4.1 Les loyers du parc locatif

La Chambre, dans ses écritures au définitif, base son analyse sur des données anachroniques, à savoir la date de passation des contrats et, de ce fait, en déduit que les loyers sont modiques en comparant à la base CLAMEUR 2017.

Les indexations, telles que calculées par la Chambre, sont au moins en partie erronées. Elle s'est basée sur des chiffres faux pour indiquer que la Ville se trompait dans cet exercice. Les vérifications que les services de la Ville ont pu faire n'ont pas montré d'erreur de calcul de leur part à ce niveau.

#### 5.4.1.1 Le montant des loyers

La Chambre n'a aucunement pris en compte les remarques et explications de la Ville, qui venaient pourtant pointer les nombreuses erreurs de calcul et d'interprétations faites par la Chambre, qui se traduisent par la contestation de ses présentes conclusions définitives.

En premier lieu, il convient de préciser que la Ville n'a jamais indiqué que la base Clameur surévalue les prix ; cette base sert au contraire de prix plancher à la Ville pour la passation des nouveaux contrats d'occupation.

En second lieu, dans son tableau, la Chambre indique un "écart" qui est erroné. En effet, elle indique par exemple un écart de 92 % sur le 13<sup>ème</sup> arrondissement, pour un loyer allant de 10,2 €/m<sup>2</sup> à 11 €/m<sup>2</sup>.

En troisième lieu, la Chambre indique également, dans son tableau, un "prix moyen du marché" sans préciser à quelle année ou à quelle période elle se réfère. La Ville le regrette car cela empêche la vérification voire la compréhension de l'analyse de la Chambre.

En quatrième lieu, malgré les demandes de la Ville au provisoire, la Chambre a refusé de communiquer de manière transparente sur les baux analysés en portant une référence claire et complète aux lignes de ces tableaux. Prenant acte de ce refus, la Ville a cependant pu faire le lien entre certains des chiffres présentés par la Chambre et les baux passés par la Ville. Il s'avère :

- pour le premier dossier présenté dans le tableau n° 42, que ce contrat a été passé en 2002, et qu'il est donc pour le moins surprenant de comparer le loyer qui y est appliqué avec un prix marché de 2018, soit 16 années plus tard. Cela semble être d'ailleurs le cas de plusieurs baux analysés, certains remontant aux années 80. Comment envisager de comparer un loyer d'un contrat passé en 1988, quand bien même fût-il révisé chaque année, et un loyer de 2018, soit 30 années plus tard ?
- le seul contrat récent identifié dans la liste présentée par la Chambre est un contrat de 2016, dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement, pour une superficie de 84 m<sup>2</sup>, loué 9007,66 € par an, soit un loyer correspondant à la base CLAMEUR.

En conclusion, la Chambre a maintenu au définitif des écritures déjà contestées par la Ville au provisoire. Ainsi, malgré les explications de la Ville, la Chambre ne semble pas admettre que, pour la Ville, la base CLAMEUR servait non pas à fournir un prix de référence des baux en cours de location, mais à donner un prix de marché, utile aux

nouvelles locations. La Ville regrette enfin que la Chambre n'ait pas pu procéder à une analyse complète des données. Celle-ci aurait sans doute permis de conforter les services de la Ville dans les processus mis en œuvre, tels que la mise en place de grilles de tarifs basées sur les données CLAMEUR permettant d'obtenir des loyers en cohérence avec le marché locatif privé.

#### **5.4.1.2 L'indexation des loyers**

La Chambre a, ici aussi, refusé de communiquer sur ses calculs et sur les données sources qu'elle a utilisées. Elle a également, et à nouveau dans son Rapport définitif, tronqué les « références régie » de la Ville des 6 derniers chiffres, rendant particulièrement difficiles les vérifications.

Néanmoins, la Ville a pu communiquer des précisions édifiantes sur certains dossiers, venant justifier sans aucun problème ses calculs, et démontrer les erreurs commises dans le Rapport. Là encore, la Chambre n'a pris que partiellement en compte ces nombreux éléments transmis par la Ville au provisoire.

De plus, ce Rapport omet de préciser l'année à laquelle se réfèrent les données présentées. Par déduction, il a pu être établi que tout cela concernait les loyers de l'année 2017.

Ces différents points se traduisent, par exemple, sur le dossier « référence régie » 90001001171000101, pour lequel la Chambre indique un calcul de loyer à hauteur de 15.251.64 € et affirme que le montant encaissé par la Ville ne serait que de 11.438.34 € en 2017. Or, le locataire étant parti le 29/09/2017, il était tout à fait normal que celui-ci n'ait payé qu'une partie du loyer annuel, prorata temporis. Mais, de ce type d'exemple, la Chambre déduit que la Ville suivrait insuffisamment ses loyers...

#### **5.4.1.3 Le renouvellement des contrats**

Ce point n'appelle pas d'observations complémentaires de la Ville.

#### **5.4.1.4 Les conventions d'occupation précaire**

La Chambre, pour estimer qu'il pourrait y avoir un avantage indu, se base sur les analyses des paragraphes précédents auxquelles la Ville a répondu supra.

### **5.4.2 Mise à disposition du Fortin des Corbières**

Sur le montant de la redevance, l'ironie de la Chambre (« avec ce niveau de loyer l'exploitation de M Marquet était viable, ce dont la Chambre n'avait pas douté ») est hors de propos. Elle est d'autant moins acceptable que la Chambre dénature par cette remarque la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, qui montrait que l'étude réalisée par le bureau d'étude mandaté par la Ville contredisait l'appréciation portée par la Chambre sur la soi-disant faiblesse de cette redevance.

Sans doute faut-il que la Chambre prenne conscience du fait que la détermination du montant d'une redevance d'occupation afférente à un projet économique déterminé est nécessairement fonction d'un taux de rendement raisonnablement positif, sans quoi le projet serait voué à l'échec et l'entreprise à la faillite. À lire le Rapport définitif, cette évidence n'est pas parvenue jusqu'à la Chambre.

Sur le fait que la Ville « a fait en sorte de signer » avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance domaniale le 1<sup>er</sup> juillet 2017 : l'observation provisoire est maintenue au définitif alors qu'il a été démontré que la Ville s'exposait à un recours indemnitaire si elle n'avait pas signé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Les arguments de la Ville en ce sens ne sont pas même effleurés dans le cadre du rapport définitif, au terme duquel cette critique erronée est pour autant maintenue.

Sur le PC délivré le 11 janvier 2018 à JCM Corporate Events, la critique de la Chambre est fondée sur un avis délivré par « un cabinet d'avocats spécialisés ». Or, l'avis en question est forcément déconnecté du PC en question, puisque l'avis est antérieur d'un an et demi à la délivrance de ce PC ! La Chambre n'en a cure et n'évoque pas même cette objection. Il se déduit par ailleurs des termes mêmes de l'avis du « cabinet spécialisé » que son rédacteur ne pouvait émettre un avis circonstancié puisqu'il précise n'avoir eu aucune pièce en main du dossier de PC qui lui était soumis pour analyse, dossier qui datait de 2006 ! La Chambre, ici encore, n'en a cure et a maintenu son observation contre vents et marées.

#### **5.4.3 Le suivi des logements de fonction**

##### **■ Concernant l'application des dispositions relatives au décret n°2012-752 du 9 mai 2012**

La Ville a déjà évoqué les raisons pour lesquelles les dispositions du décret n° 2012-752, entré en vigueur le 9 mai 2012, n'ont pu être mises en œuvre immédiatement.

La volumétrie, l'hétérogénéité des situations sur le plan technique (absence de compteur individuel) et sur le plan fonctionnel (diversité des situations selon les services) ainsi que le contexte social ont été autant de facteurs qui ont suscité un travail d'analyse, de négociations et d'arbitrages conséquents expliquant l'application tardive de ce décret.

##### **■ Concernant le montant des recettes provenant des logements de fonction**

Sur le nombre de 606 logements existants, il convient de préciser que l'occupation des logements de fonction est conditionnée par les besoins du service. Ainsi, la Chambre fait remarquer que sur les 390 logements occupés, 377 sont productifs de revenus alors que, pour la Ville, seuls les logements par convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) sont productifs de réels revenus, soit 64.

En effet, les 326 logements occupés par nécessité absolue de service (NAS) relèvent exclusivement des dispositions réglementaires prévues en la matière par l'article R.2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques précisant qu'un logement pour NAS est concédé gratuitement dès lors que « l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité ». Ce principe s'applique pleinement pour toutes les écoles, équipements sociaux et sportifs de la Ville. De ce fait, cette dernière ne peut transformer, pour des motifs purement d'ordre financier, l'ensemble de ses concessions de logements en COPA.

De même, il est constaté que les recettes en provenance des logements de fonction seraient plus importantes s'il était tenu compte des prix du marché tels qu'ils ressortent de la base

« Clameur ». À titre de réponse, la Ville confirme que l'actualisation des valeurs locatives est désormais applicable. Néanmoins, cette disposition ne concerne en l'état que les logements de fonction occupés dans le cadre d'une COPA. Or, le nombre de concessions de logements de ce type est resté inchangé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Par conséquent, il paraît difficile pour la Ville de retirer des recettes supplémentaires de cette situation.

#### ► **Concernant les valeurs des loyers déclarés en avantage en nature pour deux hauts fonctionnaires**

Concernant les valeurs locatives prises en compte pour l'évaluation des avantages en nature et notamment celles des deux hauts fonctionnaires de la Ville, cette dernière confirme son choix pour le système de l'évaluation forfaitaire qui repose sur un barème instauré par l'URSAFF et fixé en fonction des revenus du salarié et du nombre de pièces principales du logement occupé.

Elle confirme également que, pour l'un d'eux, le montant de la valeur du loyer est resté inchangé parce que, bien qu'ayant une superficie plus importante, le logement de l'intéressé disposait d'un nombre de pièces principales moins important.

Quant aux montants de la valeur des loyers contestés de 581 € et 566 € pour les deux fonctionnaires, le montant de 913 €, indiqué par la Chambre, ne tient pas compte de l'abattement de 30 % prévu par la réglementation de l'URSAFF sur la valeur forfaitaire de l'avantage du logement applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ni de la déduction faite des forfaits fluides payés par les intéressés.

#### ► **Concernant les modes de calcul du forfait de fluides définis par la délibération du 26 juin 2017 et applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les agents logés non équipés de compteurs individuels**

La Ville a déjà précisé les raisons pour lesquelles elle a instauré, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, un mode de calcul d'un forfait eau, favorable à l'agent logé ne disposant pas de compteur individuel dans son logement. Cette décision correspond à un choix délibéré de la Ville qui tient compte de considérations sociales. Il convient en effet de rappeler que les agents logés par NAS sont exclusivement des agents de catégorie C dont les rémunérations sont relativement peu élevées. La mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de nouveaux forfaits actualisés a déjà multiplié par 3 en moyenne leurs dépenses en matière de fourniture de fluides.

### **5.4.4 Les baux emphytéotiques**

**S'agissant du bail à construction conclu avec le Massalia Shopping Mall**, la Ville prend évidemment acte de l'aveu que « la Chambre estime ne plus être en mesure de se prononcer sur l'équilibre économique de ce contrat ». Cela appelle quatre observations.

**En premier lieu**, très formellement, il est assez incohérent de confesser ne pas être en mesure de se prononcer sur l'équilibre économique d'un contrat deux paragraphes après avoir conclu à un équilibre du contrat en indiquant que « les conditions actuelles du bail reviennent pour le preneur à payer un loyer mensuel de 29 centimes le m<sup>2</sup> par mois soit 3,50 € par an ».