



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE (Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 juin 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
1 INTRODUCTION	5
2 PRÉSENTATION.....	6
3 LES CONDITIONS DE CRÉATION DE LA MÉTROPOLE.....	7
3.1 Une absence d'adhésion au projet de métropole	7
3.2 Un statut dérogatoire issu d'un compromis conservateur	9
3.3 Le fonctionnement d'une gouvernance « à deux étages »	11
3.3.1 L'échelon central.....	11
3.3.2 L'échelon local.....	13
4 DES FINANCES ET DES RESSOURCES HUMAINES TRIBUTAIRES DES CONDITIONS DE CRÉATION.....	19
4.1 L'héritage des anciens établissements publics de coopération intercommunale	19
4.1.1 Des périmètres d'EPCI modifiés peu avant la création de la métropole	19
4.1.2 L'effet des nouveaux engagements	20
4.1.3 Les effets variables des conventions conclues avec les communes avant la création de la métropole	22
4.1.4 Les moyens financiers réaffectés aux communes	24
4.2 Évolution du champ de compétence de la métropole.....	27
4.2.1 Les compétences transférées des communes.....	28
4.2.2 Compétences transférées par les départements	32
4.3 Les conséquences financières, sur les ressources humaines et le patrimoine des transferts	32
4.3.1 Les charges nettes transférées par les communes et les départements	32
4.3.2 Les moyens humains mis à disposition de la métropole pour l'exercice des compétences	34
4.3.3 Les transferts patrimoniaux.....	38
5 L'ADAPTATION DES MODES DE GESTION	39
5.1 L'harmonisation de la gestion sur le territoire de la métropole	39
5.1.1 L'exemple de la commande publique	39
5.1.2 La multiplicité des SEM et SPL	39
5.2 L'optimisation et la modernisation de la gestion	40
5.3 Le pacte de gouvernance financier et fiscal	40
5.4 Les documents programmatiques ou stratégiques.....	40
5.4.1 Le schéma métropolitain de gestion des déchets et les enjeux de ce secteur	41
5.4.2 L'agenda de la mobilité métropolitaine.....	43
6 LES RELATIONS DE LA MÉTROPOLE AVEC LES AUTRES ENTITÉS ET SON RAYONNEMENT.....	44
6.1 Les relations avec l'État	44
6.2 Les relations avec la région.....	45
6.2.1 Le contrat régional d'équilibre territorial	45
6.2.2 Contrat Plan État Région.....	46

6.3 Les relations avec le Département	47
6.4 Le rayonnement de la métropole	48
6.4.1 Caractéristiques socio-démographiques	48
6.4.2 L'attractivité économique du territoire.....	49
7 TRAJECTOIRE FINANCIÈRE	51
7.1 Analyse des risques et fiabilité des comptes	51
7.1.1 Amortissements et immobilisations en cours	51
7.1.2 L'inventaire au 1 ^{er} janvier 2016	52
7.1.3 Provisions	55
7.1.4 Opérations à classer ou à régulariser	56
7.1.5 Les délais de paiement et les rattachements des charges et produits à l'exercice	57
7.1.6 Les restes à réaliser de la section d'investissement.....	58
7.1.7 L'affectation des résultats	59
7.1.8 Équilibre des flux réciproques entre les différents budgets de la ville	60
7.2 La trajectoire financière	60
7.2.1 Recettes de fonctionnement.....	62
7.2.2 Dépenses de fonctionnement.....	69
7.2.3 Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement	71
7.2.4 L'effort d'investissement et son financement	73
7.2.5 L'analyse de la dette.....	75
7.2.6 Analyse bilancielle	79
8 EXAMEN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	80
8.1 Situation démographique et sociale du territoire : l'enjeu du logement.....	80
8.2 Contribution de la métropole Aix-Marseille-Provence à la politique du logement	82
8.2.1 Compétences et moyens, gouvernance.....	82
8.2.2 Le programme local de l'habitat	85
8.2.3 La lutte contre l'habitat indigne	90
8.2.4 Les délégations des aides à la pierre	93
8.3 La demande de logement.....	96
8.3.1 Le parc social	96
8.3.2 La politique d'attribution et de peuplement	98
8.3.3 L'accès au parc social des ménages aidés	98
8.3.4 La gestion de la demande de logement	99
8.4 L'attribution de logement.....	101
8.4.1 Les bailleurs sociaux	101
8.4.2 Les commissions d'attribution des logements.....	102
8.4.3 La nature de la contribution du parc privé au logement des publics modestes	102
ANNEXES.....	104

SYNTHÈSE

La chambre a inscrit à son programme de contrôle de l'année 2019 l'examen des comptes et de la gestion de la métropole Aix-Marseille-Provence. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de deux enquêtes nationales des juridictions financières, l'une consacrée à la construction métropolitaine, l'autre dédiée à la territorialisation de la politique du logement.

Aix-Marseille-Provence a été créée le 1^{er} janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM). Issue de la fusion de six intercommunalités préexistantes, cette nouvelle entité est, hors Grand Paris, la plus peuplée de France. Sa vocation essentielle était de mettre fin à une forme de fragmentation administrative du territoire, pour lui substituer une organisation permettant d'unir les forces des territoires et d'exercer de manière cohérente, à une échelle quasi-départementale, des compétences élargies. Les conditions d'exercice de ses compétences en sont devenues l'enjeu principal.

Or, le statut de la métropole Aix-Marseille-Provence, dérogoire du droit commun, est le fruit d'un consensus fragile qui se traduit très concrètement, dans les textes fondateurs, par le rôle prépondérant que jouent les territoires correspondant aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés.

Qu'il s'agisse de gouvernance (participation et intervention au sein des organes métropolitains centraux), d'exercice des compétences, ou encore de gestion financière, une large autonomie est laissée à ces territoires. Ces échelons locaux présentent toujours l'apparence de centres de décisions et de pouvoirs, alors qu'ils auraient pu, après une brève période transitoire, n'exercer qu'un rôle essentiellement consultatif. Au lieu de privilégier une véritable stratégie métropolitaine, cette forme de pérennisation de l'organisation et du fonctionnement des anciens établissements publics de coopération intercommunale, favorise l'agglomération de stratégies locales anciennes, notamment en termes de gestion et d'investissement. Les territoires consomment ainsi l'essentiel des crédits d'investissement de la nouvelle institution, au détriment de projets pensés à l'échelle métropolitaine.

À l'occasion du renouvellement du conseil métropolitain en 2020, la métropole pourrait utilement revoir tout ou partie des modalités d'exercice des compétences qu'elle a déléguées aux territoires, comme la loi le lui permet. Cela suppose qu'elle établisse une frontière claire entre les compétences de pure proximité, qui pourraient continuer d'être portées localement, et la reprise à l'échelon central des compétences structurantes destinées à servir le projet métropolitain. Cette remise à plat de la carte des compétences constituerait l'occasion de redéfinir les contours d'un schéma de coopération métropolitain renouvelé et de réviser à leur juste niveau les moyens alloués aux territoires.

La métropole Aix-Marseille-Provence devrait s'attacher dans cette perspective, à réviser à leur juste valeur le montant des attributions de compensation (AC) versées à ses communes membres qui avaient fortement augmenté avant la création du nouvel ensemble métropolitain. Ces reversements devraient uniquement correspondre au montant réel des charges transférées par les communes à l'intercommunalité. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour la métropole qui, si elle persistait à redistribuer l'essentiel de la fiscalité levée sur son territoire, ne saurait être en capacité de financer et donner corps aux projets ambitieux de développement et de mise en valeur du territoire qu'elle s'est assignée.

Sur le plan financier, il peut être également relevé que les décisions prises en matière d'investissement, peu avant ou en 2015, au sein des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés, ont certainement sécurisé les communes quant aux investissements qu'elles souhaitaient voir réaliser. Toutefois, ces décisions ont réduit à due proportion, les marges de manœuvre financières du nouvel EPCI métropolitain. Elles ont de plus potentiellement contribué à une augmentation de la charge de la dette correspondante, au détriment du financement d'opérations que le conseil de la métropole aurait pu reconnaître d'intérêt métropolitain.

Par ailleurs, malgré une masse salariale et des embauches contenues sur le budget métropolitain, aucune économie d'échelle ne semble pour l'heure se dessiner à l'échelle du territoire, communes comprises. À l'exception de deux communes, toutes enregistrent une hausse de leurs dépenses de personnels sur la période observée.

Territoire en tension en la matière, la métropole d'Aix-Marseille-Provence est l'un des acteurs de la politique du logement, notamment pour le logement social. Cette politique partagée entre de nombreux acteurs, s'articule essentiellement autour de son PLH qui doit être élaboré par la métropole. Ce projet en cours n'a pas encore été adopté à ce jour, le privant de tout caractère exécutoire. Cela rend les délégations des aides à la pierre accordées par l'État à la métropole sur l'ensemble de son territoire, irrégulières. Un PLH « transitoire », bien que tous les anciens territoires n'aient pas été antérieurement dotés d'un document exécutoire susceptible d'être prolongé, fait office de fondement à plusieurs actions, et notamment à la promotion d'opérations d'amélioration de l'habitat. En matière de résorption de l'habitat indigne dont la majorité des actions relève du secteur Marseille-centre, particulièrement concerné par le sujet, la métropole semble devenir chef de file et assume un rôle de coordonnateur. Cependant elle ne dispose pas du pouvoir d'exercer directement cette compétence qui demeure du ressort des communes.

Échelon essentiel, la métropole doit s'affirmer face à la multitude de bailleurs sociaux, et devenir encore plus active et exigeante en matière de suivi de l'évolution de la demande de logements, et de pilotage des attributions de logements sociaux. À ce jour, à défaut de disposer d'informations fiables en matière de production de logements sociaux, l'entité métropolitaine souffre d'une vision trop générale de ce sujet, l'envisageant sous un angle essentiellement programmatique. En se dotant de telles informations, elle serait mieux à même de suivre et d'adapter finement la politique mise en œuvre. Ce faisant, elle contribuerait à augmenter sensiblement les chances du territoire métropolitain d'atteindre les objectifs de production de logements assignés aux communes membres.

1 INTRODUCTION

(1) La chambre a inscrit à son programme de contrôle de l'année 2019 l'examen de la gestion de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP).

(2) Par lettre en date du 1^{er} février 2019, le président de la Chambre a informé l'ordonnateur en fonctions, Mme Martine Vassal, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. M. Jean-Claude Gaudin, ancien président et ordonnateur de la métropole AMP du 1^{er} janvier 2016 au 19 septembre 2018, a également été avisé de l'ouverture du contrôle par courrier en date du 1^{er} février 2019.

(3) Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'enquêtes communes associant les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes portant d'une part, sur la mise en place de métropoles et leur rayonnement, d'autre part, sur la territorialisation de la politique du logement, en particulier l'élaboration du programme local de l'habitat, la gestion du logement social, ainsi que les délégations des aides à la pierre.

(4) La métropole Aix-Marseille-Provence est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2016 de six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Afin de mieux apprécier les conditions de la création du nouvel établissement et pour les seuls besoins de l'instruction, les données financières des six établissements fusionnés ont été examinées. Cet examen a cependant été circonscrit aux deux exercices précédents la création d'AMP, soit 2014 et 2015. Les ordonnateurs des anciens EPCI en ont été avisés par courrier du président de la Chambre. À titre uniquement formel, et sans lien avec une quelconque appréciation de leur gestion des EPCI, une lettre dite « de fin de contrôle », sans observation, a été adressée à chacun d'eux après un ultime entretien individuel.

(5) Pour la métropole Aix-Marseille-Provence, en application des dispositions prévues à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 5 novembre 2019 avec Mme Martine Vassal, présidente en fonctions de la métropole, et le 6 novembre 2019 avec M. Jean-Claude Gaudin, ancien ordonnateur. Des observations provisoires ont été arrêtées par la Chambre et un même rapport a été adressé à ces deux ordonnateurs. Parallèlement, des extraits ont été envoyés à tous les tiers ayant à en connaître.

(6) Des réponses au rapport provisoire ou aux extraits ont été adressées à la Chambre. Aucune demande d'audition ou de consultation de pièces ne lui est parvenue. La Chambre a arrêté les observations définitives qui suivent lors de sa séance du 22 juin 2020.

2 PRÉSENTATION

(7) La métropole Aix-Marseille-Provence a été créée le 1^{er} janvier 2016 à la suite de l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM). Cette nouvelle entité est issue de la fusion de six intercommunalités préexistantes¹ :

- la communauté urbaine Marseille-Provence-Méditerranée (CUMPM) ;
- la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) ;
- la communauté d'agglomération Agglopolo Provence (CAP) ;
- la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile (CAPAE) ;
- le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) ;
- la communauté d'agglomération du pays de Martigues (CAPM).

(8) La métropole présente pour particularité d'être divisée en six territoires, dont les périmètres géographiques se recoupent exactement avec ceux des six EPCI fusionnés lors de sa création, afin de tenir compte « des solidarités préexistantes ». Le but de cette organisation est de garantir « une métropole des proximités », « fondée sur les principes de solidarité et d'équité entre les territoires et les communes, la recherche d'un aménagement équilibré de l'espace métropolitain »². Ces territoires sont soumis chacun à une gouvernance particulière, au travers d'un conseil de territoire (CT), et se voient déléguer une partie des compétences métropolitaines (cf. ci-après).

Tableau n° 1 : Anciens et nouveaux périmètres

<i>Dénomination du Territoire métropolitain et du Conseil de territoire (CT) éponyme</i>	<i>Appellation de l'ancien EPCI</i>
<i>Territoire et CT1 « Marseille-Provence »</i>	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
<i>Territoire et CT2 « Pays d'Aix »</i>	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
<i>Territoire et CT3 « Pays Salonais »</i>	Communauté d'agglomération Agglopolo Provence
<i>Territoire et CT4 « Pays d'Aubagne et de l'Étoile »</i>	Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile
<i>Territoire et CT5 « Istres Ouest Provence »</i>	Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence
<i>Territoire et CT6 « Pays de Martigues »</i>	Communauté d'agglomération du Pays de Martigues

Source : métropole Aix-Marseille-Provence

¹ Cf. cartographie en annexe 1.

² Cf. cartographie en annexe 2.

(9) Couvrant un ensemble urbain dense, en particulier autour des villes de Marseille et d'Aix-en-Provence, la métropole AMP regroupe ainsi 92 communes³ (dont une commune du Var, Saint-Zacharie et une commune du Vaucluse, Pertuis). Elle s'étend sur 3 150 km², ce qui représente six fois le territoire de Grand Lyon et quatre fois celui de Grand Paris. Elle compte 1,85 million d'habitants⁴, soit 93 % de la population du département des Bouches-du-Rhône et 37 % de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

(10) Au sein de ce vaste territoire, la rationalisation fonctionnelle et financière, à travers l'effet de levier que peut constituer le regroupement de compétences exercées jusqu'alors de manière différenciée par six EPCI distincts, et la construction de projets communs, sont les enjeux majeurs pour cette métropole créée il y a 4 ans.

(11) Par ailleurs, même si à ce stade le projet semble être mis en sommeil, une fusion de la métropole Aix-Marseille-Provence avec le Conseil départemental des Bouches du Rhône, ainsi qu'une extension du périmètre métropolitain à l'ensemble des communes du département, ont été étudiées. Missionné par le Premier ministre, le préfet de région a déjà établi un rapport dans cette perspective (voir paragraphe 6.3 ci-après).

(12) Afin d'analyser les conditions de réussite des objectifs métropolitains, la chambre s'est attachée à examiner le contexte de la création d'AMP, son organisation ainsi que les conditions de répartition et d'exercice des compétences au sein de ses territoires. La trajectoire financière suivie par la métropole a également été étudiée afin de s'assurer que les moyens employés, ainsi que ceux potentiellement disponibles, sont compatibles avec les objectifs que se donnent la structure et le territoire. En outre, au regard des critères sociaux-économiques défavorables caractérisant de vastes secteurs du territoire métropolitain, les questions relatives au logement, ont été abordées car elles constituent un autre enjeu majeur pour Aix-Marseille-Provence.

3 LES CONDITIONS DE CRÉATION DE LA MÉTROPOLE

3.1 Une absence d'adhésion au projet de métropole

(13) La naissance de la métropole a été marquée par les réticences de nombreux élus et, après plus de trois années d'existence, ces difficultés persistent encore largement. Ces oppositions étaient cependant moins marquées sur le territoire de l'ancienne communauté urbaine de Marseille Provence (CUMPM) que dans les autres EPCI, dans la mesure où les communes qui la composaient appartenaient déjà à une entité intercommunale plutôt intégrée.

(14) Cette hostilité à la construction métropolitaine repose sur plusieurs facteurs, au premier rang desquels figurent des facteurs politiques.

³ Décret n° 2015-1085 du 28 août 2015 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

⁴ Source : Insee, RP2011 et RP2016, exploitations principales, géographie au 01/01/2019 (population 2016).

(15) Le poids démographique de la ville de Marseille lui permet de disposer de la majorité relative des sièges au conseil métropolitain (108 sièges sur 240, à comparer avec Aix-en-Provence qui n'en dispose que de 17). L'ensemble des communes de l'ancienne communauté urbaine de Marseille, disposent à elles-seules de plus de la moitié des sièges. De ce fait, les élus des autres territoires craignent que le territoire marseillais ne concentre l'essentiel des prérogatives et des ressources, ne leur laissant que des pouvoirs symboliques et peu d'influence dans la construction des projets métropolitains, l'exercice des compétences ou la poursuite des politiques sur leur périmètre géographique.

(16) Cette absence de consensus politique n'a pas créé les conditions favorables à l'émergence d'une entité dans laquelle les territoires seraient réunis autour d'un projet commun. La fusion n'a été vécue que comme une union forcée dictée par la loi.

(17) Les désaccords reposent ensuite sur des données socio-économiques.

(18) L'adoption d'une fiscalité unique était perçue comme avantageuse pour Marseille, mais néfaste pour les communes environnantes plus aisées.

(19) La configuration polycentrique du territoire de la métropole, où les différentes villes-centres et territoires des ex-EPCI présentent des caractéristiques très hétérogènes en termes d'activités, de niveau de richesse, de nombre de logements sociaux, de données sociologiques, ne contribue pas à une unité du territoire. À titre d'illustration, 26 % de la population marseillaise vit sous le seuil de pauvreté, contre 14 % à Aix-en-Provence, ville dont le taux de chômage s'établit quatre points en-deçà de celui de la cité phocéenne⁵. La ville de Marseille concentre par ailleurs les trois quarts des populations du département vivant dans des quartiers prioritaires de la ville. Associés à ces facteurs, les distances, et surtout les temps de trajets interurbains longs, concourent notablement à renforcer le sentiment d'éloignement des différents territoires.

(20) Le boycott répété des élus aux invitations à débattre du Gouvernement, leur promotion d'un contre-projet alternatif, les recours successifs⁶ et enfin l'annulation de l'élection du tout premier président de la métropole, témoignent de cette forte opposition locale à la création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Bien que ce dernier ait été réélu le 17 mars 2016, le contentieux qui visait le président Gaudin a néanmoins paralysé le fonctionnement de la nouvelle entité pendant les trois premiers mois qui ont suivi sa création.

(21) Si la maire d'Aix-en-Provence entendait « saisir la Cour européenne des droits de l'homme » et réclamait « un referendum local »⁷, une partie des maires initialement opposés à la métropole se sont toutefois résignés, souhaitant « défendre [leurs] communes » « en tant qu'acteurs au sein de la métropole ».

(22) La mission interministérielle de préfiguration de la métropole, mise en place par le Gouvernement au mois de février 2013, n'aura donc pas permis de fédérer les acteurs du territoire (au premier chef les élus) autour d'un projet concret commun, ni de préparer techniquement la naissance de cette nouvelle institution.

⁵ Le taux de chômage des jeunes est supérieur à 40 % dans la plupart des arrondissements des quartiers nord.

⁶ Recours contre le décret de création de la métropole ; Question prioritaire de constitutionnalité relative à la répartition des sièges au sein du conseil métropolitain.

⁷ Cf. délibérations du conseil municipal d'Aix-en-Provence de 2016.

(23) Sous l'appellation « Ambition 2040 », le projet métropolitain finalement voté par les élus, qui confirme pourtant la nécessité de construire ensemble et sur la durée l'avenir de la métropole, ne se traduit pas par la mise en œuvre réelle d'un projet structurant à l'échelle de tout le territoire. De fait, malgré les 400 jours de co-construction mis en avant par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la réalisation du projet métropolitain ne pouvait essentiellement se résumer, à la fin de la première mandature, qu'à l'addition des projets déjà initiés sur le périmètre des anciens EPCI (voir ci-après, § 3.3.2.4).

3.2 Un statut dérogatoire issu d'un compromis conservateur

(24) La défiance à l'égard de la métropole a conduit le législateur à prévoir un statut et une organisation institutionnelle exorbitants du droit commun pour la métropole Aix-Marseille-Provence, en conférant un statut juridique et des pouvoirs aux territoires des six EPCI qu'elle a absorbés.

(25) La métropole Aix-Marseille-Provence est ainsi dotée d'une gouvernance dérogatoire aux autres métropoles (hors Grand Lyon). Elle se décompose en deux « étages », constitués d'un échelon central (le conseil de la métropole) et d'un échelon local (les territoires, eux-mêmes dotés de leurs propres conseils).

(26) En application de la loi NOTRe⁸, sauf délibération expresse adoptée à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole, celui-ci délègue aux conseils de territoires, jusqu'au 31 décembre 2019, l'exercice de l'ensemble des compétences transférées par les communes-membres (à l'exception cependant d'une liste de compétences « stratégiques » définies au II de l'article L. 5218-7 du CGCT concernant divers schémas d'ensemble intéressant le territoire métropolitain, les MIN⁹, concessions d'électricité et de gaz, ainsi que l'élaboration du projet métropolitain). La loi NOTRe a également prévu que les directeurs généraux adjoints des services des six intercommunalités fusionnées conservent de droit leur poste auprès du président du conseil de la métropole, ce qui ne contribue pas à alléger l'organigramme des services.

(27) De fait, comme il sera vu en détail ci-après, à de rares exceptions près (documents programmatiques essentiellement), les territoires ont bénéficié d'une délégation systématique du conseil de la métropole, pour exercer les compétences qui auraient dû lui être dévolues, ce qui a empêché le nouvel établissement de jouer un véritable rôle, en matière d'économie d'échelle ou de politiques intégrées.

(28) De plus, contrairement à l'engagement pris à l'origine par M. Jean-Claude Gaudin, alors président de la métropole Aix-Marseille-Provence, aucun compte-rendu ni rapport allant dans le sens d'un repositionnement au profit de l'échelon central ne sera présenté à l'assemblée délibérante, ce qui aura pour conséquence de figer pendant quatre ans le champ et la répartition des compétences entre conseil métropolitain et conseils des territoires.

⁸ Loi du 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

⁹ Marché d'intérêt national.

(29) Le transfert à la métropole, au 1er janvier 2018, de compétences jusqu'ici encore exercées directement par certaines de ses communes-membres, n'aura pas été davantage l'occasion d'un rééquilibrage entre échelon central et échelon local. Ces nouvelles compétences acquises par la métropole ont également été déléguées aux territoires.

(30) Le statut dérogatoire censé pallier un défaut d'adhésion, d'anticipation et de préparation au cours de la phase précédant la naissance de la métropole, n'a pas pour autant permis d'aplanir profondément les désaccords politiques entre les différents territoires, malgré la place prépondérante qui leur a été laissée dans le nouvel ensemble intercommunal (choix des projets et ressources associées, exercice des compétences...). C'est ainsi une continuité de service qui s'est opportunément imposée au cours des quatre années suivant la naissance d'Aix-Marseille-Provence.

(31) Ces délégations de compétences, qui pouvaient encore se justifier par le délai nécessaire à la mise sur pied d'une structure métropolitaine en capacité de couvrir intégralement son champ de compétence, n'ont pas nécessairement vocation à perdurer au-delà du 31 décembre 2019. Toutefois, la loi offre au conseil de la métropole, à compter du 1^{er} janvier 2020, la possibilité de les renouveler en tout ou partie¹⁰, ainsi que tout ou partie de la compétence définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

(32) L'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les six conseils de territoires ont été saisis de la question pour avis. Chacun a rendu un avis favorable à la prolongation des délégations de compétences déjà existantes, pour une période limitée allant du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au renouvellement complet de l'organe délibérant. Dès lors, par six délibérations prises le 19 décembre 2019, le conseil de la métropole a accueilli favorablement cette prolongation.

(33) L'année 2020 pourrait se traduire par une forme de rééquilibrage entre les deux échelons d'intervention, distinguant ce qui est et pourrait rester délégué aux conseils de territoire, de ce qui pourrait devenir de la compétence effective du conseil métropolitain. La réflexion menée au sein du bloc intercommunal devrait être cohérente et respecter les ambitions programmatiques élevées que la métropole s'est elle-même fixée.

(34) En tout état de cause, les délégations correspondantes aux conseils de territoire devront être prises au plus tard au moment du renouvellement complet du conseil métropolitain en 2020. À défaut, au-delà de cette échéance, l'exercice de compétences métropolitaines par les conseils de territoires serait illégal.

¹⁰ Cf. avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5218-7 du CGCT.

3.3 Le fonctionnement d'une gouvernance « à deux étages »

3.3.1 L'échelon central

3.3.1.1 Le conseil de la métropole

(35) Les organes de gouvernance de la métropole reposent, en premier lieu, sur le conseil métropole. Réunissant trimestriellement les 240 conseillers représentant les 92 communes membres de la métropole, il règle par ses délibérations les affaires qui relèvent de la compétence métropolitaine.

(36) Douze commissions thématiques permanentes ont été créées au sein de ce conseil, étudiant les dossiers relevant de leur champ de compétences et préparant les délibérations soumises au conseil ou au bureau (ex. : commission finances et administration générale, commission urbanisme et aménagement...). Dans les faits, les vice-présidents en charge¹¹ les convoquent et les président, pas le président de la métropole. Elles émettent des avis consultatifs. Les présidents des conseils de territoire sont également membres de droit de ces commissions.

3.3.1.2 Le bureau

(37) Le bureau est composé de 33 membres : le président de la métropole, les six présidents de conseils de territoire qui sont de droit vice-présidents de la métropole (cf. *infra*), 20 vice-présidents et six autres membres élus par le conseil de la métropole.

(38) Les délégations qui ont été confiées au bureau par le conseil de la métropole lors de sa séance du 17 mars 2016, consistent en une liste de 18 domaines-types, parmi lesquels on trouve certains domaines sensibles¹². Le bureau adopte dans ce cadre des décisions, dont il est rendu compte à chaque conseil métropolitain. Du fait de sa composition, le bureau joue également le rôle d'instance de dialogue entre la métropole et ses territoires.

¹¹ Ils sont désignés à l'occasion de la première séance de la commission.

¹² L'attribution et la demande de subventions (dans le cadre du budget voté) ; Ajuster la nomenclature d'emplois budgétaires dans la limite des crédits ouverts ; Approuver toutes les conventions sauf celles relevant des marchés publics et DSP ; Conclure tous baux à construction ou emphytéotiques sauf ceux relevant d'une DSP ; Donner ou prendre à bail, conclure toute convention d'occupation, de mise à disposition du domaine public ou du domaine privé et les avenants correspondants dont la durée est supérieure à 12 ans et, approuver les conditions de rémunération des intermédiaires ; Fixer les indemnités allouées en cas d'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, d'un montant supérieur à 90 000 euros et inférieur ou égal à 1 500 000 euros ; Autoriser les démolitions d'ouvrages, propriétés de la Métropole, et lancement des procédures administratives nécessaires afférentes ; Prendre les décisions relatives aux mises en demeure d'acquiescer suite à l'application de l'article 123-9 du code de l'urbanisme ; Approuver les protocoles transactionnels.

3.3.1.3 La conférence métropolitaine des maires

(39) L'article L. 5218-9 du CGCT issu de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a institué une conférence métropolitaine des maires au sein de la métropole AMP. Elle peut être consultée pour avis sur l'élaboration et la mise en œuvre des projets métropolitains. Présidée par le président de la métropole qui la convoque en séance plénière au moins deux fois par an, et à chaque fois qu'il le juge utile, elle est composée des 92 maires des communes-membres de la métropole. Les séances de cette conférence présentent pour particularité de ne pas être publiques.

(40) Selon le pacte de gouvernance financier et fiscal, la Conférence est saisie des grands sujets tels le SCOT, le PLH, l'équipement, la fiscalité, les grands projets dont le projet métropolitain, ou encore le PDU¹⁴. Elle doit également être consultée sur la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines. À l'aide de cette instance, la métropole souhaite favoriser la cohésion et renforcer l'efficacité de l'action publique. À cet effet des groupes de travail sont constitués, présidés par le vice-président chargé de la concertation territoriale qui est appuyé par les directions générales adjointes (DGA) concernées. Parallèlement, il existe un comité métropolitain des directeurs généraux des services (DGS) des 92 communes, animé par le DGS de la métropole.

(41) Si un groupe de travail permanent « coopération-mutualisation » a été installé afin de développer des coopérations¹³, les contributions les plus notables de cette conférence sont à ce stade, celles apportées au plan mobilité, au projet métropolitain et au pacte de gouvernance financier et fiscal, ainsi qu'aux commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT).

3.3.1.4 Le conseil de développement

(42) La loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a également institué au sein des métropoles un conseil de développement qui réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de la métropole. Il s'organise librement et se voit consulté sur les principales orientations, les documents de prospective et de planification, sur les politiques locales de promotion du développement durable ou sur toute autre question. Les avis rendus par le conseil de développement ainsi que son rapport annuel, sont adoptés dans une séance plénière, puis présentés au conseil de la métropole.

(43) Installé le 6 avril 2017, le conseil de développement est présidé par le directeur des sites français d'Airbus Helicopters et président de l'ESH Immobilière Méditerranée. Le but de cet organe de 180 membres était de faire participer la société civile à la construction du projet métropolitain. Il se décompose en trois collèges dont le plus important en nombre de membres reste le collège dit « territorial » (90 membres désignés par les présidents des conseils de territoire), auquel s'ajoute un collège « partenaires » (50 membres issus des chambres consulaires, fédérations syndicales, acteurs économiques et sociaux) et un collège de 40 personnalités qualifiées.

¹³ Groupements de commandes ; plateforme juridique et administrative ; appui aux communes ; mise en commun de moyens, de services et d'équipements entre la métropole et les communes, ou entre les communes ; élaboration du schéma de mutualisation.

(44) S'appuyant sur des commissions thématiques, le conseil de développement a présenté les rapports qu'il a établis, au cours du conseil métropolitain du mois de juin 2018. À cette occasion, le projet métropolitain, pour lequel le conseil de développement avait été saisi, a été adopté. On notera qu'en 2018-2019, le conseil également été saisi du plan climat énergie métropolitain et du PLUi du territoire Marseille-Provence. Son avis a aussi été sollicité sur les documents programmatiques (PDU, PLH, SCOT¹⁴ et plan alimentaire territorial).

(45) Les territoires sont donc représentés et appelés à participer activement à la gouvernance centrale de la métropole, qu'il s'agisse du conseil métropolitain et de ses commissions thématiques permanentes, du bureau, de la conférence métropolitaine des maires ou encore du conseil de développement.

3.3.2 L'échelon local

3.3.2.1 Organisation

(46) Dans chacun des territoires un organe particulier, appelé conseil de territoire (CT), a été créé.

(47) Selon le pacte de gouvernance financier et fiscal, ces conseils sont « *les garants des spécificités et d'une gestion de proximité* » des politiques prioritaires. Y sont également citées les communes-membres, ce qui renvoie à la multitude de conventions de gestion signées avec elles par la métropole, afin de servir de cadre juridique à l'exercice de compétences que le nouvel EPCI métropolitain leurs consent (cf. *infra*). Les sièges des CT, fixés par le règlement intérieur de la métropole, se situent dans les villes-centre des anciens EPCI¹⁵. Ils se répartissent de la façon suivante.

Tableau n° 2 : Répartition des sièges au conseil métropolitain

Conseil de territoire (CT)	Ancien EPCI	Siège	Nombre de conseillers métropolitains
CT 1 Marseille-Provence	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole	Marseille	131
CT 2 Pays d'Aix	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix	Aix-en-Provence	55
CT 3 Pays Salonais	Communauté d'agglomération Agglopolo Provence	Salon-de-Provence	21
CT 4 du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	Aubagne	16
CT 5 Istres Ouest Provence	Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence	Istres	10
CT 6 Pays de Martigues	Communauté d'agglomération du Pays de Martigues	Martigues	7

Source : métropole Aix-Marseille-Provence

¹⁴ PLH : programme local de l'habitat ; PDU : plan de déplacement urbain ; SCOT : schéma de cohérence territoriale.

¹⁵ Le ressort des conseils de territoires a été fixé par les dispositions du décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015 portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. C'est le règlement intérieur de la métropole qui détermine les sièges de chacun des conseils de territoire (article L. 5218-4 CGCT).

(48) Chacun des 240 conseillers siège à la fois au CT et au conseil métropolitain. Toutefois, la métropole ayant été créée au cours du mandat des anciens conseillers communautaires des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés, la loi NOTRe du 7 août 2015, a permis à ces derniers de siéger également dans les conseils de territoire, même s'ils ne sont pas membres du conseil métropolitain nouvellement élu. Ce faisant, 450 conseillers en tout siégeaient dans les CT. Cette situation transitoire prend fin à l'issue des élections municipales de 2020.

(49) Chaque CT désigne son président, élu en son sein, président qui désigne à son tour un ou plusieurs vice-présidents (au maximum 30 % du nombre de conseillers du territoire sans pouvoir excéder 15). Chaque président de CT est vice-président de droit de la métropole et ordonnateur de l'état spécial de territoire (EST, Cf. *infra*).

(50) Les CT ne disposent pas de la personnalité morale, ni du pouvoir fiscal. Ils n'ont en principe qu'un rôle essentiellement consultatif¹⁶ mais ont bénéficié comme indiqué ci-avant, de délégations de compétences importantes de la part du conseil de la métropole. Par ailleurs, la présence systématique des présidents de CT ou de leurs représentants dans les instances de gouvernance centrale leurs garantit a priori un certain poids. Le CT peut également demander par délibération l'inscription à l'ordre du jour de toute affaire intéressant le territoire ou émettre des vœux sur tous les sujets intéressant le territoire, dans la limite d'une délibération ou d'un vœu par territoire et par séance du conseil métropolitain.

(51) Les élus sont attachés à ces conseils de territoire qui sont un lieu de débats privilégié et favorisent l'examen des points inscrits à l'ordre du jour du conseil métropolitain en limitant les débats aux points sur lesquels subsistent un désaccord des conseillers.

3.3.2.2 Les compétences déléguées aux conseils de territoires

(52) En application des dispositions de l'article L. 5218-7 du CGCT, les conseils de territoire exercent directement des compétences par délégation du conseil de la métropole, réparties dans les six blocs de politiques publiques suivants¹⁷ :

- développement et d'aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

¹⁶ Avis sur les rapports de présentation et les projets de délibération, préalablement à leur examen par le conseil métropolitain dès lors que leur exécution est prévue en tout ou partie dans les limites du territoire, dans les domaines suivants : développement économique, social et culturel, aménagement de l'espace métropolitain et politique locale de l'habitat.

¹⁷ Détail en annexe 4.

(53) À cette liste de compétences déjà exercées par les EPCI dont ils sont issus, s'ajoutent également les compétences facultatives exercées avant leur fusion au sein de la métropole. Seules les compétences stratégiques et programmatiques restent du ressort du conseil métropolitain. En ce qui concerne le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), la métropole sera couverte à raison d'un PLUi par territoire. L'engagement de la procédure a été approuvé par le conseil métropolitain. En revanche il appartient aux CT de les élaborer, en collaboration avec les communes.

3.3.2.3 Les moyens alloués aux conseils de territoire

(54) Les dépenses et les recettes de chaque conseil de territoire sont inscrites au budget de la métropole et sont détaillées dans un document budgétaire annexe appelé état spécial de territoire (EST). Il existe donc six EST.

(55) À la création de la métropole, les EST ne reflétaient pas intégralement les dépenses d'exercice des compétences des territoires. Leurs architectures budgétaires n'étaient pas non plus homogènes et une convergence progressive s'est opérée jusqu'en 2018. Depuis 2019, les dépenses relatives au fonctionnement propre de l'administration (coûts de structure : informatique, moyens généraux, communication, ressources humaines) ne figurent plus dans les EST et sont inscrites dans le budget principal de la métropole (BPM) afin de disposer d'une plus grande lisibilité du coût d'exercice des compétences. Les écritures relatives à la dette et aux opérations patrimoniales sont retracées également dans le budget principal.

(56) Il est précisé que le budget principal métropolitain (BPM) est lui-même subdivisé en six « composantes »¹⁸ (BPM 1 à 6)¹⁹. Au travers de ces composantes, « *le BPM sur un territoire [enregistre] les crédits budgétaires dont la gestion et l'exécution sont assurées par les agents positionnés sur ce territoire. Les BPM [sont] le reflet de l'organisation métropolitaine et non d'une enveloppe budgétaire dédiée à tel ou tel territoire* ».

(57) Les recettes inscrites sur les EST sont principalement constituées d'une dotation de gestion du territoire fixée par le conseil métropolitain, destinée à financer l'exercice de leurs compétences. Les EST perçoivent par ailleurs des recettes annexes à raison des services publics qu'ils exploitent ou bien encore des redevances de délégataires de service public (moins de 10 % des recettes).

(58) La dotation de gestion est fixée à partir des dépenses et des recettes prévisionnelles du territoire qui tiennent compte de sa population et de la nature des compétences qu'ils exercent. Elle comprend une dotation de fonctionnement et une dotation d'investissement. Chaque année avant le 15 octobre, le président de la métropole consulte chaque président de conseil de territoire au sujet du montant de la dotation envisagée pour l'exercice suivant. Ce montant leur est notifié au plus tard le 1^{er} novembre.

¹⁸ Extrait de la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires sur « L'évolution de l'architecture budgétaire métropolitaine ».

¹⁹ Il existait avant 2019 un budget métropolitain centralisé et six budgets fractionnés mais il a été décidé de supprimer le budget centralisé afin de renforcer la lisibilité des coûts de l'organisation métropolitaine.

(59) Une fois cette enveloppe attribuée, chaque CT adopte en équilibre réel son EST et le transmet à la métropole avant le 1^{er} décembre. Il fait ensuite l'objet d'une présentation au conseil métropolitain en même temps que le budget de la métropole. Il peut être observé que chaque territoire est libre d'utiliser ses dotations comme bon lui semble, sans que la métropole ait un droit de regard sur son utilisation. En effet, le contrôle du conseil métropolitain sur les EST se limite à la vérification qu'ils sont bien adoptés en équilibre réel et que toutes les dépenses obligatoires y ont bien été inscrites. Le législateur n'a pas prévu d'autres possibilités de remise en cause des EST délibérés par les CT. Ces derniers disposent donc pour l'exercice de leurs attributions d'une large autonomie. Il est précisé que les présidents de CT sont ordonnateurs des EST, qu'à ce titre ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses qui y sont inscrites. Cette organisation favorise l'agglomération de stratégies locales en termes de gestion et d'investissement, au lieu de privilégier une véritable stratégie métropolitaine.

(60) En fin d'exercice, le résultat d'exécution de l'EST est reporté de plein droit. Toutefois, le pacte de gouvernance financier et fiscal de la métropole a décidé que les dotations de gestion proposées sont fonction des dépenses effectivement réalisées en N - 1. Ce mécanisme, bien que logique, peut le cas échéant présenter pour inconvénient d'inciter faiblement les territoires à gérer de manière économe leurs dotations, dans la mesure où les économies réalisées ne se traduisent pas par un intéressement des territoires vertueux, mais par une réduction de leurs crédits l'année qui suit.

(61) Selon les données des comptes administratifs²⁰, ces dispositions ne sont pas appliquées strictement : les montants de dotations de fonctionnement votés excèdent toujours les montants consommés en N - 1. Selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, ces évolutions prennent « *en compte les actualisations du coût des différentes prestations et les éventuelles dépenses nouvelles liées à des projets spécifiques* ».

(62) L'analyse des réalisations sur les états spéciaux de territoire²³ montre que, par rapport aux dépenses de gestion courante, la dotation de fonctionnement versée laisse un excédent de 6 à 9,9 M€ sur les deux exercices 2017-2018. Pour autant, l'intégralité des excédents de fonctionnement est redistribuée sous forme de subventions de fonctionnement à une multitude d'entités. Comme ces subventions ont représenté au total 32,9 M€ en 2017 et 36,2 M€ en 2018, la métropole devrait s'assurer que ces sommes ont bien été employées à des fins conformes aux missions confiées aux CT.

(63) Néanmoins, les valeurs absolues des dotations de gestion votées tendent à diminuer en 2018, la métropole ayant décidé de réduire à la fois les dotations de gestion de fonctionnement de 10 % en 2018 et dans le cadre de la contractualisation avec l'État, il a été demandé aux territoires de réduire leurs dépenses de fonctionnement de 10 %.

(64) Dans son rapport sur les orientations budgétaires de 2019, l'ordonnateur indique : « (...) Dans la lettre de cadrage du budget primitif 2019, il (...) est demandé [aux territoires] de procéder à nouveau à une baisse de leur budget du même ordre que celle appliquée aux dépenses de niveau métropolitain, soit - 2,9 % ».

²⁰ Tableaux en annexe 5.

3.3.2.4 Le poids des conseils de territoires dans la gestion des investissements

(65) Les programmations et plans de financement prévisionnels des investissements sont établis au sein des CT et consolidés au niveau métropolitain. La programmation pluriannuelle est ajustée à travers des revues de projets qui mesurent l'état d'exécution et la faisabilité financière. Cette revue de projets est placée sous l'égide d'un « comité des investissements » coprésidé par le vice-président délégué aux finances et le vice-président délégué au budget. Il rassemble les présidents de CT et les vice-présidents délégués aux finances des territoires. Il se réunit au moins deux fois par an et ajuste les projets et enveloppes consacrées aux différents investissements.

⇒ La répartition des investissements²¹

(66) La part des investissements, réalisée à l'initiative des conseils de territoires, représente la quasi-totalité des opérations restant à financer et des crédits de paiement ouverts. Le stock des opérations préexistantes à la création de la métropole, tout comme la phase transitoire de délégation automatique des compétences aux territoires jusqu'à 2020 (au moins), expliquent cette situation.

(67) En effet, l'exploitation des données du plan pluriannuel d'investissement met en évidence que plus de 72 % des dépenses prévisionnelles au titre de l'année 2019 relèvent d'opérations antérieures à la création de la métropole (dont 66 % sur les EST et 20 % sur le budget principal). Quant aux 28 % de dépenses prévisionnelles restantes, et qui concernent des opérations postérieures à la création de la métropole, elles relèvent, pour leur très grande majorité, des EST (près de 83 %, contre 9 % inscrites sur le budget principal).

(68) La chambre considère par suite que, pour l'heure, la stratégie d'investissement à l'échelle de la métropole reste contrainte par l'héritage des anciens EPCI qui la composent. Par ailleurs, sauf évolutions institutionnelles, cette stratégie reste très dépendante des décisions prises par les territoires.

⇒ La nature des opérations²²

(69) Depuis la création de la métropole, les opérations prévues au budget principal concernent majoritairement la politique du logement à travers les aides à la pierre (158 M€ inscrits à fin 2019), puis l'urbanisme et le foncier (115 M€ inscrits à fin 2019 mais avec seulement 5 % de réalisations à fin 2019).

²¹ Tableaux en annexe 6.

²² Tableaux en annexe 6.

(70) Concernant les territoires, 44 % des opérations inscrites dans les états spéciaux « EST » de 2019 portent sur des investissements relatifs à de la voirie métropolitaine²³ et près de 17 % sur des aménagements²⁴. Parmi les autres thématiques figurent notamment des opérations de développement économique pour 49,3 M€ mais qui sont globalement peu avancées (23 % de réalisation). Parmi ces dernières figurent la réhabilitation de l'anse du Pharo à Marseille (4 M€, réalisée à 25 %) et le Technocentre Henri Fabre à Marignane (29,1 M€, réalisé à 35 %). Par ailleurs les opérations lancées dans le cadre de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) comptent pour 40,1 M€, mais leur avancement n'atteint que 4 %.

* * *

(71) Le statut de la métropole Aix-Marseille-Provence, dérogoire du droit commun, est le fruit d'un consensus fragile. Ce consensus se traduit très concrètement dans les textes fondateurs par le rôle prépondérant accordé aux six territoires qui la composent. Qu'il s'agisse de gouvernance (participation/intervention au sein d'organes métropolitains centraux), d'exercice de compétences, ou encore de gestion financière, une large autonomie leurs est laissée. S'il convient de ne pas rompre le lien avec l'échelon local, l'organisation actuelle de la métropole traduit une forme de pérennisation de l'organisation et du fonctionnement des anciens EPCI fusionnés, dont les territoires métropolitains sont directement issus. Cette continuité favorise l'agglomération de stratégies locales anciennes, notamment en termes de gestion et d'investissement, au lieu de privilégier une véritable stratégie métropolitaine.

²³ 273,6 M€ sur le total des 622,6 M€ inscrits. Ces opérations concernent quasi-exclusivement la voirie du territoire Marseille-Provence

²⁴ 109,5 M€ sur le total des 622,6 M€ inscrits. Ces opérations d'aménagement comprennent notamment une opération de requalification des espaces publics du centre-ville de Marseille pour 60 M€ et la requalification du cours Lieutaud à Marseille pour 16 M€.

4 DES FINANCES ET DES RESSOURCES HUMAINES TRIBUTAIRES DES CONDITIONS DE CRÉATION

4.1 L'héritage des anciens établissements publics de coopération intercommunale

(72) La métropole Aix-Marseille-Provence a repris, comme il sera vu plus en détail ci-après, les compétences exercées antérieurement par les établissements publics de coopération intercommunale qui ont fusionné en son sein.

(73) L'analyse des compétences confiées par les communes aux anciens EPCI²⁵ met en évidence des niveaux d'intégration très variables, et ce nonobstant le nombre de compétences exercées. La définition d'un intérêt communautaire, propre à chaque EPCI, lui permettait en effet, d'exercer de manière plus ou moins approfondie une même compétence. Le transfert et la gestion d'équipements et de moyens à l'EPCI concerné étaient également, circonscrits par la définition de l'intérêt communautaire.

(74) Dans cet « héritage » provenant des anciens EPCI, il faut noter également que ces derniers pouvaient avoir parfois une conception extensive de leurs périmètres de compétence.

(75) À titre illustratif et non exclusif, la Chambre a ainsi relevé dans son rapport d'observations définitives de 2017 sur la gestion de l'ancien SANOP que la « construction de la cité administrative de la ville [d'Istres], dont l'intérêt communautaire s'avère très contestable, s'est traduite par une dérive financière significative affectant tant l'opération globale, qui a coûté 28,5 M€ TTC pour un budget prévisionnel de 17,9 M€ TTC, que la construction du bâtiment lui-même, qui a déjà coûté 22,4 M€ TTC pour un budget prévisionnel de 15,4 M€ TTC ».

4.1.1 Des périmètres d'EPCI modifiés peu avant la création de la métropole

(76) À la veille de la création de la métropole (années 2014 et 2015), le champ d'intervention des anciens EPCI a été particulièrement mouvant. Plusieurs intérêts communautaires ont ainsi été modifiés, pour intégrer dans le champ intercommunal ou plus rarement pour en retirer, des équipements et services restés jusqu'alors dans le champ communal. Il en va de même pour certaines compétences, tantôt transférées à l'établissement public de coopération intercommunale, tantôt restituées à ses communes-membres.

(77) Ces modifications de périmètres n'ont pas été sans conséquence sur le futur établissement métropolitain. D'autant que certains transferts ont été réalisés à la veille de sa création, sans véritable transfert financier compensatoire ou de patrimoine. Les anciens EPCI, prochainement territoires métropolitains, n'ont visiblement pas jugé utile d'attendre quelques mois afin de solliciter l'avis du futur conseil métropolitain.

²⁵ Tableaux de synthèse en annexe n° 4.

(78) Ce fût le cas par exemple, s'agissant de la communauté d'agglomération « Agglopoile-Provence », futur « Pays Salonais » (CT3), des pôles d'échanges multimodaux de Rognac, Velaux, Lamanon, Saint-Chamas et Sénas., ou encore des 24 zones d'activité économique (590 ha répartis sur 17 communes).

4.1.2 L'effet des nouveaux engagements

⇒ Des engagements à honorer en nette augmentation

(79) Le rythme des engagements en matière d'investissement s'est accéléré nettement à compter de 2014 sur le périmètre des ex-EPCI. En 2015, pour quatre des six EPCI appelés à être intégrés dans le périmètre métropolitain, le niveau des dépenses d'équipement par habitant atteint son niveau le plus élevé depuis 2013. La progression entre 2014 et 2015 est particulièrement marquée, notamment sur les périmètres des territoires de Marseille-Provence (CT1), des Pays d'Aix (CT2) et Salonais (CT3). Leurs dépenses par habitant augmentent respectivement de 35, 40 et 538 % (8 € par habitant en 2014 à 51 € par habitant en 2015 sur le CT3).

(80) Sans préjuger de la capacité budgétaire des anciens EPCI à supporter les investissements correspondants, certaines de ces opérations ont dû être achevées – en tout ou partie – par la métropole. Si elle se trouve ainsi dotée d'équipements récents, elle doit néanmoins en supporter les conséquences techniques a minima, voire financières, sans avoir été à l'origine des choix.

(81) Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'ancienne communauté d'agglomération du Pays d'Aix indique qu'il n'était pas question que les territoires abandonnent des projets initiés par eux depuis longtemps, de surcroît financés.

(82) S'agissant du territoire du Pays d'Aix, la chambre observe que si effectivement des délibérations anciennes évoquent parfois, et sur le principe uniquement, la réalisation de certains investissements, le lancement effectif des opérations s'est accéléré à la veille de la création de la métropole, en tous cas postérieurement à la promulgation de la loi MAPTAM instaurant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence.

(83) Il en va ainsi de la scène des musiques actuelles de la Constance (SMAC) dont les premières délibérations datent de 2003 mais pour laquelle, « *fin octobre 2014, la Communauté du Pays d'Aix a validé le lancement d'un projet attendu depuis bien longtemps par la jeunesse de l'agglomération aixoise. [...] Le choix du lauréat, le projet CARI PROVENCE entreprise générale/ Rudy RICCIOTTI-Jean-Michel BATTESTI architectes, est intervenu à l'automne 2015 et le permis de construire a été déposé quelques mois plus tard* » [...] « *Le chantier commencera au printemps 2017, dès que les travaux d'accès seront achevés, à partir de la voie de L'Ensoleillée, le long de l'autoroute A8, face à la Fondation Vasarely* »²⁶.

²⁶ Extrait du site officiel de la ZAC de la Constance.

(84) Il en est de même pour le projet de l'ARENA, certes déclaré d'intérêt communautaire en décembre 2013, mais dont le lauréat du projet ne sera sélectionné qu'en 2015, suite à une procédure lancée quelque mois auparavant. Le lancement des travaux était prévu début 2016 pour une livraison à l'été 2017, soit sous maîtrise d'ouvrage métropolitaine. Enfin, les travaux liés au bus à haut niveau de service (BHNS) ont quant à eux commencé le 4 mai 2015 sur les communes de Marignane, Saint-Victoret, Vitrolles et les Pennes-Mirabeau. Des réunions publiques ont été organisées dans les communes concernées à cette date, pour une fin estimée des travaux à septembre 2016.

(85) Sur le territoire istréen, la chambre a noté dans son rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Istres, que les engagements signés avant le 1^{er} janvier 2016 par l'ex SANOP devaient être honorés par la métropole AMP. Elle a relevé à ce propos le poids anormalement élevé des restes à réaliser (dépenses engagées mais non encore mises en paiement) à la fin de l'année 2015. Ils représentaient près de 48 M€ (contre 33 M€ en 2014), ce qui équivalait quasiment à une année d'investissement du territoire du SANOP.

(86) Enfin d'autres opérations, caractérisées par l'absence de plan de financement en investissement, ont été repérées sur le périmètre de la communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'étoile (CAPAE), futur territoire éponyme. Même si toutes n'ont pas encore été engagées par la métropole, qui en a cependant confirmé l'intérêt métropolitain en 2017, ces opérations ont été intégrées à l'intérêt communautaire de la CAPAE peu avant ou tout début 2015. Contrairement aux éléments portés dans la réponse de la présidente de l'ex-CAPAE, la chambre observe notamment que le projet de la salle de spectacle d'Auriol (6,2 M€) a été engagé en décembre 2015. Comme le rappelle la maire d'Auriol dans son magazine municipal d'avril 2016 « Auriol et vous », *« ce projet de construction, devenu un projet communautaire repris par la Métropole Aix-Marseille-Provence, a été attribué à l'atelier d'Architecture (...) en décembre 2015. La commune d'Auriol (Maitre d'ouvrage délégué) travaille donc en étroite collaboration avec les services de la métropole à Aubagne (Maitre d'ouvrage), l'Atelier (...) maitre d'œuvre) et le bureau d'études (...) conducteur d'opération ».*

(87) Si les décisions prises peu avant ou en 2015 ont sécurisé les communes quant aux investissements qu'elles souhaitent voir réaliser, elles ont réduit à due proportion, les marges de manœuvre financières du nouvel EPCI métropolitain. Ces dispositifs ont de plus potentiellement contribué à une augmentation de la charge de la dette correspondante, au détriment du financement d'opérations que le conseil de la métropole aurait pu reconnaître d'intérêt métropolitain. Il suffisait pour cela d'attendre moins d'une année.

⇒ Des coûts de fonctionnement à assumer

(88) Ces investissements nouveaux vont engendrer des charges de fonctionnement, qui n'ont pas été précisément évaluées ou restent inconnues à ce stade.

(89) À titre d'illustration, le bus à haut niveau de service (BHNS) d'Aix-en-Provence, entré en phase de réalisation courant 2017 et qui devait être achevé fin 2019, méritera de voir son coût de fonctionnement affiné. Par ailleurs, la seule subvention d'équilibre, versée dans le cadre de la délégation de service public consentie pour la gestion de l'ARENA, a coûté près de 750 K€ en 2017. À compter de 2018, un coût net résiduel de 75 K€ par an sera à la charge de la métropole. Enfin, concernant la scène de musiques actuelles de la Constance, la subvention d'équilibre versée au délégataire est d'environ 500 K€ (montant pour 2018).

(90) Sur le territoire d'Aubagne, les coûts induits par la salle de spectacle d'Auriol, en phase de réception, ne sont pas estimés à ce stade alors qu'ils seront dans tous les cas assumés par la métropole.

4.1.3 Les effets variables des conventions conclues avec les communes avant la création de la métropole

⇒ Convention ville de Martigues – Communauté d'agglomération Pays de Martigues

(91) En application des dispositions des articles L. 5211-4-1 II et III du Code Général des Collectivités Territoriales, et dans un souci de bonne organisation et de rationalisation des services, l'ex communauté d'agglomération du Pays de Martigues, a conclu le 7 novembre 2014, une convention afin de permettre à la ville de Martigues de lui mettre à disposition des personnels, pour l'exercice de ses compétences.

(92) Cet engagement réciproque a été repris par la métropole (principe de transfert de l'ensemble des engagements pris par les anciens EPCI) et acquittée à ce titre, entre 2016 et 2017, de plus de 4 M€ au bénéfice de la ville de Martigues.

(93) Or, pour le même motif de bonne organisation entre les services de la Métropole Aix-Marseille-Provence et de la commune²⁷, le bureau de la Métropole a résilié fin 2017 cette convention. Par la suite, la métropole et la ville de Martigues ont conclu une nouvelle convention (n° 18/0089)²⁸, entrant en vigueur en 2018.

(94) La chambre observe qu'à périmètre de compétences identique, voire accru à compter du 1^{er} janvier 2018, le coût annuel d'intervention de la ville de Martigues au bénéfice de la métropole a été divisé par environ 5 (un peu plus de 480 K€ payés en 2018).

(95) Dans leurs réponses aux observations provisoires, la présidente de la métropole, le maire de Martigues et le dernier ordonnateur de l'ex communauté d'agglomération du Pays de Martigues, précisent que la révision à la baisse des remboursements à la ville de Martigues est le résultat d'une démutualisation des services.

(96) Le maire de Martigues dresse un bilan négatif de cette démutualisation en précisant que « *dès la fusion des 6 EPCI au sein de la métropole Aix Marseille au 1er janvier 2016, l'utilité d'une mutualisation des services entre la Ville et son Conseil de Territoire (CT) s'est avérée amoindrie voire source de complexité. Pour mémoire, l'imbrication entre la Ville et son EPCI était alors plus qu'étroite car elle reposait également sur des groupements d'achats (carburants, petits matériels...), sur l'utilisation commune d'un atelier mécanique, d'un magasin, d'un restaurant administratif... etc.* ». Il rajoute que « *cette démutualisation a donné lieu à des recrutements directs métropolitains pour des coûts au moins équivalents, si ce n'est supérieurs ou accompagnés d'une dégradation nette du service rendu (entretien-nettoyage)* ». Tout en concluant que « *cette démutualisation a été le fruit d'un travail collaboratif intense entre les deux collectivités, persuadées toutes les deux que le système avait vécu et que les agents concernés ne pouvaient plus intervenir correctement dans deux environnements de travail distincts et cloisonnés* ».

²⁷ Cf. délibération métropole AMP FAG 011-2861/17/BM du 14 décembre 2017.

²⁸ Cf. délibération FAG011 2861/17/BM et av n° 1 délibération FAG 088 3409/18/BM.

⇒ Convention ville de Marseille – Communauté urbaine Marseille-Provence

(97) Le transfert de la compétence aménagement de la ville de Marseille à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), décidé le 16 décembre 2015 aurait dû emporter celui des personnels nécessaires à son exercice.

(98) Arguant de la montée en puissance de la communauté urbaine en matière de compétence aménagement nécessitant une « organisation administrative et opérationnelle conséquente et complexe » et invoquant la nécessaire « poursuite des missions de la commune », la délibération du conseil municipal de la ville de Marseille (15/1264/EFAG) du 16 décembre n'envisage pas la question du transfert des personnels ni même celle de leur mise à disposition.

(99) Une convention de gestion pour l'année 2016 est réputée avoir été signée le 30 décembre 2015 entre la ville et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), soit un jour avant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP). L'objet de cette convention est de confier aux services de la ville, une « mission de gestion de la compétence aménagement ». Dans les faits, il s'agit de confier aux services municipaux, la gestion de 18 opérations d'aménagement encours, concédées à des aménageurs et transférées par la ville en cette même fin d'année 2015 à la communauté urbaine (et *de facto* à la métropole AMP à compter du 1^{er} janvier 2016).

(100) L'annexe à la convention de gestion Marseille-CUMPM, du 30 décembre 2015, précise que :

- 18 agents municipaux travaillent à 100 % sur la compétence transférée Aménagement/Logement/Habitat ;
- 24 travaillent entre 85 et 90 % sur la compétence transférée.

(101) 42 personnes étaient dès lors transférables et/ou potentiellement à mettre à disposition de la communauté urbaine. Ce nombre est conforme à l'évaluation réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)²⁹ ville-CUMPM, créée le 25 avril 2014, installée en avril 2015, dont les conclusions ont été approuvées le 23 novembre 2015.

(102) Ce sont ainsi plus de 6,8 M€ de charges qui ont ainsi été transférées à la métropole, qu'elle a remboursées à la ville entre 2016 et 2017 au titre d'une convention de gestion signée un jour avant sa création.

(103) La chambre observe que l'urgence ressentie pour transférer des opérations d'aménagement à la CUMPM est peu compréhensible. La ville pouvait gérer au cours des derniers jours de 2015 les 18 opérations en cours. Le motif de continuité de service paraît peu fondé. La métropole recevant à compter du 1^{er} janvier 2016, une compétence d'aménagement dont le contour devait être préciser, il eut été préférable de soumettre et de laisser le soin au conseil métropolitain de retenir ou pas les opérations qui relevaient de l'intérêt métropolitain et pas à une communauté urbaine appelée à disparaître sous 15 jours.

²⁹ Les CLECT sont des commissions chargées d'évaluer le coût des compétences transférées entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale.

4.1.4 Les moyens financiers réaffectés aux communes

(104) Au-delà des changements de périmètres de compétences et des souscriptions d'engagements intervenus à la veille de la création de la métropole, de substantielles modifications ont affecté les reversements de fiscalité que les anciens établissements publics de coopération intercommunale consentaient à leurs communes-membres. Ces reversements vont également peser durablement sur les finances métropolitaines.

⇒ L'augmentation des attributions de compensation

(105) Outre les dotations de gestion aux territoires, la métropole reverse une part très significative de ses recettes aux communes de son territoire sous forme d'attributions de compensation (AC).

(106) Les anciens EPCI ont procédé, avant leur fusion dans la métropole, à une révision libre et à la hausse de ces attributions de compensation. À cet effet, la dotation de solidarité communautaire versée à leurs membres a notamment été intégrée dans l'attribution de compensation.

(107) Selon l'ordonnateur, les AC des six EPCI ont ainsi augmenté de 220 M€ entre 2012 et 2016, alors que près de 80 % de cette augmentation ne correspond à aucun transfert de charge. Cette démarche obère désormais très fortement les marges de manœuvre du nouvel EPCI.

Tableau n° 3 : Évolution des attributions de compensation

	2012	2013	2014	2015	2016
Marseille-Provence	196 420 644	196 077 582	196 077 582	196 077 582	183 330 764
Pays d'Aix	88 565 935	88 565 935	146 385 218	146 148 346	161 189 911
Pays Salonais	56 152 890	71 152 908	71 152 908	82 346 219	82 481 094
Pays d'Aubagne et de l'Etoile	18 917 337	18 917 337	18 911 392	23 321 418	23 321 418
Pays d'Istres	49 019 776	50 912 467	98 602 291	138 724 819	139 806 864
Pays de Martigues	78 169 400	75 991 221	98 279 771	112 766 527	115 895 518
TOTAL	487 245 982	501 617 450	629 409 161	699 384 910	706 025 568

Source : CRC d'après comptes de gestion

⇒ L'intégration de la dotation de solidarité communautaire dans le montant de l'attribution de compensation

(108) Si l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, prévues par l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, constituent toutes deux des reversements de fiscalités, elles obéissent cependant à des logiques différentes.

(109) L'AC³⁰ est destinée à neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle constitue une dépense obligatoire pour le redevable dont le montant est en principe égal au montant des impositions transférées par la commune, diminué des charges transférées à l'EPCI. L'impact financier des transferts est donc théoriquement nul pour les deux niveaux d'administration.

(110) La DSC³¹, dont la mise en place est facultative (sous la réserve qui suit concernant les communautés urbaines et métropoles) a pour but de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI. Même si les critères de répartition sont encadrés, son montant fixé librement peut être révisé périodiquement.

(111) Le V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) indique certes que le montant et les conditions de la révision de l'AC peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes-membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Néanmoins, les révisions d'AC ont le plus souvent pour point commun de se dérouler dans le cadre de transferts de charges, en témoigne notamment la nécessité de tenir compte du rapport de la CLECT pour pouvoir y procéder.

(112) Dès lors, il y a lieu de considérer que la fusion de l'AC et de la DSC ou l'incorporation de la DSC dans l'AC, même si elles ne sont pas expressément interdites et ont pu être jugées acceptables par les services du ministère de l'intérieur, ne sont nullement envisagées par les dispositions qui les régissent et se détournent clairement de leur esprit.

(113) S'agissant des fusions décidées comme en l'espèce, peu avant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), ces dernières relèvent d'une logique de captation de ses ressources par les communes membres des EPCI appelés à être absorbés.

(114) En effet, en application du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, l'AC versée par la métropole est égale à celle que versait l'EPCI l'année précédant le transfert. Une révision dérogatoire ultérieure reste théoriquement possible, mais dans la limite maximale de 15 % du montant préexistant.

(115) Les ex EPCI ont ainsi adopté une mesure qui contraint la Métropole à pérenniser des reversements d'AC artificiellement majorés, au profit de ses membres historiques.

(116) Par ailleurs, si l'institution d'une DSC est par principe exclue pour les métropoles, le 2^{ème} alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts a prévu que ces dernières devront élaborer un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre leurs communes membres et a rendu obligatoire dans ce cadre, l'instauration d'une DSC pour les EPCI fusionnés dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, ainsi que pour ceux qui n'adopteront pas le pacte financier et fiscal précité.

(117) Dans le cas de la métropole Aix-Marseille-Provence, la nouvelle dotation à verser se cumule donc avec celle déjà intégrée dans l'AC.

³⁰ V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

³¹ VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

⇒ **Les autres procédés destinés à contraindre le versement de suppléments d'attributions de compensation**

(118) Trois EPCI (ceux ayant pour siège Salon, Istres et Martigues) ont en outre fait le choix d'intégrer les reversements au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qu'ils prenaient en charge à la place de leurs membres dans le montant de l'AC (9,5 M€ en tout).

(119) Deux EPCI qui versaient des subventions de fonctionnement à leurs communes les ont également intégrées dans l'AC (la communauté d'agglomération du Pays d'Aix et le SANOP, à hauteur de 2,16 M€ pour la première et 0,32 M€ pour la seconde).

(120) Enfin, les EPCI d'Istres et de Salon ont choisi d'augmenter fortement leur taux d'imposition juste avant la naissance de la métropole pour s'aligner sur les taux de taxe foncière et de taxe d'habitation les plus élevés (ceux de Marseille Provence), ceci s'accompagnant d'une augmentation significative de la fiscalité reversée. La communauté d'agglomération du Pays de Martigues a décidé d'instaurer avant d'intégrer la métropole, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

(121) Ces mesures ont entraîné des augmentations des AC versées par la métropole de 11,4 M€ pour Salon, 10,9 M€ pour Istres et de 8,4 M€ pour Martigues.

⇒ **Le poids des dépenses de transfert et le coefficient d'intégration fiscale**

(122) Compte tenu des montants anormalement élevés des dépenses de transfert vers les communes, la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) est la métropole pour laquelle ce type de dépenses par habitant est le plus élevé. Avec 364 € par habitant en 2019, le ratio d'AMP dépasse de deux fois celui des métropoles de Lyon et de Lille (respectivement 150 et 170 € par habitant). Pour ces mêmes raisons, le coefficient d'intégration fiscale (CIF)³² de la métropole, qui permet de mesurer l'intégration d'un EPCI et constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'intercommunalité, est le plus faible de toutes les métropoles françaises, à égalité avec Dijon, n'atteignant que 0,34. Autrement dit, la métropole AMP reverse à ses communes membres plus des trois quarts des impôts qu'elle perçoit, alors que la métropole de Lyon en conserve plus de la moitié (CIF = 0,52).

(123) La métropole AMP bénéficie heureusement du montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) par habitant le plus élevé de toutes les métropoles. Cela résulte du fait que la loi de finances pour 2016³³ a retenu pour base de calcul de la DGF la dotation d'intercommunalité par habitant la plus élevée perçue l'année précédente parmi les EPCI préexistants (soit 89,93 € par habitant). La métropole a, ce faisant, bénéficié d'un gain net de dotation d'intercommunalité de 52 millions d'euros.

³² Le CIF est le rapport entre la fiscalité levée par la métropole et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes en déduisant la fiscalité qu'elle reverse ensuite aux communes membres.

³³ Article 150 de la loi de finances pour 2016 (alinéa 36).

Tableau n° 4 : Dotations et dépenses de transfert des métropoles

	Population DGF 2019	Potentiel fiscal/habitant	Dotation EPCI / habitant	Revenu EPCI / habitant	Dépenses de transfert *	Dépenses de transfert / habitant	CIF
MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	1 936 713	569	57	14 572	705 434 207	364	0,34
MÉTROPOLE DE LYON	1 417 702	688	24	15 577	213 210 667	150	0,52
MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE	1 162 643	533	44	13 398	197 421 242	170	0,47
BORDEAUX MÉTROPOLE	805 708	645	35	15 253	16 818 890	21	0,57
TOULOUSE MÉTROPOLE	785 666	618	18	15 121	226 195 076	288	0,47
NANTES MÉTROPOLE	663 491	554	21	15 066	87 634 617	132	0,48
MÉTROPOLE NICE COTE D'AZUR	605 549	411	12	15 244	110 561 857	183	0,47
EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	504 819	604	17	14 157	78 537 153	156	0,51
MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE	502 341	544	33	13 603	85 947 135	171	0,40
MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE	480 805	370	6	13 638	0	0	0,58
MÉTROPOLE TPM	469 829	330	34	13 885	37 641 857	80	0,41
RENNES MÉTROPOLE	459 536	419	29	14 363	32 901 269	72	0,48
ST ETIENNE MÉTROPOLE	414 600	427	34	12 318	84 733 688	204	0,36
PERPIGNAN MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE	303 087	258	53	11 250	21 114 937	70	0,42
CLERMONT AUVERGNE MÉTROPOLE	300 239	476	35	14 225	5 319 725	18	0,51
ORLÉANS-MÉTROPOLE	292 934	583	27	14 491	61 159 928	209	0,38
MÉTROPOLE DU GRAND NANCY	264 505	420	34	13 822	43 460 641	164	0,60
DIJON MÉTROPOLE	260 816	508	30	14 201	46 556 991	179	0,34
METZ MÉTROPOLE	227 748	455	25	14 492	7 917 465	35	0,46
BREST MÉTROPOLE	217 083	360	34	13 251	210 961	1	0,61

Source : CRC d'après DGCL

* * *

(124) Au-delà du 1^{er} janvier 2020, la métropole Aix-Marseille-Provence devra s'attacher à réviser à leur juste valeur le montant des attributions de compensation (AC). Celles-ci devront dès lors correspondre au montant réel des charges transférées par les communes. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour la métropole qui, si elle persistait à redistribuer l'essentiel de la fiscalité levée sur son territoire, ne saurait être en capacité de financer et donner corps aux projets ambitieux de développement et de mise en valeur du territoire qu'elle s'est assignée.

4.2 Évolution du champ de compétence de la métropole

(125) Conformément aux articles L. 5217-1 à 19 et L. 5218-1 à 11 du CGCT, les compétences de la métropole Aix-Marseille-Provence ont évolué progressivement depuis sa création jusqu'à nos jours, comme cela a été exposé précédemment.

(126) Les départements ont transféré les trois compétences décrites ci-dessous. Quant à l'État, il a délégué à la métropole la gestion des « aides à la pierre », qui est analysée dans la partie consacrée à la politique du logement.

(127) Selon l'ordonnateur, le processus de transfert n'a fait l'objet d'aucune analyse des risques induits depuis la création de la métropole.

4.2.1 Les compétences transférées des communes

⇒ La répartition des compétences

(128) Les compétences exercées par la métropole en lieu et place des communes se répartissent entre compétences obligatoires et compétences facultatives. Elles sont définies au I de l'article L. 5217-2 ainsi qu'à l'article L. 5218-2 du CGCT. Une présentation croisée de ces compétences par territoire métropolitain est portée en annexe n° 3 du présent rapport.

(129) Au 1^{er} janvier 2016, les compétences facultatives précédemment exercées par les établissements publics de coopération intercommunale ont été transférées de plein droit à la métropole. Toutefois, au 1^{er} janvier 2018, la métropole a décidé d'en restituer certaines aux communes intéressées. Les compétences facultatives conservées au sein du bloc métropolitain ont soit été rattachées aux compétences obligatoires, soit reçu une autre dénomination.

(130) Si, pour les compétences qui le nécessitaient, un intérêt métropolitain a été défini dans les délais en vigueur, la lisibilité d'ensemble du champ d'intervention métropolitain n'est pas facilitée. Ce qui pourrait ne pas être sans risque en termes d'exécution et d'imputation budgétaires.

(131) En application de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales, les compétences obligatoires de la métropole qui n'avaient pas déjà été transférées par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés, continuaient ou continuent d'être exercées par les communes dans les mêmes conditions jusqu'au 1^{er} janvier 2018 et jusqu'au 1^{er} janvier 2020³⁴ s'agissant de la création, aménagement et entretien de voirie de signalisation d'aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain.

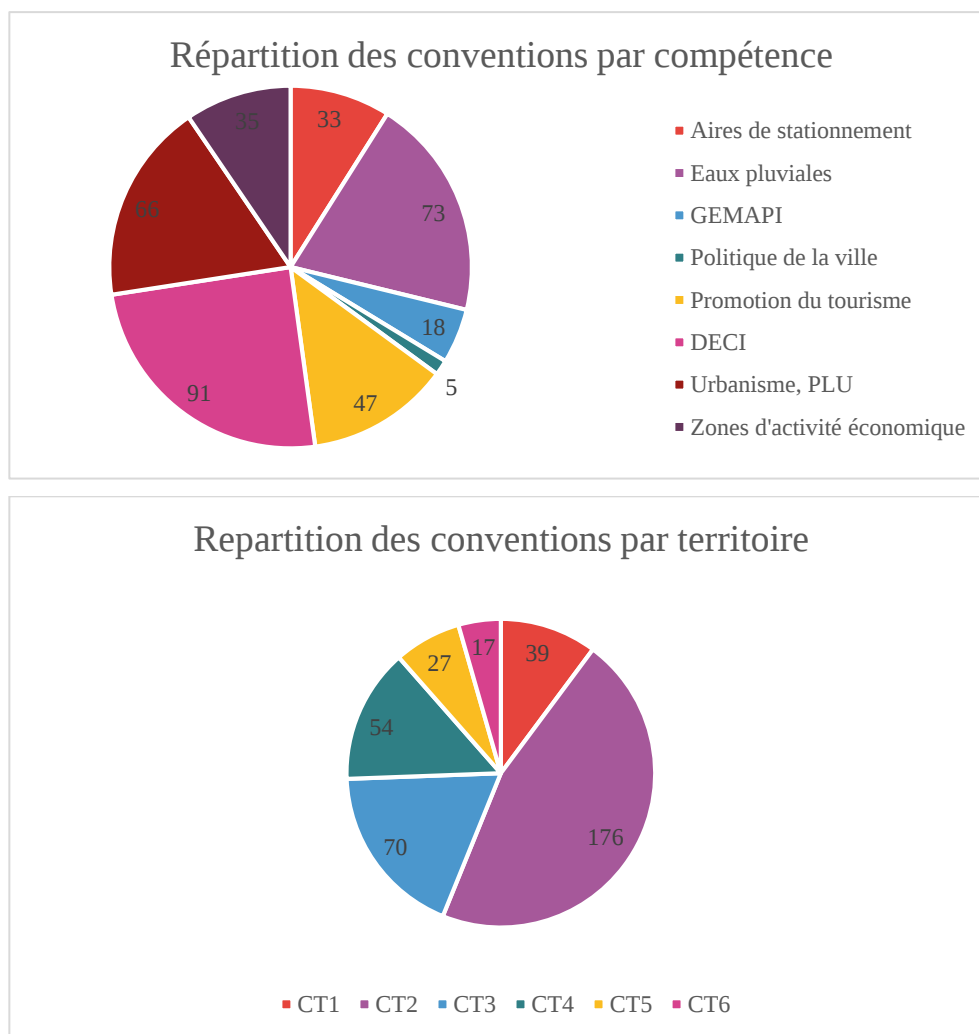
(132) En application du double principe de spécialité et d'exclusivité, les communes ont donc perdu toute compétence en ces matières. Pourtant elles ont, dans les faits, continué à les exercer dans le cadre de conventions de gestion conclues chaque année avec la métropole.

⇒ La mise en œuvre de conventions de gestion transitoires

(133) En 2018, il existait ainsi 386 conventions de gestion représentant 13,8 M€, nombre ramené en 2019 à 310 conventions représentant 10,1 M€. S'y sont ajoutées des conventions de mandat pour l'investissement.

(134) Les conventions de gestion portent principalement sur les compétences aménagement et zones d'activité ainsi que la défense extérieure contre les incendies (DECI), la gestion des eaux pluviales et la promotion du tourisme.

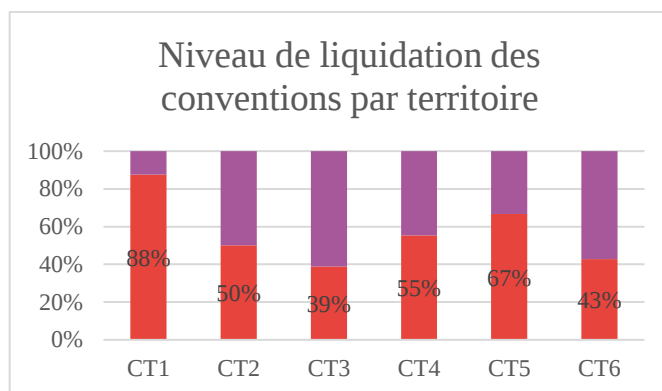
³⁴ Date reportée au 1^{er} janvier 2023 par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 19.

Graphique n° 1 : Répartition des conventions de gestion par nature et territoire (2019)

Source : Métropole AMP

(135) Le financement des conventions de gestion est plafonné. Il ne peut dépasser le montant, déjà arrêté en CLECT, des dépenses nécessaires à l'exercice de la (des) compétence(s) ainsi conventionnée(s). Chaque commune concernée perçoit trimestriellement un acompte versé par la métropole, dont le montant est retenu sur l'attribution de compensation. Les dépenses réalisées par les communes au titre des conventions de gestion doivent être justifiées au plus tard le 1^{er} trimestre de l'année qui suit. La métropole verse alors le solde ainsi dû ou, le cas échéant, demande le remboursement des acomptes trop-perçus par la commune.

(136) Une analyse des taux d'exécution des conventions, déclarés par les communes, permet de tirer divers enseignements. Sur 383 conventions de gestion signées en 2018, 291 pouvaient donner lieu à un décompte final et au versement du solde par la métropole. Fin septembre 2019 (selon les éléments fournis par l'ordonnateur), sur ces 291 conventions, 118 conventions n'avaient pas donné lieu à des demandes de remboursement des communes, soit près de 40 %.



(137) Il convient en tout état de cause, de veiller à ce que les dépenses déclarées ne dépassent pas le plafond afin de ne pas remettre en cause le financement de ces compétences.

Tableau n° 5 : Répartition par territoire du taux de consommation des conventions 2018

Taux de consommation moyen par territoire	charges générales de fonctionnement	Charges de personnel	Ensemble des dépenses de fonctionnement
CT1	72%	80%	68%
CT2	69%	96%	82%
CT3	59%	106%	72%
CT4	60%	123%	93%
CT5	79%	90%	87%
CT6	60%	100%	73%
Total général	67%	100%	81%

Source : AMP

Tableau n° 6 : Répartition du taux de consommation des conventions de gestion 2018 par compétences

Taux de consommation moyen par compétence	Charges générales de fonctionnement	Charges de personnel	Ensemble des dépenses de fonctionnement
Abris de voyageurs	55 %	209 %	96 %
Aires de stationnement	78 %	97 %	88 %
Défense Extérieure Contre Incendie (DECI)	81 %	114 %	83 %
Eaux pluviales	79 %	97 %	94 %
GEMAPI	41 %	98 %	45 %
Politique de la ville	38 %	100 %	94 %
Promotion du tourisme	82 %	72 %	76 %
Urbanisme, PLU	38 %	102 %	71 %
Zones d'activité économique	61 %	98 %	80 %
Total général	67 %	100 %	81 %

Source : AMP

(138) De manière générale, les communes ont consommé seulement les deux tiers du plafond de dépenses tel qu'arrêté en CLECT sur le chapitre des charges à caractère général (011), mais la totalité des dépenses de personnel. Dans certains cas, le montant des dépenses de personnel est dépassé. Nonobstant le cas des abris voyageurs, on peut penser que les dépenses de personnel sont plus facilement identifiables par les communes. De plus leur montant ayant été arrêté en 2016, les effets des déroulements de carrières (GVT) peuvent conduire à des dépassements du plafond.

(139) Lorsque les dépassements par chapitre de dépenses sont importants, cela renvoie à la qualité des évaluations de ces charges faites en CLECT et ayant servi de base au plafond fixé pour les conventions de gestion, mais aussi aux attributions de compensation mises à la charge des communes.

(140) En tout état de cause, il était important pour ces dernières qu'elles ne soient pas appelées à reverser à la métropole les dépenses non réalisées chapitre par chapitre sans pouvoir obtenir une compensation au titre des dépassements de plafond sur d'autres chapitres. Aussi, il leur a été proposé de rembourser leurs dépenses sur la base d'un plafond global, sans tenir compte des montants par chapitre. Ainsi, facialement il existe une forme de neutralité entre les conventions de gestion et les AC sur lesquelles elles sont adossées. Ces plafonds globaux ont été consommés à hauteur de 81 %, laissant donc des marges d'évolution des dépenses sur l'exercice 2019, voire 2020. Pour autant, si l'on considère seulement les conventions reconduites en 2019 (hors direction urbanisme et stratégie territoriale), ce taux de consommation atteint 86 %, niveau élevé qui laisse entrevoir des dépassements sensibles des plafonds dès l'exercice 2019, ce qui renverra à l'évaluation faite par la CLECT.

(141) À ce propos, le taux de consommation des conventions pour la compétence eaux pluviales est quant à lui globalement très élevé (94 %) dès 2018. Cela traduit une sous-estimation très probable des besoins. La reconduction des conventions de gestion devrait s'accompagner d'une revalorisation de ces plafonds afin de donner les moyens d'exécuter la compétence au nom et pour le compte de la Métropole. Cela devrait logiquement déclencher l'activation de la clause de revoyure de la CLECT pour les AC, les communes n'ayant visiblement pas fourni les moyens suffisants pour cette compétence.

(142) Par ailleurs, malgré un taux d'exécution finalement « raisonnable », les conventions de gestion passées au titre de la compétence DECI ont cristallisé le mécontentement des communes.

(143) La reconduction des conventions en 2020, créera une situation mixte, si certaines communes ne sont pas favorables à une prorogation. Cette année devrait donc être appréhendée comme une dernière année de transition avant la reprise en direct de cette compétence par la Métropole, déjà dotée de marchés qu'elle devra exécuter dès 2020.

(144) L'analyse, à la date où la chambre a arrêté ses observations, des taux de consommation par territoire n'étaient toutefois pas encore totalement pertinents, les villes centres n'ayant pas toutes transmis leur demande de remboursement. La Chambre invite dans tous les cas la métropole AMP à réaliser dans les plus brefs délais une revue des conventions actuellement en vigueur, y compris celles engagées avant sa création.

4.2.2 Compétences transférées par les départements

(145) Les compétences de la Métropole Aix-Marseille-Provence exercées en lieu et place des départements³⁵, relèvent de l'application de l'article L. 5217-2 IV du CGCT. Lors de sa séance du 30 juin 2016, le conseil de la métropole a adopté une convention de transfert de compétences avec le département. Dans ce cadre, trois compétences départementales dans les domaines, social et sportif, ont été transférées : l'attribution des aides financières au titre du fonds de solidarité pour le logement, l'aide individuelle aux jeunes en difficulté et le centre départemental sportif de Fontainieu.

(146) Pour la voirie, seules les routes du territoire de l'ancienne communauté urbaine de Marseille ont fait l'objet d'une convention avec le département, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Pour les cinq autres anciens EPCI, le transfert n'interviendra au mieux qu'en 2020. À ce stade, 52 km de voirie départementale sont gérés par la métropole. Lorsqu'elle disposera de la compétence voirie sur l'ensemble de son territoire, la métropole devrait se voir transférer 63 km linéaires supplémentaires.

(147) Le critère retenu pour délimiter les portions de routes à transférer, repose sur l'identification des rues répondant à des enjeux urbains affirmés ou relevant clairement d'une gestion urbaine.

4.3 Les conséquences financières, sur les ressources humaines et le patrimoine des transferts

4.3.1 Les charges nettes transférées par les communes et les départements

(148) Les résultats des travaux des CLECT et des CLERCT, chargées d'évaluer les charges et produits transférés à la métropole à l'occasion des transferts de compétences intervenus, sont récapitulés dans les trois bilans financiers suivants, qu'il s'agisse des transferts des communes vers la métropole, de ceux des départements ou des restitutions de compétences aux communes.

³⁵ Bouches-du-Rhône, Var sur le territoire de Saint-Zacharie, Vaucluse sur le territoire de Pertuis.

Tableau n° 7 : Bilan financier des transferts de compétences communes => métropole AMP

Compétences	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Charges de Personnel	Charges indirectes	Sac à dos de l'agent	Dépenses d'investissement	Composante investissement CMA	Composante frais financiers CMA	Evaluation des charges
Abris de voyageurs	144 784	40 958	14 495	226	0	0	87 624	4 327	2 847
Actions de développement économique	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Actions de promotion du tourisme	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aires de stationnement	30 802	75 552	339 942	4 331	4 500	0	279 102	25 305	697 931
Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation de l'habitat insalubre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	108 883	508 817	161 420	2 250	6 000	0	103 921	6 750	680 275
ANRU	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assainissement	21 220	25 947	0	0	0	0	0	0	4 727
Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	69 200	78 412	15 654	140	0	0	0	0	25 006
Contribution à la transition énergétique	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables	1 373	34 596	533	5	0	0	14 517	1 408	49 687
Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains	49 376	11 592	38 557	240	0	0	0	0	1 014
Crématoriums	24 612	0	9 937	108	0	0	0	0	-14 567
Eau	194 001	255 670	91 537	1 075	3 000	0	0	0	157 282
Eaux pluviales	3 973	1 708 334	2 245 329	20 962	36 000	0	6 352 856	372 208	10 731 717
Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	499 502	3 151 123	159 794	1 316	1 500	0	294 015	51 193	3 159 439
Lutte contre la pollution de l'air	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lutte contre les nuisances sonores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Parcs de stationnement	40 896	1 309 302	20 519	10	0	0	0	0	1 288 935
Politique de la ville	0	12 090	598 066	6 250	18 000	0	0	0	634 407
Politique du logement	0	143 949	970 196	10 250	118 500	0	0	0	1 242 895
Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche	0	0	31 061	250	0	0	0	0	31 311
Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	21 305	2 001 773	555 297	6 504	9 000	0	0	0	2 551 269
Service public de défense extérieure contre l'incendie	0	951 308	370 447	922	0	0	2 182 088	257 497	3 762 263
Services d'incendie et de secours	0	45 664 740	0	0	0	0	0	0	45 664 740
Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Urbanisme	57 348	751 078	1 815 240	18 681	43 500	948 996	0	0	3 420 146
Zone d'activité portuaire	26 844	385 874	152 290	1 665	4 500	0	0	0	517 485
Zones d'activités économiques à transférer	0	793 843	579 341	7 173	7 500	0	18 759	0	1 406 616
Zones d'activités économiques déjà transférées	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Milieux forestiers	0	349 234	76 734	885	1 500	165 327	0	0	593 680
Total général									76 609 104
Encours de dette au 01 01 2018*	117 877 807,00								
* le montant d'encours de dette récupéré au 1er janvier 2018 intègre l'encours des communes, la dette dite récupérable ainsi que l'encours des syndicats dissous									

Source : Métropole AMP + CRC exploitation rapports CLECT

Tableau n° 8 : Bilan financier des restitutions de compétences métropole AMP => communes

Compétences	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Charges de Personnel	Charges indirectes	Sac à dos de l'agent	Dépenses d'investissement	Composante investissement CMA	Composante frais financiers CMA	Evaluation des charges
Loisir, Enfance, Jeunesse	582 904	839 314	575 042	7 750	22 500	20 259	11 590	0	893 551
Cimetières	0	36 263	23 854	348	0	0	23 665	0	84 130
Application du droit des sols	0	64 829	328 496	4 300	0	0	0	0	397 625
Centre Educatif Culturel les Heures Claires	571 132	932 619	2 548 475	0	0	0	240 345	12 536	3 162 843
Santé	65 589	65 700	457 929	4 339	15 001	0	0	0	477 380
Espaces Publics Numériques	9 292	30 748	463 176	6 249	19 500	0	12 844	0	523 225
Total général									5 538 754
Encours de dette restitué	552 494								

Source : Métropole AMP + CRC exploitation rapports CLECT

Tableau n° 9 : Bilan financier des transferts de compétences départements => métropole AMP

Compétences	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Charges de Personnel	Charges de structure	Recettes d'investissement	Dépenses d'investissement	Evaluation des charges
Voirie	0	386 823	940 445	110 973	0	1 898 208	3 336 449
Fonds de solidarité logement	0	5 930 626	221 803	26 172	0	0	6 178 601
Fonds d'aide aux jeunes	0	959 706	206 651	24 385	0	0	1 190 742
Prévention spécialisée	0	5 099	35 154	12 336	0	0	52 589
Centre Sportif Fontainieu	0	398 379	582 605	53 962	0	0	1 034 946
Transports	35 516 445	65 110 557	1 399 558	165 148	0	680 645	31 839 463
Total général							43 632 790

Source : Métropole AMP + CRC exploitation rapports CLERCT

(149) Les attributions de compensation ont été ajustées en conséquence. Une attention particulière a été portée par la chambre aux conséquences des transferts de personnels à raison de leur impact important et durable sur le niveau et la structure des charges de la métropole.

4.3.2 Les moyens humains mis à disposition de la métropole pour l'exercice des compétences

4.3.2.1 Une information non unifiée

(150) Depuis sa création, la gestion du personnel de la métropole s'est heurtée à des difficultés inhérentes à la multiplicité des systèmes d'informations hérités des ancien EPCI ou encore à l'absence de référentiel unique, couplées aux départs d'agents expérimentés des territoires. Ainsi, les éléments d'informations permettant une connaissance fine de la structure des effectifs n'ont pas toujours été disponibles, notamment en ce qui concerne le statut, la position et l'affectation des agents (par CT ou direction). Le travail de fiabilisation et de consolidation des données dans le système d'information ressources humaines unifié - SIRH Unifié - n'était pas encore terminé à l'issue du contrôle de la chambre et un diagnostic sur la répartition des effectifs était en cours de réalisation. Il en était de même pour l'étude portant sur la définition de l'effectif cible par direction générale adjointe et conseil de territoire.

4.3.2.2 L'évolution des effectifs

(151) Les effectifs permanents de la Métropole ont progressé de 4,63 % sur la période 2015-2018, soit une évolution moyenne annuelle de 1,52 %, ce qui représente 338 ETP tous budgets confondus. On observe par ailleurs, une restructuration du personnel permanent au bénéfice des contractuels, les ETP titulaires hors transferts ayant diminué de 172 ETP.

Tableau n° 10 : Évolution des effectifs Métropole AMP

	2015	2016	2017	2018	2015-2018	évolution moyenne annuelle	Evolution 2015-2018	ETP permanents intégrés et transférés	EVOL EFFECTIFS HORS INTEGRATIONS ET TRANSFERTS	2019 au 01/06
ETPT SUR EMPLOIS PERMANENTS tous budgets	7296,13	7164,88	7328,15	7634,03	337,89	1,52%	4,63%	279,39	58,50	7466,46
<i>évolution annuelle effectifs permanents</i>		-131,25	163,27	305,88						
ETPT Titulaires										
emplois fonctionnels	19,14	19,59	16,84	14,00	-5,14	-9,89%	-26,84%		-5,14	15,00
A	711,80	733,71	726,28	798,65	86,85	3,91%	12,20%	87,10	-0,25	834,72
B	731,47	696,08	694,90	717,30	-14,17	-0,65%	-1,94%	45,20	-59,37	721,02
C	5432,25	5270,53	5292,11	5422,84	-9,41	-0,06%	-0,17%	97,99	-107,40	5243,98
TOTAL ETPT titulaires	6894,65	6719,91	6730,13	6952,78	58,13	0,28%	0,84%	230,29	-172,16	6814,72
<i>évolution annuelle titulaires</i>		-174,73	10,21	222,65					0,00	
ETPT Non titulaires sur emploi permanent*										
emplois fonctionnels	1,67	4,94	5,10	4,60	2,93	40,27%	176,00%		2,93	3,80
A	202,20	219,38	254,89	278,56	76,36	11,27%	37,76%	39,60	36,76	316,98
B	44,36	43,71	59,76	64,80	20,43	13,46%	46,06%	3,50	16,93	54,87
C	153,26	176,94	278,27	333,29	180,03	29,56%	117,47%	6,00	174,03	276,09
TOTAL ETPT non titulaires sur emploi permanent	401,49	444,97	598,02	681,24	279,76	19,27%	69,68%	49,10	230,66	651,74
<i>évolution annuelle non titulaires</i>		43,48	153,05	83,22						

Source : Consolidation CRC selon données métropole Aix-Marseille-Provence

(152) Si ces progressions illustrent l'intégration des nouvelles compétences, elles traduisent également la mise en place d'une structure transversale, de pilotage et de coordination. Hors transferts, la progression des effectifs permanents par rapport à sa configuration initiale au 1^{er} janvier 2016, résultant de la fusion des six EPCI préexistants, reste assez contenue (+ 0,80 %, soit + 58,50 ETP).

(153) La majorité des agents métropolitains est issue des anciens établissements publics de coopération intercommunale fusionnés, mais pour pouvoir exercer pleinement ses compétences, la métropole doit finaliser les transferts communaux. Au 31 décembre 2018, selon les travaux de la CLECT, ces transferts devaient représenter 401 agents, soit 374,4 ETP. Or, seuls 130,7 avaient effectivement été transférés, ce qui ne représenterait que 33 % de l'effectif attendu³⁶. Des transferts depuis les communes sont donc encore à venir.

4.3.2.3 Évolution globale de la masse salariale et analyse

(154) À titre liminaire, il est précisé que les effets relatifs à la dissolution/intégration successive des syndicats en charge des transports publics, de même que ceux relatifs à la création d'un budget annexe dédié à cette compétence au sein de la métropole, ont été neutralisés pour ne pas fausser l'analyse de l'évolution. Par ailleurs, l'analyse n'intègre pas non plus les trois budgets annexes créés en 2019 (Crématorium Métropole, Traitement et collecte des déchets CT 3 et GEMAPI), dont les dépenses s'élèvent à 1,7 M€. Enfin, les flux réciproques entre budget principal et les budgets annexes ont été neutralisés à hauteur des recettes perçues au compte 70841 du budget principal pour plus de 11,5 M€.

(155) Ces précautions méthodologiques étant apportées, les dépenses de personnel évoluent sur la période de la façon suivante.

Tableau n° 11 : Masse salariale 2015-2018 répartition budget principal et budgets annexes après neutralisation des flux réciproques

		EPCI Précurseurs et leurs budgets annexes	AMP Métropole				2015-2018
			2015	2016	2017	2018	
Budget principal AMP Métropole	= Charges totales de personnel	232 931 190,50	234 170 098,38	243 736 738,86	253 303 024,29		8,75%
	rembts pour MAD	22 924 715,00	24 398 507,00	22 011 070,00	15 055 871,00		-34,32%
	dont c/70841 rembt des perls affectés dans les BA	17 912 478,00	19 602 070,00	18 749 760,00	11 543 024,00		-35,56%
	remboursements pour MAD des communes et autres organismes c/70845 et 70848	5 012 237,00	4 796 437,00	3 261 310,00	3 512 847,00		-29,91%
	= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD après neutralisation des flux réciproques avec les BA *	227 918 953,50	229 373 661,38	240 475 428,86	249 790 177,29		9,60%
	Progression charges de personnel supportées par le budget général	-5,66%	0,53%	4,09%	3,92%		3,10%
BA annexes	= Charges totales de personnel au budgets annexes	126 883 197,49	132 035 233,38	132 337 039,02	137 408 842,54		8,30%
	c/6215 rembt au budget principal des perls affectés par le budget principal	17 912 478,00	19 602 070,00	18 749 760,00	17 277 488,00		-3,54%
	charges totales des budgets annexes hors flux avec bud pal	108 970 719,49	112 433 163,38	113 587 279,02	120 131 354,54		10,24%
	Progression charges de personnel supportées par les budgets annexes	15,56%	4,06%	0,23%	3,83%		3,30%
Charges de personnel nettes tous budgets	budget gal + BA hors flux réciproques	336 889 672,99	341 806 824,76	354 062 707,88	369 921 531,83		9,80%
	progression annuelle en €	2 821 422,83	4 917 151,77	12 255 883,12	15 858 823,95		33 031 858,84
	Progression annuelle %	0,84%	1,46%	3,59%	4,48%		3,17%
	habitants	1 868 783	1 876 019	1 886 842	1 895 060		1,41%
	ratio dépenses personnel par habitant €	180	182	188	195		

Source : CRC à partir des balances ANAFI retraités des flux réciproques à hauteur des recettes comptabilisées au compte 70841 du budget principal.

³⁶ Selon les évaluations des CLECT.

⇒ Évolution

(156) Les charges de personnels ont augmenté de 9,8 % (soit une évolution moyenne de 3,17 % par an) sur la période 2016-2018, pour atteindre près de 370 M€, soit près de 195 € par habitant.

(157) Le budget principal a contribué à cette progression à hauteur de 250 M€. Les budgets annexes ont contribué pour leur part à hauteur de 120 M€, soit près du tiers de dépenses totales de personnels, sachant que trois budgets annexes « AMP CT1 Collecte et traitement des déchets », « AMP Transports métropolitains » et « AMP CT2 Régie traitement des déchets », représentent 82 % des dépenses imputées sur tous les budgets annexes.

⇒ Analyse³⁷

(158) Il convient de réaliser une analyse de l'évolution de la masse salariale en tenant compte des masses en présence avant la fusion des EPCI fusionnés, puis en distinguant les effets relatifs des mesures propres prises par la Métropole de ceux ayant résulté de contraintes extérieures, notamment les transferts de personnels et les mesure de portée nationale. Sur les 33 M€ de progression de masse salariale constatée entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018, 16 M€ sont imputables aux transferts et restitutions de compétences, auxquels s'ajoutent environ 12 M€ correspondant à des mesures nationales et au glissement vieillesse technicité (GVT)³⁸. Ce qui porte à un peu plus de 5 M€ l'impact des mesures directement prises par la métropole.

(159) Sur les 5 M€ d'augmentation de la masse salariale directement imputable aux décisions de la métropole, 2 M€ proviennent des embauches sus évoquées pour renforcer la structure de pilotage et le surplus de mesures sociales en faveur du personnel. Ne vient qu'ensuite l'embauche directe de personnels, évaluée à un peu moins de 59 ETP.

(160) La chambre observe en parallèle une baisse des remboursements obtenus au titre des mises à disposition effectuées par la métropole, pour environ 1,3 M€³⁹. Une analyse des données 2016-2018 montre que ces remboursements ne sont ni corrélés à la diminution du nombre d'ETP mis à disposition, ni à une évolution de la structure catégorielle des agents.

(161) Par suite, la chambre invite la métropole à porter une attention particulière à ces remboursements et, le cas échéant, à procéder au rattrapage des recettes qui lui auraient échappé. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé plusieurs actions afin de corriger les différentes anomalies relevées au titre de la mise à disposition.

(162) À ce stade, aucune économie d'échelle ne semble donc se dessiner pour le nouvel ensemble métropolitain, y compris si l'on étend l'analyse aux communes qui le composent. En effet, l'analyse à périmètre constant de l'évolution des dépenses de personnel dans les cinq communes ayant transféré une masse salariale supérieure à 200 000 euros en 2018, révèle pour 3 d'entre-elles une hausse de leurs dépenses de personnels sur la période⁴⁰.

³⁷ Tableaux détaillés portés en annexe n° 8.

³⁸ Il s'agit des mesures d'avancement de carrière.

³⁹ Tableau en annexe n° 8.

⁴⁰ Tableau en annexe n° 8.

4.3.2.4 Impact attendu des mesures indemnitaires

(163) La progression de la masse salariale, présentée ci-dessus, n'intègre pas encore les coûts induits par les mesures indemnitaires mises en œuvre à compter de 2019.

(164) À la création de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), chaque agent intégré a bénéficié d'un régime indemnitaire identique à celui qu'il percevait dans son ancienne structure de rattachement. Ce dispositif indemnitaire pouvait donc être plus ou moins favorable que celui appliqué à d'autres agents, issus d'autres structures ou territoires. Plusieurs régimes indemnitaires étaient donc en vigueur au sein de la métropole. Effet de taille oblige, le régime indemnitaire de l'ex-communauté urbaine de Marseille était le régime majoritairement servi aux agents métropolitains (agents du CT1, territoire Marseille-Provence). Ce régime a été pour ce motif appliqué aux agents nouvellement recrutés sur des fonctions centrales métropolitaines, jusqu'au 31 décembre 2017.

(165) À compter du 1^{er} janvier 2018, une harmonisation du régime indemnitaire métropolitain a été initiée : tous les agents accueillis par la Métropole dans le cadre de transferts de compétences ou affectés sur un poste défini à l'organigramme métropolitain (par voie de recrutement externe ou de mobilité interne), ont bénéficié d'un régime indemnitaire dit « transitoire », si celui-ci leur était plus favorable. Cet alignement par le haut a pu, à cette occasion, engendrer un surcoût pour la Métropole. Cet effet n'a toutefois pas pu être mesuré.

(166) L'année 2019 marque une césure, avec la mise en place d'un régime indemnitaire métropolitain unifié (RIM) qui consacre l'application régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), étendu à la fonction publique territoriale. Tous les agents de la métropole sont concernés, à l'exception d'une centaine d'agents qui auraient refusé l'application de ce régime, faisant valoir leur droit d'option.

(167) Les premiers éléments issus du traitement de la paie du mois d'octobre 2019, mettent en évidence que la généralisation de ce régime a un effet inflationniste non négligeable sur les dépenses métropolitaines. Selon la DGARH, l'effet attendu de l'application du RIM est estimé, tous budgets confondus, à 8,58 M€ en année pleine. Il s'agit d'une évaluation basse.

(168) L'inflation observée est la résultante d'un double effet :

- un effet « alignement » : les régimes indemnitaires des anciens EPCI étant disparates, l'alignement des primes versées aux agents exerçant des fonctions similaires, impacte globalement à la hausse le régime indemnitaire servi. Cet effet « alignement » est accru par une mesure de portée générale consistant à augmenter le régime indemnitaire de chaque agent de la métropole de 300 € par an. Cette seule mesure coûte un peu plus de 2 M€ ;
- un effet « soclage » : à savoir l'intégration dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui est la part fixe du RIFSEEP, de parts versées antérieurement aux agents sous la forme de parts variables et relatives à leur manière de servir. Ces parts par essence variables auraient légitimement dû être servies au titre du complément indemnitaire annuel (CIA), qui est versé annuellement aux agents, au regard des critères d'engagement professionnel et de manière de servir. Le versement du CIA étant prévu pour 2020, il n'aura d'autre effet que d'augmenter encore le régime indemnitaire servi aux agents.

(169) Par ailleurs, l'observation des bulletins de paie du mois d'octobre 2019, intégrant le RIM unifié et l'application du RIFSEEP, révèle que l'IFSE mensuelle est décomposée en trois parts : « RI fonction », « RI expertise » et « RI mission ». Or, cette décomposition ne correspond pas aux principes réglementaires régissant RIFSEEP, quand bien même, les montants plafonds fixés par les décrets relatifs au régime indemnitaire seraient respectés. La réglementation ne prévoit en effet que le versement de deux parts, l'IFSE et le CIA. La part « expertise », a visiblement été instituée par la métropole pour garantir l'alignement avec les montants servis antérieurement au sein des EPCI fusionnés, contribuant au soclage évoqué ci-dessus. Selon l'ordonnateur, courant 2020, les bulletins de salaire présenteront de façon dissociée les seules parts réglementaires prévues dans le cadre du RIFSEEP, à savoir une part unique intitulée « IFSE » et une part « CIA ».

4.3.3 Les transferts patrimoniaux

(170) À l'issue du contrôle de la chambre, selon les données fournies par la collectivité, un peu plus de 1 000 parcelles, sur les quelques 3 600 appartenant aux ex-EPCI, avaient pu faire l'objet d'un traitement par les services métropolitains, en vue d'acter leur transfert à la métropole. Ces 1 000 parcelles représentent en fait un peu plus de 70 actes à établir. Sur ces 70 actes, les 40 établis et signés étaient toujours en cours de publication après des Services de Publicité Foncière (SPF), 13 étaient en cours de signature. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme que sur les 3 600 parcelles concernées, 2 800 actes administratifs seraient signés fin février 2020.

(171) S'agissant par ailleurs, des immobilisations devant être transférées par les communes, leur inscription intégrale dans l'actif de la métropole Aix-Marseille-Provence et par voie de conséquence l'amortissement de celles qui sont amortissables, ne sont pas garantis. Cela entache la fiabilité des comptes de la collectivité, même si l'ordonnateur fait remarquer qu'une partie de ces immobilisations n'étaient déjà pas amorties par les communes.

5 L'ADAPTATION DES MODES DE GESTION

5.1 L'harmonisation de la gestion sur le territoire de la métropole

5.1.1 L'exemple de la commande publique

(172) En termes de choix entre internalisation et externalisation des prestations, la métropole indique ne pas disposer sur ce point d'une visibilité satisfaisante pour le moment. Les délégations de services publics en matière d'eau et d'assainissement sont toujours gérées dans les territoires.

(173) En revanche, un processus de rationalisation des marchés est en cours de déploiement, visant à regrouper les achats de même nature à l'échelle de marchés métropolitains. Un guide des achats a également été adopté par la métropole en 2016, visant à harmoniser les procédures de la commande publique. Dans le même temps les agents œuvrant dans le domaine de l'achat public ont été formés et sensibilisés à la rationalisation des achats. Ils disposent d'une plateforme *Sharepoint* gérée par la métropole qui leur permet de disposer d'informations, de méthodologie et d'analyses juridiques. Pour le recensement des besoins, les services disposent d'un outil qui permet de dresser une cartographie des achats et de computer les seuils de procédure. Sur cette base des pistes de mutualisation sont étudiées.

(174) Plusieurs catégories d'achats ont été mutualisées à grande échelle. Une convention avec l'UGAP a été établie avec le département et environ 70 communes. Il existe un groupement de commandes avec le Département en matière d'entretien des bâtiments, de communication, d'informatique, téléphonie, matériel de bureau. Un groupement de commandes a également été passé avec la RTM pour les achats de carburant.

(175) À la fin du contrôle de la chambre, le pilotage général de la commande publique restait toutefois complexe. En effet, les consolidations des achats des différents territoires étaient réalisées en dehors des systèmes d'informations financières, à défaut de système d'information unique et d'interface entre les différents systèmes des territoires et de la métropole.

5.1.2 La multiplicité des SEM et SPL

(176) La rationalisation de la carte des SEM et des SPL est perçue comme un objectif mais l'échéance de sa réalisation n'a pas encore été arrêté. Si la métropole a affirmé avoir élaboré un plan stratégique en ce sens, elle ne l'a cependant pas communiqué à la chambre. La métropole dispose donc de multiples SEM et de SPL œuvrant dans les mêmes domaines au sein de chacun de ses territoires.

5.2 L'optimisation et la modernisation de la gestion

(177) Les démarches de mutualisation et de rationalisation n'en sont qu'à leurs prémices. À ce jour il n'est pas possible de mesurer les économies d'échelle que la mise en place de la métropole aurait permises. Au contraire, la création d'une entité ensablée placée à la tête de six anciens EPCI qui, même s'ils n'en ont plus les prérogatives d'une personne morale publique, disposent d'une assez large autonomie et conservent peu ou prou les mêmes coûts de structure, semble avoir été un facteur d'augmentation des dépenses de gestion, ce que la métropole nomme elle-même ironiquement le coût du 7^{ème} territoire.

5.3 Le pacte de gouvernance financier et fiscal

(178) Le pacte de gouvernance financier et fiscal, qui a été adopté au mois de juin 2016, n'a pas été révisé depuis et il n'est à ce stade pas prévu de procéder à sa mise à jour.

(179) Aux termes de ce pacte de gouvernance, la métropole se donne pour ambition de « rassembler ses territoires et forces vives » afin de mener à bien les quatre orientations prioritaires qu'elle a identifiées : les transports et la mobilité, le développement économique, l'aménagement et l'engagement dans la transition écologique.

(180) Dans cette optique, ces priorités sont déclinées dans des schémas métropolitains. Ainsi, des agendas développement économique et mobilité ont été adoptés par la métropole, de même qu'un schéma métropolitain de gestion des déchets (cf. ci-après).

5.4 Les documents programmatiques ou stratégiques

(181) Les travaux relatifs à l'établissement du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ont été engagés en 2016. Le SCOT qui sera adopté couvrira l'ensemble du périmètre de la métropole. En revanche, comme indiqué ci-avant chaque territoire disposera de son propre plan local de l'urbanisme intercommunal (PLUI). Les travaux en la matière ne sont pas terminés : les PLUI d'Aix et d'Aubagne viennent d'être engagés et seul le PLUI de Marseille Provence a été adopté par une délibération du 19 décembre 2019. Le même jour le conseil métropolitain a approuvé son plan de déplacement urbain.

(182) Le programme local de l'habitat, qui devait être approuvé fin 2019, n'a en revanche pas encore été adopté.

(183) La métropole AMP a adopté le 30 mars 2017 un agenda du développement économique qui comprend 6 orientations stratégiques, 150 actions et 10 objectifs prioritaires mesurables.

Tableau n° 12 : L'Agenda du développement économique métropolitain

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	LEVIER	ACTIONS	OBJECTIFS
01 Métropole compétitive	→ 1. Grands projets de filières prioritaires 2. Agriculture et viticulture 3. Enseignement Supérieur et Recherche		- 400 hectares de foncier - 200 000 m ² de tertiaire / an
02 Métropole attractive et ouverte sur le monde	→ 1. Stratégie d'attractivité co construite 2. Dispositif d'attractivité 3. Développement international 4. Tourisme 5. Communication		- 80 implantations d'entreprises / an - 100 start-ups accompagnées par an
03 Métropole facilitant la vie des entreprises	→ 1. Organisation simple et efficace 2. Dispositif d'accompagnement 3. Solutions financières et immobilières		→ - TOP 3 classement E&Y
04 Métropole entrepreneuriale et innovante	→ 1. Capacités d'innovation renforcées 2. Dynamique entrepreneuriale		- Cité de l'Innovation
05 Métropole de proximité	→ 1. Commerce de proximité et artisanat 2. Economie présentielle 3. Création d'activité sur les territoires fragiles		- 2 M de croisiéristes en 2020 - Tx d'activité des jeunes
06 Métropole partenariale	→ 1. Collaboration avec d'autres territoires 2. Organisation de la gouvernance économique 3. Synergies accrues entre acteurs		- THD sur 100% du territoire - 20 projets smartcity par an

Source : AMP

(184) La gestion des déchets ou encore de la mobilité, deux enjeux majeurs pour la métropole, ont également fait l'objet de documents stratégiques qui suscitent plusieurs observations.

5.4.1 Le schéma métropolitain de gestion des déchets et les enjeux de ce secteur

5.4.1.1 L'adoption du schéma

(185) Le schéma métropolitain de gestion des déchets ménagers a été adopté par délibération du 19 octobre 2017.

(186) La politique générale de ce schéma métropolitain repose sur 5 piliers : prévention, réemploi/réutilisation, recyclage/compostage, autre valorisation et élimination.

(187) Avant la création de la métropole, toutes les communes avaient transféré la compétence enlèvement et traitement des déchets à leurs EPCI de rattachement. Chaque d'eux avait instauré la TEOM, mais ce service était partiellement financé par le budget principal dans les EPCI d'Istres et de Marseille Provence. Tous les territoires ont mis en place une collecte sélective. En termes d'équipements la métropole compte 58 déchèteries, 19 centres de transfert dont deux raccordé au chemin de fer. Il existe également 4 plateformes de compostage, 6 installations de stockage de déchets non dangereux qui sont pour moitié privées, et un centre de traitement multifilières. Toutefois, il n'existe pas de centre de tri des collectes sélectives public, ces prestations sont traitées par des marchés publics.

(188) La métropole produit 1,18 M de tonnes de déchets ménagers et assimilés (621 kg/an/habitant). Elle produit également 1,03 M de tonnes d'autres déchets non dangereux et non inertes. Au sens de la loi de transition énergétique, le taux de valorisation matière et organique est de 23 %, alors que l'objectif de la loi est d'atteindre des taux de 55 % en 2020 et 65 % en 2025. La métropole doit donc produire un effort important pour améliorer ce taux, ce qui suppose de valoriser 647 000 tonnes de déchets ménagers contre 271 000 tonnes en 2015. L'atteinte de cet objectif supposera d'augmenter la fiscalité pour tenir compte des coûts de traitement supplémentaires, alors que la fiscalité en la matière est déjà très élevée, notamment à Marseille Provence. De plus, la métropole anticipe des difficultés d'installation de nouveaux outils de traitement, auxquels les habitants et certains élus sont quasi-systématiquement hostiles. Il semble que leur installation ne pourrait avoir lieu que dans un délai de l'ordre de 10 ans.

(189) Selon la métropole le niveau de service proposé aux professionnels pour l'élimination de leurs déchets est très fluctuant et seul deux territoires ont instauré une redevance spéciale qui est supposée mettre à la charge de ces professionnels le coût de l'élimination leurs déchets.

(190) Afin d'atteindre les objectifs législatifs en matière de production ou valorisation des déchets, la métropole se donne tout d'abord pour ambition de maîtriser ses coûts.

(191) Ensuite, afin d'atteindre l'objectif réglementaire de réduction de 10 % des déchets en 2020 par rapport à 2010, la métropole envisage de coordonner les services offerts aux professionnels avec la mise en place généralisée d'une redevance spéciale, ensuite favoriser l'offre de solutions de compostage de proximité, créer un réseau de réemploi, réparation et sensibiliser les populations à la réduction des déchets et à l'économie circulaire.

(192) Dans ce cadre, la métropole a retenu les principes généraux suivants :

- gestion globale des déchets au niveau métropolitain par mutualisation des équipements ;
- maîtrise des principaux équipements de traitement ;
- suivi fin des coûts de compétence par la mise en place d'un budget annexe d'élimination des déchets et d'outils analytiques ;
- recherche d'économies et de recettes supplémentaires (subventions, redevances spéciales notamment) ;
- coordination des politiques de gestion des déchets en particulier pour les déchets des professionnels.

(193) Dans le contexte de l'adoption de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire et des dispositifs qu'elle prône, notamment la lutte contre les décharges sauvages, la chambre invite la métropole à se mettre en mesure d'adapter aux besoins les modalités de collecte et le nombre d'*infrastructures* permettant de traiter les déchets des professionnels.

5.4.1.2 L'articulation de la politique de gestion des déchets avec les territoires

(194) L'exercice effectif de la compétence de gestion des déchets illustre toutefois toutes les difficultés d'une articulation des actions entre la métropole et des territoires qui bénéficient comme indiqué ci-avant, de moyens importants.

(195) Par six délibérations du 28 avril 2016, le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence avait délégué la gestion des déchets aux conseils de Territoire.

(196) Cette dispersion de la compétence qui s'est maintenue après l'adoption du schéma métropolitain rend difficile la mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine.

(197) Concernant les taxes d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les délibérations prises par la métropole ont figé les taux existants par territoires et ont fixé une période de dix ans pour harmoniser ces taux.

5.4.2 L'agenda de la mobilité métropolitaine

(198) L'agenda de la mobilité métropolitaine a été adopté le 15 décembre 2016. Il est constaté que la voiture est utilisée à 94 % dès lors que le trajet excède 7 kilomètres, ces déplacements représentant plus de la moitié des distances parcourues. Cette utilisation massive des véhicules à moteur est directement à l'origine de l'aggravement de la situation de saturation des réseaux ce qui engendre perte de temps, pollution et pénalise l'attractivité du territoire. Selon la métropole, les causes de cette situation proviennent notamment du manque de coordination, voire de cohérence des différentes offres de transports : nombreux réseaux, nombreux tarifs et variété des titres de transport, manque de fiabilité des temps de parcours, correspondances aléatoires, ce qui rend dissuasif le recours aux transports en commun.

(199) L'Agenda métropolitain vise à améliorer la qualité de service en agissant notamment sur la fréquence et l'amplitude du service, la rapidité et la fiabilité des horaires, la facilité d'accès, la sécurité et le confort, la minimisation des correspondances, l'adoption de tarifs plus simples et plus attractifs.

(200) Les lignes qui rempliront la majorité des critères ci-dessus seront labellisées « premium », et il s'agirait d'ici 2025 de développer ces lignes « premium » en site propre sur des zones urbaines. Cela repose sur : la rénovation du métro de Marseille, le développement du tramway à Marseille et Aubagne, la mise en place de bus à haut niveau de service dans les pôles urbains majeurs, voire de téléphériques urbains. Ensuite, des lignes express d'autocars seraient créées, circulant principalement sur autoroute et le plus possible sur des voies réservées accompagnés de pôles d'échanges permettant de déposer et reprendre la voiture en périphérie des grandes villes. Enfin, il s'agirait d'investir dans certaines lignes TER qui dans le cadre du CPER devraient améliorer leur fréquence et la fiabilité de leur exploitation.

(201) Pour mener à bien ces projets, la métropole estime que les investissements nécessaires s'élèvent à 3,5 Md€, dont 3 Md€ à la charge de la métropole.

(202) L'Agenda envisage également de développer des alternatives à la voiture individuelle (vélo, covoiturage, autopartage et véhicule électrique), ainsi qu'au camion avec une perspective d'un service public de fret ferroviaire métropolitain.

(203) Après 2025, il s'agira d'étendre le réseau de transport, en particulier le métro de Marseille et de disposer d'un réseau ferré métropolitain de qualité par la désaturation de la gare Saint-Charles et par la réouverture de lignes désaffectées ou sous-utilisées comme Aix-Rognac.

(204) Le coût d'ensemble de l'Agenda métropolitain de la mobilité (avant et après 2025) est évalué à 7 Md€ d'investissement, ce qui représente un rythme annuel d'investissement de 300 M€, soit 3 fois plus que le niveau réalisé précédemment. Pour cela, elle sera accompagnée par le département, la région et l'État.

(205) L'établissement a déjà créé une marque unique et une tarification unique sur son territoire, ce qui permet de voyager sur l'ensemble du réseau à un prix attractif.

(206) Toutefois, en l'état des marges de manœuvres financières dont dispose la métropole, elle se trouve en réalité dans l'incapacité de mobiliser les fonds nécessaires à la réussite des objectifs de cet agenda et des ambitions qui leur sont associées. En effet, la capacité d'autofinancement disponible du budget annexe des transports n'était en moyenne que de l'ordre de 13 M€ par an ces trois dernières années, étant précisé que ce budget déjà fortement endetté (544 M€ fin 2018), bénéficie de subventions d'équilibre du budget principal relativement élevées (123 M€ en moyenne par an entre 2016 et 2018⁴¹).

(207) Ces perspectives, enjeux et contraintes seront à analyser dans une réflexion plus large, qui intègre la possibilité de créer une agence de la mobilité.

6 LES RELATIONS DE LA MÉTROPOLE AVEC LES AUTRES ENTITÉS ET SON RAYONNEMENT

6.1 Les relations avec l'État

⇒ Dotation de soutien à l'investissement public local

(208) En 2016, le gouvernement a créé une dotation exceptionnelle de soutien aux opérations d'investissement pour les communes et les établissements de coopération intercommunale. Reconduite en 2017, elle est devenue en 2018 une dotation pérenne codifiée à l'article L. 2334-42 du CGCT, dite dotation de soutien à l'investissement public local (DSIPL).

(209) Ce fonds a vocation à accompagner le financement de projets structurants au plan local s'inscrivant dans une liste de priorités d'investissement.

(210) La métropole a choisi de prioriser des opérations dans le champ de la mobilité. Le montant de DSIPL qui lui a été accordée était de 5,5 M€ en 2016, couvrant 7 opérations relatives à la mobilité sur les 15 qu'avait proposées la métropole⁴².

⇒ Pacte État-Métropole

(211) Le Pacte État-Métropoles est un engagement pris par l'État pour soutenir et conforter les métropoles dans leurs démarches innovantes. Il entend également favoriser une coopération pour accroître leur rayonnement et leur attractivité.

⁴¹ Source : Rapports sur les comptes administratifs AMP 2016 à 2018.

⁴² Tableau en annexe 9.

(212) En janvier 2017, un pacte d'innovation État-métropole priorisant également les enjeux de mobilité a été conclu.

(213) Le pacte métropolitain d'innovation d'Aix-Marseille-Provence s'appuie sur l'agenda de la mobilité adopté en décembre 2016. Il a vocation à faire cofinancer par l'État, la métropole et des partenaires associés (Caisse des Dépôts, Grand Port Maritime de Marseille, etc.) des projets de développement de l'accessibilité métropolitaine par la création d'un réseau « MétroExpress » et la multiplication des voies réservées aux cars sur autoroute.

(214) Par ce contrat, 9,8 M€ sont mobilisés sur 3 ans dans le cadre de la DSIPL (pour la partie investissement) ou du FNADT (pour les études). Les 9,8 M€ seront donc reversés à la métropole pour financer en grande partie des opérations mobilité.

(215) En 2018, la métropole a perçu 10,1 M€ de dotations.

6.2 Les relations avec la région

(216) La métropole concentre plus de 37 % de la population de la région en n'occupant qu'un dixième de sa superficie. La part des résidences secondaires y est nettement plus faible que dans l'ensemble de la région (4,2 % contre 17,8 %). Ses taux de pauvreté et de chômage sont comparables, respectivement autour de 18 et 15 %, de même que son économie⁴³. Les relations de la métropole avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur se manifestent à travers deux dispositifs contractuels : le contrat régional d'équilibre territorial et le contrat de plan État-région.

(217) Le territoire métropolitain et ses ambitions en matière de développement économique, de mobilité, de transition énergétique, numérique, de soutien aux filières en expansion telles que la santé, l'aéronautique, la logistique, le tourisme ainsi que l'enseignement et la recherche, sont pris en compte dans le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Il en serait de même en ce qui concerne le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

(218) La possibilité offerte à la région par les articles L. 5217-2 et L. 4221-1-1 du CGCT de transférer à la métropole les compétences en matière de construction, entretien et fonctionnement des lycées ou en matière de développement économique n'a pas encore été utilisée à ce stade.

6.2.1 Le contrat régional d'équilibre territorial

(219) Un contrat régional d'équilibre territorial (CRET) pour la période 2018-2020 a été conclu entre la Région et la métropole. Le CRET matérialise l'accompagnement de la Région en matière de stratégie d'aménagement et de développement du territoire métropolitain, en conciliant priorités locales et régionales. Ce contrat a une durée de 3 ans avec possibilité d'extension à 5 ans.

⁴³ Source : Insee comparateur de territoire 2019.

(220) Il prévoit d'allouer 120 millions d'euros à la métropole afin de l'aider à financer des projets structurants dans les domaines de l'aménagement, de la transition énergétique, du développement économique et de la mobilité. Une partie de ces 120 M€ a vocation à être versée par la Région directement aux communes dès lors qu'un fonds de concours sera accordé par la métropole.

(221) Les 88 projets envisagés dans le CRET⁴⁴ représente un montant total de dépenses de 870 M€, soit un taux de cofinancement de la Région de l'ordre de 14 % en moyenne. Il peut être remarqué que certaines opérations parmi les plus coûteuses ne sont que faiblement accompagnées par la Région, ce qui paraît surprenant et semble traduire une divergence de points de vue quant au caractère prioritaire de certains projets.

(222) Ainsi, quatre des cinq projets les plus coûteux sur le thème de l'aménagement ne sont cofinancés qu'entre 9 et 10 % (aménagement de la gare de Miramas, médiathèque d'Istres, requalification du Jarret à Marseille et construction d'un centre d'affaires et de congrès à Aubagne).

(223) Sur le thème de la transition énergétique, le projet de forêt environnementale éolienne (10 M€) n'est cofinancé qu'à hauteur de 2 % ; le projet Géolide Biométhane (9,2 M€) à moins de 9 %. C'est encore le cas pour le 5^{ème} projet le plus coûteux en matière de développement économique, celui de la cité de la culture scientifique de Gardanne (15 M€), cofinancée à hauteur de 1 %.

(224) Enfin le cofinancement des cinq opérations les plus importantes en matière de mobilité qui est la priorité de la métropole, atteint au maximum 10 %, mais parfois beaucoup moins. Ainsi le BHNS Miramas Istres Martigues (27 M€) est cofinancé à hauteur de 5 % et l'opération à plus de 20 M€ Aixpress, liaison des parcs Krypton et Lieutenant-colonel Jeanpierre, à 6 %.

6.2.2 Contrat Plan État Région

(225) Le contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020 se décline autour de cinq axes prioritaires :

- I. l'emploi et la jeunesse, priorités transversales pour le territoire régional ;
- II. consolider l'économie de la connaissance et les filières stratégiques ;
- III. dynamiser l'accessibilité multimodale ;
- IV. affirmer le cap de la transition écologique et énergétique ;
- V. assurer un développement solidaire des territoires.

(226) Une convention spécifique d'application délibérée le 17 octobre 2016 a précisé le total des engagements financiers inscrits principalement sur les priorités II, III et V du CPER. Ils couvrent plus de 1,026 Md€ de projets sur le territoire d'Aix-Marseille-Provence pour un investissement total de l'État, de la région et de la métropole de plus de 625 M€ (111 M€ apportés par la métropole, 306 M€ par l'État 306 M€ et 208 M€ par la Région).

⁴⁴ Tableaux en annexe 9.

(227) Pour la priorité II, qui concerne l'économie de la connaissance, l'effort financier porte principalement sur l'axe « campus attractifs et fonctionnels » et sur l'axe « recherche » (219 M€ sur 226,9 M€). Ils consistent à restructurer et à développer des *infrastructures* universitaires avec notamment la restructuration du campus de la Timone afin d'accueillir le pôle neurosciences (14 M€) ou bien encore à construire le nouvel institut méditerranéen de la ville et des territoires (50 M€). Concernant la recherche, il est prévu de participer au financement notamment de la Cité des énergies (CEA) du site de Cadarache, projet dans lequel il s'agit de développer la compétitivité en matière d'énergies renouvelables (22,8 M€).

(228) La priorité III (accessibilité multimodale), comprend 159 M€ d'investissements routiers, 357 M€ sur le ferroviaire et 283 M€ sur des projets portuaires. Dans le domaine routier sont prévues, les déviations de Martigues, Port de Bouc et de Miramas (95 M€), ainsi que le financement de voies de bus sur autoroutes (30 M€). Dans le domaine ferroviaire il est notamment prévu la modernisation de la ligne Marseille-Aix avec quatre trains par heure (173 M€), des travaux d'urgence sur la Côte bleue (40 M€), l'amélioration de la capacité des voies littorales de Saint-Charles à l'Estaque via Arenc (46 M€) et la modernisation de la ligne des Alpes entre Aix et Pertuis en direction de Manosque (52 M€). En ce qui concerne les opérations portuaires il peut être cité la réhabilitation et la modernisation du patrimoine portuaire (90 M€), la réorganisation du pôle Corse et le transfert du pôle Maghreb (41 M€), le développement des Bassins Ouest (45 M€) et l'aménagement et la modernisation des terminaux à conteneurs de la darse 2 (40 M€).

(229) Dans le cadre de l'axe V, il s'agit de financer des opérations culturelles (mise en réseau des médiathèques et l'installation à la Belle de Mai du centre national de création musicale), puis des opérations de politique de la ville dans lesquels 10 quartiers prioritaires d'intérêt régional ont été identifiés dans la métropole (dont cinq à Marseille) et bénéficieront de fonds spécifiques du nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU).

6.3 Les relations avec le Département

(230) Au-delà des financements que la métropole envisage d'obtenir de la collectivité départementale notamment pour financer son projet prioritaire de mobilité, il peut être relevé que la métropole concentre plus de 90 % de la population du département des Bouches-du-Rhône. Seul le Pays d'Arles n'appartient pas à la métropole. Ce dernier compte 29 communes, tournées vers le tourisme et la culture (dont les Baux-de-Provence, Saint-Rémy-de-Provence, les Saintes-Maries-de-la Mer, Arles), les Parcs naturels de la Camargue et des Alpilles et couvre près de 70 % des surfaces agricoles du département. Le pays d'Arles est en outre tourné vers les départements voisins du Gard et de Vaucluse. Il a été imaginé de procéder à une fusion du pays d'Arles dans la métropole à l'horizon 2020, ce qui impliquait une fusion de la métropole et du département. Plusieurs scénarios ont été étudiés, ce qui a donné lieu à une étude réalisée en 2019 par le préfet de région. Néanmoins ce projet ne devrait pas connaître de traduction concrète dès 2020, le Gouvernement ayant souhaité différer la réalisation de ce projet.

6.4 Le rayonnement de la métropole

(231) Si elle dispose d'atouts, la métropole est confrontée à nombre de défis pour assoir son rayonnement.

6.4.1 Caractéristiques socio-démographiques

(232) Une étude réalisée par l'Insee en octobre 2013 et qui compare la métropole AMP à celles de Lyon, Toulouse, Lille et Bordeaux nous enseigne que si la croissance démographique d'AMP a été soutenue ces dernières années, ce dynamisme tend à s'essouffler.

(233) L'étude souligne que les grandes communes (Marseille et Aix) connaissent des départs vers le Pays d'Aubagne et de l'Etoile et le Pays Salonais, les familles souhaitant s'installer dans les espaces périurbains moins denses pour accéder à la propriété, et à moindre coût. La moitié du déficit migratoire d'AMP résulte des EPCI limitrophes à la métropole (du Var, de Vaucluse ou du Pays d'Arles) alors même que près de 6 actifs sur 10 qui s'y installent continuent de travailler dans le territoire d'AMP.

(234) L'Insee anticipe une poursuite de la pression foncière en particulier sur les espaces agricoles, ce qui impliquerait que la métropole rééquilibre l'attractivité des grandes villes de son territoire, en maîtrisant l'urbanisation diffuse.

(235) Concernant l'emploi, le taux d'emploi des 15-64 ans est de 5 points inférieur à celui des métropoles de l'échantillon et pour rattraper cet écart, le territoire d'AMP devrait créer 62 000 emplois de plus. Même si leur part a progressé, la métropole attire moins de cadres et cela se vérifie pour les emplois de cadres des fonctions métropolitaines (prestations intellectuelles, conception-recherche, commerce inter-entreprises, gestion, culture, loisirs) : 10,9 % contre 13 % dans les autres métropoles. L'emploi est concentré sur cinq pôles : Marseille, Aix, Aubagne, Vitrolles et Marignane. Par ailleurs certaines villes accueillent beaucoup plus d'emplois que d'actifs occupés. Cette concentration d'emplois génère 349 000 déplacements domicile-travail entre les communes, soit 20 % de plus qu'en 1999. 56 000 actifs notamment ne résident pas dans la métropole et ils sont de plus en plus nombreux (+ 37 % depuis 1999). Les axes les plus fréquentés sont Marseille-Aix (13 000 navettes par jour), Marseille-Aubagne (11 500) et Marseille-Vitrolles (7 200).

(236) La périurbanisation implique que le recours à l'automobile ou aux deux-roues soit privilégié par les trois quarts des actifs qui habitent en moyenne à 16 km de leur lieu de travail. De plus, le recours au véhicule personnel pour ceux qui résident et travaillent dans la même commune est 10 points plus élevé que dans les autres métropoles comparables (63 % pour AMP). Cette situation tend à s'aggraver dans la mesure où les nouveaux emplois se sont majoritairement créés à la périphérie des villes (90 % des accès aux zones d'activités se font en voiture), de plus les emplois qui y sont localisés sont inaccessibles aux personnes qui ne disposent pas de véhicule (250 000 personnes), ce qui expose plus particulièrement les jeunes et les plus défavorisés. De fait, la saturation du réseau routier et les contraintes environnementales associées sont des freins à l'attractivité du territoire. L'étude de l'AGAM souligne surtout que la métropole AMP « *est fortement handicapée par son taux de congestion automobile [note sur ce point de 0/20, Marseille est la dernière du classement des métropoles étudiées], réelle entrave à l'attractivité économique et résidentielle, cette situation renvoie une image très négative du territoire* ».

(237) Le développement des transports en commun et des services associés (parkings relais, cadencement, tarification incitative notamment) revêt par conséquent un caractère prioritaire que la métropole a pris en compte, sans disposer toutefois des moyens financiers suffisants pour relever ce défi pour les raisons qui ont été exposées précédemment.

(238) À l'exception de la périphérie d'Aix, le taux de chômage est particulièrement élevé (15,4 % en 2016 pour l'ensemble de la métropole). Cela résulte en partie de la part élevée de non-diplômés qui concerne près de 30 % de la population non scolarisée. Seulement 32 % des actifs sont diplômés de l'enseignement supérieur. Dans les quartiers nord de Marseille le taux de chômage des jeunes dépasse les 40 % et même 50 % dans le 14^{ème} arrondissement.

(239) Le revenu médian annuel d'AMP est de 1 000 € inférieur à celui la métropole de Lyon, mais surtout les niveaux de vie connaissent des disparités significatives sur le territoire de la métropole. Le taux de pauvreté atteint 18,4 % l'échelle du territoire métropolitain (avec également de forte disparités) contre 14,6 % à Lyon.

(240) Marseille concentre également 35 quartiers prioritaires de la ville (QPV) sur les 66 que comptent le département et 27 % des Marseillais vivent dans ces quartiers. Dans le même temps, le nombre de logements indignes est 5 à 10 fois plus important dans AMP que dans les autres métropoles, celle-ci étant dans le même temps, compte tenu de ses indicateurs de précarité, très insuffisamment dotée en logements sociaux : on compte ainsi en moyenne sur huit demandes de logement social, sept demandes non satisfaites (contre 3,3 en France, et deux fois plus qu'à Lille, Lyon, Bordeaux, Toulouse ou Nantes).

(241) La dynamique démographique de la métropole et ses caractéristiques sociales sont étudiées de manière plus détaillée au chapitre 8.

6.4.2 L'attractivité économique du territoire

(242) L'attractivité économique a été analysée sous plusieurs angles par l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM), en coopération avec la métropole. Ces études qui comparent la métropole AMP avec huit autres métropoles présentant des caractéristiques comparables (Hambourg, Miami, Barcelone, Rotterdam, Casablanca, Lyon, Lille et Gênes) montre qu'AMP se classe 7^{ème} sur 9 en la matière. Son nombre d'emplois est faible par rapport à son PIB. Même si elle se distingue par son activité portuaire en termes de tonnes de fret (3^{ème} sur 9), elle n'est que 5^{ème} sur 9 concernant le trafic de conteneurs et avant-dernière concernant les emplois du secteur de l'industrie et des services high-tech.

(243) L'étude estime qu'AMP « *n'utilise pas suffisamment les potentialités que lui offrent ses ressources humaines au regard de sa taille et de son poids rendant son pouvoir économique limité* ».

(244) En termes d'accessibilité, la métropole dispose du 5^{ème} aéroport concernant le nombre de passagers (alors qu'il s'agit de la plus grande métropole française hors Grand Paris), cela est en partie dû au fait qu'il n'existe pas de liaisons directes depuis l'aéroport de Marseille vers l'Amérique ou l'Asie. Elle est en revanche bien desservie par les liaisons TGV, la métropole comptant trois gares TGV : Marseille, Aix et Miramas.

(245) Malgré une attractivité économique relativement faible, AMP est plus dynamique en termes d'emploi que Lyon et Lille, toutefois le développement est entravé par un marché de l'immobilier tertiaire trop peu développé (avant-dernière en matière de volume de transactions de bureaux et d'investissement en immobilier d'entreprise). Elle accueille un nombre limité de congrès internationaux et de centres de décisions.

(246) Concernant son rayonnement international, elle accueille une forte population consulaire et des banques étrangères. En revanche, elle accueille peu d'entreprises à capitaux étrangers et de grands groupes. Selon l'étude, du fait d'une mauvaise image en terme de sécurité, associée au manque d'immobilier de bureaux, le rayonnement international d'AMP est relativement faible. Elle n'est par suite pas davantage identifiée comme destination de tourisme d'affaires et se classe dernière de l'étude.

(247) La métropole dispose de la plus grande université de France avec 74 000 étudiants inscrits. Cependant, la proportion d'élèves ingénieurs dans la population étudiante est bien plus faible que celle de Toulouse, Lyon, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes ou Strasbourg. Ainsi AMP compte deux fois moins de places en écoles d'ingénieurs que la moyenne des autres métropoles. Enfin, ce qui est probablement non dénué de lien avec ce qui précède, son université attire très peu les étudiants qu'ils soient français ou étrangers : elle est la seule métropole française à avoir perdu des étudiants, faute de stratégie en la matière, selon l'étude de l'AGAM.

(248) Pourtant, la part des dépenses de recherches et développement dans le PIB métropolitain est au-dessus de la moyenne des métropoles, bien qu'inférieure à Toulouse. Elle est classée 41^{ème} métropole la plus innovante sur 445 par l'OCDE, mais se classe 18^{ème} sur 21 métropoles françaises en matière de dépôts de brevets. Toutefois, l'AGAM estime que « *la recherche fondamentale n'est pas encore parvenue à structurer de véritables filières économiques, créatrices de nouveaux emplois* ».

(249) En matière de tourisme, avec le port de Marseille accueille 2,7 millions de passagers et 1,6 million de croisiéristes, l'étude de l'AGAM estime qu'AMP ne parvient pas à tirer le meilleur profit de ses attraits touristiques en termes de retombées économiques, malgré des atouts exceptionnels et des *infrastructures* d'hébergement. Les professionnels du tourisme et les touristes reprochent à la métropole un professionnalisme insuffisant de l'accueil, les faibles amplitudes horaires des services, le manque de propreté et de sécurité.

(250) Le pacte de gouvernance financier et fiscal adopté par la métropole en 2016 prévoyait la création d'un fonds d'intervention et de rayonnement métropolitain qui avait pour objectif de soutenir les initiatives revêtant une véritable valeur ajoutée métropolitaine, organisé sur la base d'appels à projets, et ayant vocation à intervenir dans les domaines économiques, de l'innovation, de la culture et de la solidarité. Il devait être adossé à des financements externes et lever des fonds auprès d'investisseurs publics et privés. Cependant ce fonds d'intervention n'a jamais vu le jour.

(251) Comme indiqué ci-avant, la métropole s'est dotée d'un agenda du développement économique pour faire face à ces constats et rendre son territoire plus attractif. Il est cependant prématuré de formuler une opinion sur les résultats atteints depuis l'adoption de cet agenda.

7 TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

7.1 Analyse des risques et fiabilité des comptes

(252) Plusieurs difficultés ont pu être relevées dans les conditions de tenue des comptes de la métropole.

(253) La métropole n'est pas dotée d'un système d'information financier (SIF) unique mais de quatre systèmes non interfacés entre eux, fonctionnant sous deux progiciels différents⁴⁵, ce qui ne facilite ni le pilotage et le contrôle par l'échelon central, ni les échanges entre ce dernier et les territoires.

(254) Des pratiques budgétaires et comptables parfois hétérogènes entre les différents territoires et le service financier central, ainsi que la coexistence d'un budget principal, de six états spéciaux de territoires, véritables « sous-budgets » destinés aux anciens EPCI, sont autant de facteurs de risques en termes de qualité comptable. Même si leur nombre tend à diminuer, l'existence d'une quarantaine de budgets annexes, dont certains couvrent parfois des compétences similaires⁴⁶, soumis à des instructions comptables différentes, rajoutent un niveau de difficulté.

(255) Toutefois, à partir de 2021, la métropole devrait être dotée d'un système financier unique. Depuis 2019, elle est équipée d'un outil de pilotage financier. Ces deux outils devraient être de nature à concourir à une amélioration de l'efficacité de sa gestion financière.

7.1.1 Amortissements et immobilisations en cours

(256) Compte tenu des difficultés tenant de l'absence de système financier unique et de l'absence de valorisation des actifs des six anciens EPCI et des sept syndicats mixtes absorbés par la métropole⁴⁷, il n'a pas été possible de vérifier de manière systématique les montants amortis.

(257) Néanmoins, les montants amortis par la métropole sont proches de ceux que constataient les anciens EPCI. Les dotations aux amortissements représentent environ 3 % des dépenses d'équipement amortissables (2,7 % avant fusion des EPCI et 2,9 % après leur intégration à la métropole). Par ailleurs, les durées d'amortissement n'ont pas varié, à l'exception des immeubles de rapport (de 20 à 30 ans), et les matériels et outillages (de 10 à 8 ans).

⁴⁵ Astre et Sedit.

⁴⁶ Huit BA d'assainissement et six d'eau potable.

⁴⁷ SM Études Élaboration SCOT, SM du Massif de l'Arbois, SM du Massif Trévaresse, SM du Massif des Quatre-Terms, SM du Massif des Roques, SM du SCOTEB et SME Euro-Alpilles.

Tableau n° 13 : Dotations aux amortissements des immobilisations

	Ens 6 EPCI		AMP		
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget Principal	66 773 891	74 268 814	78 476 951	81 823 811	91 394 407
Budgets annexes	101 376 583	113 552 594	113 932 793	122 575 527	130 067 997
Total	168 150 473	187 821 407	192 409 744	204 399 338	221 462 404

Source : AMP

(258) Il apparaît cependant que les comptes d'immobilisations en cours n'ont pas suffisamment fait l'objet de transferts vers les comptes d'imputations définitives. Les premiers sont passés de 476 à 649 M€ entre 2014 et 2018, soit une augmentation de 36 % tandis que les comptes d'imputations définitives n'augmentaient que de 13 %. Ce faisant, la métropole se prive d'amortir les immobilisations qui devraient l'être, ce qui majore son résultat de fonctionnement, mais à l'inverse réduit son autofinancement (pour mémoire, les dotations aux amortissements, qui sont des dépenses de fonctionnement, alimentent à hauteur du même montant les recettes de la section d'investissement). L'ordonnateur considère toutefois que l'essentiel des immobilisations en cours n'étaient pas amortissables.

	EPCI		AMP		
Budget Principal	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours-Solde	476 317 593	244 076 170	402 812 939	516 126 631	648 836 998
Immobilisations corporelles-Solde	3 381 821 348	3 381 821 348	3 826 875 041	3 669 483 458	3 806 571 221
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles	14,08%	7,22%	10,53%	14,07%	17,05%

Source : CRC d'après comptes de gestion

7.1.2 L'inventaire au 1^{er} janvier 2016

(259) Le bilan d'une collectivité doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale. Une connaissance fine du patrimoine est en outre un enjeu important, afin d'assurer son entretien ou sa valorisation. Celle-ci constitue également le préalable indispensable à la construction d'une stratégie patrimoniale de laquelle peuvent être escomptées des économies de gestion et des ressources supplémentaires. Cette dimension prend tout son sens en période de raréfaction des ressources.

(260) La responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier étant plus spécifiquement chargé, à partir de l'inventaire physique des biens, de sa traduction dans l'inventaire comptable qui représente son expression financière, et le second de l'état de l'actif qui justifie les soldes des comptes d'immobilisations.

(261) Le rapprochement de l'état de l'actif consolidé des six anciens EPCI au 31 décembre 2015 avec celui de la métropole au 1^{er} janvier 2016 fait apparaître des écarts. Par ailleurs, ont été observés des doubles enregistrements dans l'état de l'actif. En outre, celui-ci devrait tenir compte de l'intégration des bilans des syndicats mixtes absorbés dans les comptes de la métropole.

(262) En tout état de cause, tant que les opérations juridiques de transfert de propriété des communes et des ex-établissements publics de coopération intercommunale n'auront pas été achevées, l'état de l'actif, à le supposer exhaustif sur le plan financier, ne serait pas suffisamment documenté.

Tableau n° 14 : Actif comptable immobilisé

	EPCI 31/12/2015	AMP 01/01/2016
Immobilisations incorporelles		
Immobilisations incorporelles	1 050 181 220	1 051 137 380
Immobilisations incorporelles en cours	2 941 883	2 508 060
Immobilisations corporelles		
1) en toute propriété		
terrains	209 569 607	215 877 449
constructions	936 849 103	937 005 758
constructions sur sol d'autrui	20 658 187	20 658 187
réseaux et installations de voirie et réseaux divers	2 126 624 720	2 137 462 472
collections et œuvres d'art	3 231 476	3 231 476
autres immobilisations corporelles	257 949 205	310 364 555
Immobilisations corporelles en cours	358 464 826	356 910 135
immobilisations affectées à un service non personnalisé	396 292 906	396 292 906
immobilisations mises en concession, en affermage ou à disposition et immobilisations affectées	9 737 810	8 341 422
2) reçues au titre d'une mise à disposition		
terrains	132 752 531	133 016 847
constructions	58 012 685	68 215 692
constructions sur sol d'autrui	5 273 490	5 273 490
réseaux et installations de voirie et réseaux divers	2 825 732	2 825 732
collections et œuvres d'art		
autres immobilisations corporelles	8 683 040	8 927 043
3) reçues au titre d'une affectation		
terrains		
constructions		
constructions sur sol d'autrui		
réseaux et installations de voirie et réseaux divers		
collections et œuvres d'art		
autres immobilisations corporelles		
Immobilisations financières		
participations et créances rattachées à des participations	48 433 986	32 655 604
autres titres immobilisés		
prêts	12 176 405	9 441 696
avances en garanties d'emprunt		
autres créances	117 975 106	70 020 538
Total	5 758 633 919	5 770 166 441

Source : CRC d'après AMP

(263) Interrogés sur ce point pendant le contrôle de la chambre, les services de la métropole ont attribué les écarts au fait qu'il s'agissait de fusionner les bilans de six EPCI sans disposer de SIF unique et que la démarche de mise en cohérence des chiffres en liaison avec comptable public sera facilitée par l'installation d'un SIF unique, le 1^{er} janvier 2021. La chambre estime cependant que l'arrivée du SIF unique ne sera peut-être pas suffisante pour aboutir à une image fidèle du patrimoine métropolitain. En effet, certains EPCI, dont la communauté urbaine de Marseille, accusaient déjà un retard certain dans leurs propres transferts de patrimoine. Par ailleurs concernant l'intégration des inventaires liées aux transferts des compétences, en provenance des communes-membres, les services de la Métropole ont indiqué que seuls 18 % des dossiers (48/263) étaient à ce jour complets.

(264) En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que, depuis le mois de septembre 2019, il avait affecté une équipe de trois agents qui ont notamment reçu pour mission de fiabiliser et améliorer l'efficacité de la gestion du patrimoine.

7.1.3 Provisions

(265) Les provisions permettent de constater dès le fait générateur un risque, une charge probable ou d'étaler une charge sur plusieurs exercices. Les provisions se traduisent comptablement par la constatation d'une charge à la section de fonctionnement égale au montant du risque ou de la perte probable dans les comptes de l'exercice qui trouve sa contrepartie au passif du bilan.

(266) La métropole a opté pour le régime semi-budgétaire des provisions par délibération du 30 juin 2016 dans lequel la contrepartie au passif ne donne pas lieu à l'inscription d'une recette budgétaire d'investissement équivalente. La métropole a expliqué qu'il s'était agi dans cette décision d'unifier le régime des provisions des anciens EPCI, et de procéder ensuite à une revue des risques.

(267) Il s'est avéré que les anciens EPCI provisionnaient insuffisamment leurs risques, puisque la métropole a dû constituer environ 17 M€ de provisions supplémentaires dans ses comptes rendant ces ressources indisponibles pour le financement des projets métropolitains.

(268) La métropole a de surcroît indiqué que les provisions pour risques sur le budget principal (dotation de 13,2 M€ en 2016) n'étaient pas exhaustives. Celles qui ont été constituées concernaient les contentieux les plus urgents, car la prise en compte de l'ensemble des risques contentieux aurait entraîné une charge trop lourde pour le budget de fonctionnement.

(269) Concernant les provisions relatives aux restes à recouvrer, la méthode pratiquée par la métropole paraît acceptable. Elle mesure notamment le risque de non-recouvrement à l'aune de la qualité du débiteur, créancier institutionnel ou particulier par exemple, ou de la nature de la créance. Il convient de relever au surplus, qu'elle a dû annuler des titres de recettes à hauteur de 4,7 M€ (4,3 M€ pour le budget principal et 0,3 M€ pour les budgets annexes)

(270) Les garanties d'emprunts consenties par la métropole s'élèvent à près de 703 M€ à la fin de l'exercice 2018 et 86 % de ce montant concernent des emprunts liés à des opérations de logement social. Les autres emprunts garantis concernent essentiellement la RTM dont l'annuité garantie s'élevait à 2,9 M€.

(271) Des provisions pour garantie d'emprunt sont inscrites au bilan de la métropole pour 245 552 €. Elles sont héritées de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui par une délibération prise le 4 février 2005 avait décidé de provisionner à hauteur de 10 % les annuités relatives aux emprunts garantis portant sur des opérations de logement social, ce qui excédait ses obligations en la matière⁴⁸. Dans la mesure où la métropole a décidé⁴⁹ de ne pas provisionner au-delà des exigences légales rappelées ci-dessus, la provision pour garantie d'emprunt héritée de l'ex communauté d'agglomération du Pays d'Aix ne se justifie pas et pourrait être reprise.

7.1.4 Opérations à classer ou à régulariser

(272) Les soldes des comptes 471 et 472 correspondent respectivement aux recettes n'ayant pas fait l'objet d'émission de titres et aux dépenses non encore mandatées. Ces comptes d'imputation provisoires doivent être apurés dans les délais les plus brefs et donner lieu à l'émission du titre ou du mandat qui permet de les imputer dans leurs comptes d'imputations définitives, modifiant ainsi le résultat de l'exercice.

(273) Or, il apparaît que le pourcentage des recettes non régularisées du budget principal va croissant entre 2016 et 2018, passant de 1,6 à 7,8 % des produits de gestion, ce qui excède le volume que l'on pourrait considérer comme acceptable, de l'ordre de 1 %. Pour information, le volume de recettes non titrées à fin 2018 représentait environ 16 % de la trésorerie de la métropole et lui aurait permis d'améliorer son résultat de fonctionnement.

(274) La métropole estime que cette situation est due à un certain manque de diligence des territoires. Le directeur du budget, nommé en 2019, se donne pour objectif d'améliorer la rapidité d'émission des titres en partenariat avec le comptable public.

Tableau n° 15 : Opérations à classer ou à régulariser

Opérations à classer ou à régulariser	2016	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser	11 592 899	19 077 736	63 378 338
Produits de gestion	735 210 295	742 219 740	806 936 921
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	1,58%	2,57%	7,85%
Dépenses à classer ou à régulariser	94 016	49 750	755 807
Charges de gestion	505 867 850	476 373 155	552 461 069
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,02%	0,01%	0,14%

Source : CRC d'après comptes de gestion

⁴⁸ Cf. art. R. 2321-2-2° du CGCT.

⁴⁹ FAG 022-1302/16/CM, FAG 028-3047/17/CM ; FAG 088-4904/18/CM.

7.1.5 Les délais de paiement et les rattachements des charges et produits à l'exercice

(275) En application du principe d'indépendance des exercices, les collectivités sont conduites à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné toutes les charges et les produits qui s'y rattachent.

(276) Comme le montre le tableau ci-dessous, le volume de charges rattachées est passé de 8,87 M€ en 2016 à 29,9 M€ en 2018.

Tableau n° 16 : Produits et charges rattachés

Rattachements	EPCI		AMP		
	2014	2015	2016	2017	2018
Fournisseurs - Factures non parvenues	26 522 815	25 372 071	7 431 878	2 647 604	18 222 927
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	374 389,47
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	535 084	23	0	0	25 023
+ Etat - Charges à payer	1 189 085	1 708 396	1 373 600	9 890 438	2 685 519
+ Divers - Charges à payer	1 170 112	1 096 298	1 000	484 604	8 366 824
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	299 875	272 614
= Total des charges rattachées	29 417 096	28 176 787	8 806 478	13 322 521	29 947 296
Charges de gestion	677 992 469	637 390 895	505 867 850	476 373 155	552 461 069
Charges rattachées en % des charges de gestion	4,3%	4,4%	1,7%	2,8%	5,4%
Produits non encore facturés	1 259 858	863 282	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	23 038	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	19 000	52 767	4 621	395
+ Etat - Produits à recevoir	2 443 264	5 464 118	1 547 766	819 469	970 233
+ Divers - Produits à recevoir	475 788	582 516	97 806	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	4 201 949	6 928 916	1 698 340	824 090	970 629
Produits de gestion	867 423 114	815 476 648	735 210 295	742 219 740	806 936 921
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,5%	0,8%	0,2%	0,1%	0,1%
Différence (produits - charges rattachées)	-25 215 147	-21 247 871	-7 108 138	-12 498 431	-28 976 667
Résultat de l'exercice	71 356 641	40 349 670	78 668 925	111 419 878	94 067 183
Différence en % du résultat	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Source : CRC d'après comptes de gestion

(277) Quant au rattachement des produits à l'exercice, ils apparaissent modestes au regard de l'importance des recettes non titrées figurant dans les comptes de régularisations évoqués précédemment.

(278) La coexistence de quatre SIF et de pratiques comptables hétérogènes dans les territoires ne facilite guère l'identification des charges et produits à rattacher. La décentralisation de la réception des factures dans chacun de ceux-ci en vue de la certification du service fait n'est également pas de nature à sécuriser le processus de rattachement, ni propice à raccourcir les délais de paiement.

(279) Son organisation ne permet donc pas à la métropole de disposer d'une connaissance précise et en temps réel de la situation de ses engagements, ce qui affecte son aptitude à piloter finement ses procédures de rattachement et au surplus, ses lignes budgétaires et sa trésorerie.

(280) Face à cette situation, la métropole détermine extra-comptablement les charges devant être rattachées au résultat de l'exercice, à partir de requêtes construites sur les SIF des trois CT qui disposent du même progiciel que la métropole, à savoir les CT 1, 4 et 6 et qui représentent 88 % des charges de gestion, hors charges de personnel, ainsi qu'à partir de listes de commandes produites par les territoires.

(281) En fonction des dates de réception et d'engagement des factures, elle détermine le montant des charges engagées seulement après réception de la facture, ce qui a essentiellement pour but de sensibiliser les services des territoires à la maîtrise des délais globaux de paiement et de créer une émulation entre eux.

(282) L'audit réalisé en 2018 par la métropole à propos des délais globaux de paiement et des intérêts moratoires a montré en effet que le délai moyen s'établissait à 44 jours, ce qui est très éloigné du délai légal de 30 jours. Il a été calculé que le délai imputable à l'ordonnateur était de 27 jours, ce qui rend impossible le respect du délai légal. C'est pourquoi la métropole s'est donnée pour objectif de ramener son délai à 20 jours.

(283) Faute d'avoir pu accéder à une comptabilité d'engagement complète, la chambre n'a pu vérifier l'exactitude du montant des charges rattachées. Le rapprochement des données comptables qui ont été produites au cours de l'instruction avec celles du compte de gestion, ne permettait en effet d'identifier que 40 % au maximum des charges de fonctionnement, malgré diverses tentatives de correction de la part des services comptables de la métropole.

(284) Comme la croissance des charges de fonctionnement comptabilisées par la métropole est désormais placée sous la contrainte des objectifs de croissance arrêtés dans le cadre du pacte de confiance signé avec l'État, à savoir au maximum + 1,35 % par an, il est important de pouvoir procéder à un rattachement exhaustif desdites charges à l'exercice considéré.

(285) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé au mois de décembre 2019 un audit en deux parties portant sur les comptes d'attente, les rattachements effectués en fonctionnement ainsi que sur la comptabilité d'engagement pour la période 2016-2018.

7.1.6 Les restes à réaliser de la section d'investissement

Tableau n° 17 : RAR de la section d'investissement

	2016	2017	2018
Dépenses	19 765 653	4 008 632	0
Recettes	9 690 056	56 785 915	8 217 791
dont emprunt		50 000 000	
dont subvention	7 261 836	6 785 915	8 217 791

Source : comptes administratifs

(286) Les restes à réaliser (RAR) correspondent à des dépenses engagées mais non mandatées, et à des recettes certaines qui n'ont pu être mise en recouvrement. Dans son règlement budgétaire et financier (RBF), la métropole a décidé d'exclure du champ d'application des restes à réaliser des sections d'investissement et de fonctionnement les charges et les produits d'un montant inférieur à 500 €, et d'annuler les crédits de paiement non consommés à la fin de chaque exercice pour les autorisations de programmes et autorisations d'engagement (AP/CP et AE/CP).

(287) Aucun reste à réaliser n'a été comptabilisé en fonctionnement, cependant 51 935 € de crédits de paiement ont été reportés dans le compte administratif de 2018⁵⁰.

(288) Les recettes inscrites en restes à réaliser de la section d'investissement, fin 2018 (8,2 M€), correspondent en principe, à des subventions à recevoir relatives à des dépenses d'équipements.

(289) Toutefois, ces recettes ne semblent pas trouver de contrepartie parmi les dépenses d'investissement, puisque la métropole n'a pas constaté de restes à réaliser en la matière en 2018. L'ordonnateur n'ayant pas produit d'éléments permettant de vérifier la justification de ces recettes inscrites en restes à réaliser, tel qu'un état des dépenses subventionnées et le montant du cofinancement de chacune, la chambre n'a pas pu disposer de l'assurance que le calcul du besoin de financement de la section d'investissement de la métropole ne s'en est pas trouvé minoré, et que cela n'a pas faussé l'affectation de son résultat.

7.1.7 L'affectation des résultats

(290) Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement d'un exercice donné, cumulé avec le résultat antérieur reporté, doit être affecté en totalité, dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, et en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant (article L. 2311-5 alinéa 1 du CGCT). L'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie, soit au financement de la section d'investissement, soit par voie de report au financement de la section de fonctionnement.

(291) Toutefois, l'affectation est effectuée, en priorité :

- à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur (report à nouveau débiteur) ;
- à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement en tenant compte des restes à réaliser (le montant est porté en réserve au compte 1068).

(292) Les affectations des résultats des exercices 2015 (résultats constatés antérieurement dans les comptes des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés dès le 1er janvier 2016 dans la métropole) n'appellent pas d'observations.

(293) La chambre a cependant pu relever une absence de concordance entre les résultats du compte de gestion et leur affectation par la métropole. En effet celle-ci a, en 2016 et 2017, pris en considération par anticipation les résultats des syndicats dissous. Or, ces résultats n'ont été constatés dans les écritures du comptable qu'en 2017 et 2018, ce qui a généré une distorsion entre les résultats présentés dans les comptes de gestion et donc affectables et les décisions d'affectation prises par la métropole. Il est précisé que ces distorsions ont été corrigées en 2018.

⁵⁰ AP n° 2017501600 pour 43 477 € et AP n° 2018500100 pour 8 458 €.

7.1.8 Équilibre des flux réciproques entre les différents budgets de la ville

(294) Les flux réciproques entre le budget principal et les différents budgets annexes, doivent être strictement égaux (les charges des uns doivent équivaloir aux produits des autres). Or des écarts sont constatés. L'imputation erronée de certains mouvements en est la cause. Cette distorsion est préjudiciable à la lecture des comptes.

(295) Tel est le cas, notamment, des sommes imputées sur le compte retraçant les remboursements de frais de mise à disposition de personnels aux budgets annexes. Sur 22,9 M€ d'écritures comptabilisées, 5,7 M€ ne concernent pas le budget principal de la métropole mais des budgets communaux (Aix-en-Provence, de Gardanne, de Roquevaire, de Saint-Estève-de-Janson et de Saint-Marc-de-Jaumegarde). La chambre a également identifié 33 M€ de charges imputées également sur des comptes censés retracer des flux réciproques métropolitains, alors qu'elles concernent des communes.

7.2 La trajectoire financière

(296) La situation financière de la métropole doit se lire en tenant compte d'un contexte organisationnel non encore stabilisé.

(297) La coexistence de six conseils de territoires disposant chacun d'un budget propre et d'une « culture » budgétaire spécifique rend peu lisible le budget métropolitain. Il s'apparente pour le moment à une agrégation des budgets des anciens EPCI, à laquelle s'ajoute le budget strictement métropolitain.

(298) Les difficultés à fiabiliser les informations financières dues en grande partie à l'absence de SIF intégré, ont d'ailleurs empêché de mesurer précisément l'impact des opérations de transfert sur les finances métropolitaines, à l'exception des frais de personnel qui sont gérés sur un même système d'information (tout le personnel de la métropole étant payé par elle-seule).

(299) Ensuite les phases progressives de transferts de compétences prévues par le législateur qui jalonnent la période de contrôle, rendent difficile la construction d'une analyse rigoureuse de l'évolution de sa situation financière qui ne peut être appréhendée à périmètre constant.

(300) L'analyse qui suit permet néanmoins de mettre en évidence certains points préjudiciables à la mise en œuvre des ambitions de la métropole :

- une démarche de captation des ressources avant même la création de la Métropole à travers divers procédés destinés à maximiser les reversements d'attributions de compensation aux communes ;
- une capacité d'autofinancement brute très en-deçà de celle des autres métropoles : 189 € par habitant contre 330 € en moyenne et en conséquence des dépenses d'équipement plus faibles : 321 € par habitant contre 523 € en moyenne ;
- une capacité de désendettement plus élevée que la moyenne (8 ans contre 4).

(301) Dans ses deux derniers rapports d'orientations budgétaires (2018 et 2019), la métropole s'est fixée pour objectif de ne pas augmenter la fiscalité et pour son budget principal, d'atteindre à l'horizon 2020 : un taux d'épargne brute représentant entre 12 et 14 % des recettes réelles de fonctionnement et une épargne nette de 70 M€ minimum (c'est-à-dire 5 % des recettes réelles de fonctionnement). Sur la base d'un montant moyen de dépenses d'équipement de 460 M€ par an, le financement propre cible est de 39 % et le recours à l'emprunt limité à 23 %.

Tableau n° 18 : Ratios comparatifs Métropole (2018)

	2015	2018						
€/habitant	AMP	AMP	Nice	Lyon	Bordeaux	Lille	Toulouse	Nantes
Produits des impôts locaux	531	550	463	768	490	390	727	531
Fiscalité reversée	409	483	117	220	75	210	320	169
Poids de la fiscalité reversée	77%	88%	25%	29%	15%	54%	44%	32%
Charges de gestion	Ns	796	1 054	1 430	1 025	702	755	921
dont charges de personnel	180	194	372	300	311	119	319	295
En % des charges de gestion		24,4%	35,3%	21,0%	30,3%	17,0%	42,3%	32,0%
Capacité d'autofinancement Brut	115	189	289	389	349	328	181	393
Dépenses d'équipement	342	321	655	352	870	360	619	534
Endettement	1 200	1 451	2 760	1 405	940	1 301	1 343	1 192
Solvabilité en année	10	8	10	4	3	4	7	3
Financement des investissements								
Autofinancement ou CAF nette	10%	25%	14%	19%	23%	32%	12%	21%
Autres (TLE, Amendes de Police, cession)	9%	5%	20%	63%	41%	44%	53%	52%
FCTVA	9%	6%	3%	3%	2%	3%	3%	3%
Subventions reçues	17%	17%	16%	3%	20%	6%	7%	4%
Emprunt	55%	47%	46%	12%	14%	15%	25%	19%

Source : DGFIP-CRTC

(302) Compte tenu de la multitude de budgets annexes : 29 avant la création de la métropole, et 44 à présent (dont 39 actifs comprenant 25 budgets SPIC), les budgets SPIC n'ont pas été consolidés dans l'analyse ci-dessous avec le budget principal.

(303) Sauf indication contraire, les montants et commentaires concernent les opérations du budget principal, consolidées avec celles des EST. Le budget principal seul (hors EST) et les budgets annexes des SPIC font l'objet d'une présentation en annexe au rapport.

(304) Dans la mesure où le Ministère des finances publie sur son site internet, annuellement, des données consolidées pour les métropoles, ces données ont été, dès lors que cela permettait de mettre perspective les chiffres d'Aix-Marseille-Provence, observées.

7.2.1 Recettes de fonctionnement

7.2.1.1 Recettes fiscales

Tableau n° 19 : Ensemble des recettes fiscales de la métropole

Recettes fiscales (en millions d'euros)	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016
Versement transport	312,93	316,68	334,53	6,90 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	289,29	296,53	304,05	5,10 %
Taxe d'habitation	278,93	282,07	287,23	2,98 %
Cotisation foncière des entreprises	242,53	252,24	262,52	8,24 %
Cotisation sur la valeur ajoutée	123,38	128,19	130,64	5,88 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	58,44	59,37	60,77	3,99 %
Taxe sur les surfaces commerciales	19,98	24,9	21,11	5,66 %
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	18,94	19,68	20,67	9,13 %
Rôles supplémentaires et complémentaires	12,52	16,29	13,54	8,15 %
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties	1,5	1,5	1,52	1,33 %
Taxe foncière sur le foncier non bâti	0,36	0,37	0,37	2,78 %
Total	1 358,80	1397,83	1436,95	5,75 %

Source : AMP

7.2.1.1.1 Évolution des taux de fiscalité des ménages avant la création de la métropole

(305) La communauté d'agglomération Agglopolo Provence et le SAN Ouest Provence ont procédé à une augmentation de leurs taux de fiscalité durant l'année précédant la création de la métropole, en alignant leurs taux sur ceux de la communauté urbaine de Marseille, qui étaient les plus élevés des six EPCI : 13,34 % pour la taxe d'habitation et 3,88 % pour le foncier bâti. Les taux de taxe d'habitation ont ainsi été relevés de 3,21 points pour l'Agglopolo et de 4,59 points pour le SANOP. La première a ensuite instauré la taxe sur le foncier bâti au taux de 3,88 % et le SANOP a augmenté son taux de 3,84 points. La CA du Pays de Martigues a quant à elle instauré la taxe d'enlèvement des ordures ménagères juste avant d'intégrer la métropole.

(306) Comme indiqué ci-avant, ces augmentations à la veille de la création de la métropole, ont toutefois servi à maximiser les montants de reversements de fiscalité qui seraient servis par la métropole aux communes, sous forme d'attribution de compensation, et ne contribuent donc pas à améliorer la situation financière de la métropole.

Tableau n° 20 : Taux de la taxe d'habitation

	2013	2014	2015
Marseille-Provence	12,34	13,34	13,34
Pays d'Aix	9,97	9,97	9,97
Agglopoie Salon	10,13	10,13	13,34
Pays d'Aubagne	10,04	10,04	10,04
SANOP Istres	8,75	8,75	13,34
Pays de Martigues	10,1	10,1	10,1

Tableau n° 21 : Taux de la taxe sur le foncier bâti

	2013	2014	2015
Marseille-Provence	1,88	3,88	3,88
Pays d'Aix	0	0	0
Agglopoie Salon	0	0	3,88
Pays d'Aubagne	0	0	0
SANOP Istres	0,041	0,041	3,88
Pays de Martigues	0	0	0

Source : DGFIP

7.2.1.1.2 La fiscalité des ménages depuis la création de la métropole

(307) La fiscalité prélevée sur les ménages représente 39 % des recettes fiscales de la métropole. Celle-ci a vu ses recettes augmenter de 3,9 % sur la période 2016-2018.

Tableau n° 22 : Évolution des recettes de la fiscalité des ménages

Recettes fiscales (en millions d'euros)	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016
Taxe d'habitation	278,93	282,07	287,23	2,98 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (part ménages)	219,86	225,36	231,08	5,10 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties (part ménages)	39,15	39,78	40,72	4,01 %
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties	1,5	1,5	1,52	1,33 %
Taxe foncière sur le foncier non bâti	0,36	0,37	0,37	2,78 %
Total	539,8	549,09	560,91	3,91 %

Source : DGFIP

(308) La métropole, qui perçoit désormais les impositions sur les ménages (article 1379-0 bis du code général des impôts), a adopté par délibération du 28 avril 2016 les taux de la fiscalité sur la base du taux moyen pondéré des intercommunalités fusionnées. Afin de faire converger les différents taux pratiqués sur le territoire métropolitain, elle a décidé de procéder à leur lissage sur la durée maximale permise par la loi, à savoir 12 ans⁵¹. Cette durée a été choisie pour tenir compte de la grande hétérogénéité des taux d'impositions pratiqués, et de l'impact financier pour les contribuables qu'aurait eu une harmonisation immédiate. La métropole appliquera par conséquent à partir de 2028 les taux uniques suivants :

Imposition	Taux (%)
Taxe d'habitation	11,69
Taxe foncière sur les propriétés bâties	2,59
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2,78
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti	20,23

(309) Les taux votés par la métropole AMP sont relativement comparables à la moyenne des autres grandes métropoles en ce qui concerne la taxe d'habitation (11,69 % contre 10,63 %), ils sont en revanche plus bas que la moyenne pour la taxe sur le foncier bâti, étant toutefois précisé que le taux de la métropole de Lyon est nettement plus élevé que la moyenne en raison du fait qu'il prend également en compte la part départementale et que les métropoles de Bordeaux et de Lille n'ont pas délibéré au sujet de la part métropolitaine.

(310) Les taux de taxe foncière et de taxe additionnelle sur le non-bâti sont également plus faibles que la moyenne des autres grandes métropoles.

Tableau n° 23 : Taux d'imposition des grandes métropoles en 2018

	Aix Marseille Provence	Lyon	Bordeaux	Nice Côte d'Azur	Toulouse	Nantes	Lille	Moyenne
Taxe d'habitation	11,69	7,61	8,22	8,13	16,5	10,14	12,1	10,63
Taxe foncière sur les propriétés bâties	2,59	11,58	0	6,4	5,96	6,41	0	6,59
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2,78	1,91	3,23	1,47	33,75	4,88	2,09	7,16
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti	20,23	17,03	29,38	15,43	77,66	23,04	77,66	37,20

Source : AMP

⁵¹ III de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

(311) Les bases d'imposition de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti d'Aix-Marseille-Provence, connaissent une évolution comparable à celle de la métropole de Lyon, étant observé que les métropoles de Bordeaux, Toulouse, Nantes et Lille sont bien plus dynamiques sur ce point.

Tableau n° 24 : Évolution des bases d'imposition entre 2016 et 2017

<i>Évolution en %</i>	Aix Marseille Provence	Lyon	Bordeaux	Nice Côte d'Azur	Toulouse	Nantes	Lille	Moyenne
Taxe d'habitation	1,42	1,43	1,94	0,2	2,12	1,99	1,98	1,58
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1,78	1,69	0	0	2,24	2,22	0	1,98
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	10,57	5,88	7,08	- 1,91	7,66	6,79	10,63	6,67
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti	0,42	- 1,81	- 0,34	- 2,79	0,9	- 1,74	- 1,17	- 0,93

Source : AMP

(312) En termes de produit fiscal par habitant, la métropole AMP se situe toutefois en-deçà de la moyenne des autres métropoles pour la taxe d'habitation et le foncier bâti, en raison de bases imposables plus faibles que la moyenne.

Tableau n° 25 : Produits fiscaux par habitant en 2017

<i>En € par habitant</i>	Aix Marseille Provence	Lyon	Bordeaux	Nice Côte d'Azur	Toulouse	Nantes	Lille	Moyenne
Taxe d'habitation	1 279	1 438	1 633	1 940	1 339	1 380	738	1 392
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 215	1 594	0	0	1 508	1 265	0	1 396
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	7,1	3,9	3,9	6,4	2,1	5,2	6,2	5,0
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti	3,9	3,1	3	4,2	1,2	2,5	3,8	3,1

Source : AMP

(313) La métropole a décidé d'instaurer sa propre politique d'abattement en 2016, ces abattements s'appliquant sur la valeur locative moyenne de la métropole (3 396 € en 2018) :

- abattement général à la base de 5 % ;
- abattement de 15 % pour chacune des deux premières personnes à charge ;
- abattement de 15 % pour chacune des personnes à compter de la troisième personne à charge.

7.2.1.1.3 La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) :

(314) La TEOM représente la 2^{ème} ressource fiscale de la métropole. En 2018, cette taxe a généré 304 M€ de recettes, en hausse de 5,1 % par rapport à 2016. Elle couvre pratiquement la totalité des dépenses de fonctionnement de la compétence déchets en 2018 (305 M€⁵²).

(315) La métropole qui présente des taux de TEOM hétérogènes hérités des EPCI fusionnés, a décidé, par délibération du 28 avril 2016, de faire converger ces taux sur une période de 10 ans, maximum prévu par la loi⁵³. À l'issue de cette période elle devra arbitrer entre l'instauration d'un taux unique sur son territoire, soit d'instaurer un taux par zone en fonction de l'importance du service rendu et/ou de son coût dans la zone, la seconde solution semblant privilégiée par la métropole.

(316) Actuellement cinq taux de TEOM sont appliqués sur le territoire métropolitain qui vont de 7 % sur le territoire de l'ancien SANOP, à 18,1 % dans la ville de Marseille. Ces écarts de taux sont en partie liés aux coûts de ce service, étant précisé que seul le territoire de Marseille Provence assure en régie (en partie) la collecte des déchets.

Tableau n° 26 : Taux de TEOM appliqués en 2018 au sein de la métropole

Marseille	18,10 %
Territoire du Pays de Martigues, Carnoux-en-Provence, Marignane, Roquefort-la-Bédoule, Sausset-les-Pins	11,50 %
Territoire du Pays d'Aix	10,60 %
Territoire du Pays Salonais, Territoire du Pays d'Aubagne	10,00 %
Allauch, Carry-le-Rouet, Cassis, Ceyreste, Châteauneuf-les-Martigues, Ensues-la-Redonne, Gémenos, Gignac-la-Nerthe, La Ciotat, Le Rove, Plan-de-Cuques, Saint-Victoret, Septèmes-les-Vallons	9,50 %
Territoire d'Istres-Ouest-Provence	7,00 %

Source : AMP

(317) Les taux de TEOM pratiqués sur le territoire de la métropole sont sensiblement plus élevés que ceux des autres grandes métropoles :

Métropoles	Taux de TEOM en 2018
Lyon	De 2,97 % à 6,79 %
Lille	16,88 %
Bordeaux	De 7,18 % à 9,31 %
Nantes	7,50 %
Nice	8,90 %

⁵² Sources : Compte de gestion et rapport sur le compte administratif AMP 2018.

⁵³ Article 1636 B *undecies* du code général des impôts.

7.2.1.1.4 La fiscalité des entreprises

(318) Les recettes fiscales issues des impositions levées auprès des entreprises affichent dans l'ensemble davantage de dynamisme (+ 7,2 %) que la fiscalité pesant sur les ménages. Celui-ci résulte de la seule évolution des bases d'imposition. Les recettes tirées de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) augmentent respectivement de 8,24 % et 5,88 % sur la période, et le versement transport (VT) qui finance en partie le budget annexe des transports a vu ses recettes progresser de 6,9 %.

(319) La première ressource fiscale de la métropole est constituée par le versement transport qui représente 335 M€ de recettes en 2018 (+ 6,9 % par rapport à 2016). Ce dynamisme est lié à l'évolution de la masse salariale du territoire de la métropole servant de base à cette imposition.

(320) Son taux est de 2 %, ce qui correspond au taux maximum légal que toutes les grandes métropoles appliquent à l'exception de la métropole de Lyon qui a voté un taux de 1,85 %.

(321) En ce qui concerne la CFE, la métropole a également prévu de faire converger les différents taux appliqués sur son territoire pendant une période de 12 ans, pour atteindre la taux cible de 31,02 %. Ce taux est légèrement inférieur à celui pratiqué par les autres grandes métropoles, hormis Nice et Lyon dont les taux sont respectivement de 28,88 % et 28,62 %.

(322) La métropole a voté un certain nombre d'exonérations de CFE, notamment une exonération de deux ans pour les créations ou reprises d'entreprises en difficulté ; des exonérations pour les établissements situés dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) ou les zones d'aide à l'investissement des PME (ZAIPME)⁵⁴. Une exonération de sept ans a été par ailleurs prévue pour les jeunes entreprises innovantes et les jeunes entreprises universitaires.

Tableau n° 27 : Principales recettes fiscales issues des entreprises

Recettes fiscales (en millions d'euros)	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016
Versement transport	312,93	316,68	334,53	6,90 %
Cotisation foncière des entreprises	242,53	252,24	262,52	8,24 %
Cotisation sur la valeur ajoutée	123,38	128,19	130,64	5,88 %
Taxe sur les surfaces commerciales	19,98	24,9	21,11	5,66 %
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	18,94	19,68	20,67	9,13 %
Rôles supplémentaires et complémentaires	12,52	16,29	13,54	8,15 %
Total	730,28	757,98	783,01	7,22 %

Source : AMP

⁵⁴ Articles 1465 et 1465 B du code général des impôts.

7.2.1.2 La fiscalité reversée à la métropole

(323) Globalement le territoire métropolitain est bénéficiaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur d'un peu moins de 50 M€ par an, dont 19 M€ reviennent à la métropole en 2018.

(324) Ce montant était sensiblement plus élevé en 2017 car il se fondait sur un coefficient d'intégration fiscale (CIF) majoré, du fait d'un mode de calcul dérogatoire. Depuis 2018, il est calculé sur la base du CIF réel (0,34).

(325) Avant la création de la métropole, seule la communauté urbaine Marseille-Provence était bénéficiaire du FPIC, les cinq autres EPCI étaient contributeurs. La contribution nette de l'ensemble des EPCI était de 1,85 M€ en 2015.

(326) Trois d'entre eux avaient choisi de compenser les contributions de leurs communes en l'intégrant dans l'attribution de compensation (Salon, Istres et Martigues), ce qui représentait un supplément d'AC de 9,5 M€, désormais pris en charge par la métropole. Or, depuis la création de la métropole les communes sont devenues bénéficiaires du FPIC à hauteur de 4 M€.

(327) La métropole perçoit également 245 M€ par an au titre du FNGIR, ressource non indexée destinée à compenser la disparition de la taxe professionnelle.

(328) La métropole est bénéficiaire d'une attribution de compensation négative des communes de 1,6 M€ depuis 2018, et de 5,8 M€ au titre du prélèvement de la loi SRU dans la mesure où elle est compétente en matière de politique de l'habitat (auparavant ce prélèvement était affecté au fonds d'aménagement urbain géré par l'État).

Tableau n° 28 : Fiscalité reversée

En €	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016
Attribution de compensation brute (perçue)	251 513	251 513	1 646 115	n.s.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	245 793 455	245 793 455	245 529 537	0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	18 949 619	20 458 537	19 423 400	3 %
+ Autres fiscalités reversées (SRU)	1 823 338	5 587 919	5 808 370	n.s.
TOTAL	266 817 925	272 091 424	272 407 422	2,1 %

Source : Comptes de gestion

7.2.1.3 Les ressources institutionnelles

(329) Les ressources institutionnelles⁵⁵ connaissent une augmentation de 5,2 % sur la période passant de 298 à 313 M€. Leur croissance a été assurée principalement par les participations reçues, la dotation globale de fonctionnement (DGF) ayant pour sa part, diminué de 5,4 % sur la période, mais de manière moins accentuée en 2018.

⁵⁵ Tableaux en annexe n° 10.

(330) Il convient de relever à cet égard qu'elle a été calculée sur la base de la dotation d'intercommunalité la plus élevée perçue en 2015 par les EPCI préexistants. Cette disposition de la loi de finances pour 2016 a été particulièrement avantageuse pour la métropole qui a ainsi pu bénéficier d'un supplément de dotation d'intercommunalité de 52 M€.

(331) Sa contribution – comme toutes les collectivités – au redressement des comptes publics a entraîné une baisse de sa dotation de 21,5 M€ en 2016, ramenant le gain net de dotation d'intercommunalité à 30,5 M€ par rapport à 2015 (305,1 M€ en 2016 contre 277,69 M€ en 2015). En 2018, le gain net par rapport à 2015 s'élève encore à près de 11 M€.

(332) Par dérogation à l'article L. 5217-12, la Métropole bénéficie, à compter du 1^{er} janvier 2017, d'une dotation globale de fonctionnement en deux composantes : une dotation d'intercommunalité et une dotation de compensation de la DGF. La dotation d'intercommunalité a progressé en tenant compte de l'évolution de la population de 0,8 % entre 2017 et 2018, s'établissant à 110,4 M€. En revanche, la dotation de compensation de la DGF a diminué de 2 % entre 2017 et 2018 et atteint 178,2 M€.

7.2.1.4 Les ressources d'exploitation

(333) Les ressources d'exploitation n'ont pas connu de variation sensible depuis sur le périmètre de la métropole, exception faite des deux années 2015 et 2016 au cours desquelles les remboursements de frais ont été particulièrement élevés, en raison d'un changement de périmètre résultant de la création du budget annexe des transports à Aix. Ces recettes ont été multipliées par 30 entre 2014 et 2016 (de 1,2 M€ à 38,9 M€), puis divisées par quatre entre 2016 et 2017 (9,1 M€ en 2017 et 8,1 M€ en 2018).

7.2.2 Dépenses de fonctionnement

7.2.2.1 Évolution des charges

(334) Les charges de gestion par habitant sont passées de 341 € à 383 € entre 2015 (somme des EPCI préexistants) et 2018 (+ 12 %), ce qui s'explique par la montée en puissance des compétences transférées à compter de 2018. Celle-ci s'accompagne par voie de conséquence d'une diminution de la fiscalité reversée aux communes (- 9,2 % entre 2017 et 2018).

(335) L'augmentation des charges courantes atteint 3,2 % entre 2015 et 2018.

(336) À noter l'importance en 2018 des autres charges de gestion courante principalement constituées de la contribution financière au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (65 M€) et au bataillon des marins pompiers de Marseille (12 M€).

(337) Les participations (130 M€ en 2018) du budget principal au financement des budgets annexes structurellement déficitaires ("Transports", "Collecte et traitement des déchets", "Action sociale") sont comptabilisées en subvention de fonctionnement.

7.2.2.2 L'attribution de compensation

(338) Les attributions de compensation et les dotations de gestion accordées aux territoires représentent près de la moitié des dépenses de gestion courante.

Tableau n° 29 : Évolution des ressources à destination des territoires

	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de gestion courante (Versus CA)	1 373 540 484	1 402 266 687	1 629 376 271	1 605 059 772	1 621 621 801
Produit de la fiscalité directe (Versus CA)	704 443 122	747 240 657	1 023 375 641	1 059 448 416	1 101 736 621
Reversement aux territoires (AC+DSC)	676 916 934	746 288 710	722 020 764	717 852 162	646 206 740
Dotation de gestion locale versée aux territoires			158 965 296	154 531 709	147 616 290
Total reversement aux territoires	676 916 934	746 288 710	880 986 060	872 383 871	793 823 030
<i>en % des dépenses de gestion courante</i>	49,3%	53,2%	54,1%	54,4%	49,0%
<i>en % du produits des impôts locaux</i>	96,1%	99,9%	86,1%	82,3%	72,1%

Source : Comptes de gestion

(339) Il est à noter que dans une approche strictement financière consolidée des comptes, les dotations de gestion sont neutres puisqu'il s'agit d'une dépense du budget principal mais d'une recette du budget annexe.

(340) Les développements contenus au 4.1.5 ci-avant décrivent les conditions dans lesquelles les reversements de fiscalité aux communes membres ont évolué peu avant la création de la métropole. Ces reversements ont ensuite été modifiés à la baisse en 2018 pour tenir compte des charges nettes transférées par les communes et le département suites aux transferts de compétences intervenus.

Tableau n° 30 : Évolution des AC et DSC - approche par territoire

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation							
Marseille Provence	196 420 644	196 077 582	196 077 582	196 077 582	183 307 549	183 307 549	176 957 790
Pays d'Aix	88 565 935	88 565 935	146 687 877	147 034 491	161 189 911	161 189 911	128 114 128
Pays salonnais	56 152 890	71 152 908	71 152 908	82 381 279	81 912 948	82 912 948	88 632 596
Pays d'Aubagne et de l'Étoile	18 917 337	18 917 337	18 917 336	23 321 418	23 321 418	23 321 418	14 360 085
Istres Ouest Provence	75 972 142	68 888 947	98 602 291	138 724 819	138 724 819	138 724 819	130 302 811
Pays de Martigues	78 169 400	75 991 221	98 279 771	112 766 527	115 895 518	115 895 518	107 839 330
Total	514 198 347	519 593 930	629 717 765	700 306 116	704 352 162	705 352 162	646 206 740
Evolution 2016-2012					190 153 815		
Dotation de solidarité communautaire							
Marseille Provence	12 460 992	12 460 992	12 460 992	12 460 992			
Pays d'Aix	54 434 847	61 434 846	5 334 096	7 668 602	7 668 602	3 500 000	
Pays salonnais	20 000 000	5 512 840	10 000 000	12 300 000	10 000 000	10 000 000	
Pays d'Aubagne et de l'Étoile	4 404 081	4 404 081	4 404 081				0
Istres Ouest Provence	8 502 390	13 173 468	15 000 000	7 200 000			
Pays de Martigues	24 663 322	24 663 322	0	6 353 000	0	0	
Total	124 465 632	121 649 549	47 199 169	45 982 594	17 668 602	13 500 000	
Evolution 2018-2012							-124 465 632

Source : Anafi d'après comptes de gestion

7.2.2.3 Une stabilité étonnante de la structure des charges

(341) L'importance des budgets des CT financés par les dotations imputées sur le budget principal contribue sans doute, au maintien de la structure des dépenses de gestion des anciens établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 31 : Évolution et structure des dépenses courantes de la Métropole

	2014	2015	2016	2017	2018	Structure	
						2015	2018
Charges à caractère général	213 605 757	181 113 353	193 074 482	170 624 981	195 224 115	9,1%	9,1%
+ Charges de personnel	246 915 925	232 931 191	234 169 149	243 736 739	253 303 024	11,1%	11,8%
+ Subventions de fonctionnement	178 622 165	184 677 648	207 760 208	214 983 246	200 437 794	9,8%	9,4%
+ Autres charges de gestion	38 848 622	38 668 704	42 921 037	27 057 282	77 345 658	2,0%	3,6%
= Charges de gestion	677 992 469	637 390 895	677 924 876	656 402 247	726 310 592	32,1%	33,9%
Charges de gestion par habitant	364	341	361	348	383		
Charges personnel / charges courantes	36,4%	36,5%	34,5%	37,1%	34,9%		
+ Charges d'intérêt et pertes de change	34 306 955	37 925 750	50 714 000	36 565 861	42 705 088	2,4%	2,0%
Reversement aux territoires (AC+DSC)	677 364 071	764 138 522	704 603 675	705 685 720	647 852 855	33,4%	30,2%
= Charges courantes	2 067 656 330	2 076 846 404	2 111 167 790	2 055 056 425	2 143 179 510	100,0%	100,0%

Source : Anafi d'après comptes de gestion

7.2.2.4 Les dépenses de personnel

(342) L'analyse consolidée des frais de personnel a été examinée *supra* (cf. partie dédiée *supra*). Pour information, en ce qui concerne le budget principal, les charges de personnel ont augmenté de 18 M€ par rapport à 2015.

(343) Il peut être observé que les charges de personnel ont été relativement contenues avec une croissance de 2,8 % par an entre 2015 et 2018) et que leur part dans les charges de gestion est restée stable (passant de 11,1 % à 11,8 %).

7.2.3 Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

(344) L'excédent brut de fonctionnement (EBF) mesure l'excédent des ressources de gestion courantes sur les charges de gestion courantes. Il doit permettre, a minima, de faire face aux charges financières et exceptionnelles (atténuées par les produits du même type s'il y en a). L'EBF diminué de ces charges nettes constitue la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Cette dernière doit, idéalement, au moins couvrir le remboursement en capital de la dette. Le surplus qui constitue la CAF nette, représente la capacité de la collectivité à financer ses investissements au moyen de ses ressources propres.

(345) À l'exception de la communauté urbaine Marseille-Provence qui a vu sa capacité d'autofinancement se redresser sur les exercices 2013 à 2015, tous les autres établissements publics de coopération intercommunale absorbés par la métropole ont connu une détérioration de leur situation financière à la veille de leur intégration dans le nouvel ensemble intercommunal. Celle-ci a été extrêmement marquée dans les territoires de Martigues, Salon et Istres⁵⁶.

(346) Dans le même temps ces EPCI se sont globalement fortement endettés, estimant que cette dette ne serait plus assumée par eux à partir de 2016. Ainsi la dette du Pays d'Aix a été multipliée par 2,5 entre 2013 et 2015, celle de l'Agglopolo a augmenté de plus de 62 % en un an (2014-2015) et celle du Pays d'Aubagne de 45 % entre 2013 et 2015.

(347) Les CAF nettes des EPCI qui étaient toutes positives jusqu'en 2014 se sont brutalement détériorées pour devenir très négatives en 2015 dans trois EPCI : - 5,1 M€ pour le Pays de Martigues, - 3,4 M€ pour l'Agglopolo de Salon et - 2,9 M€ pour le SANOP. Leur capacité de désendettement s'est également nettement détériorée : les communautés d'agglomération de Salon et Martigues n'en disposaient plus et le SANOP a divisé par quatre cette capacité, passant de 3 ans à 12 ans.

(348) Ces pratiques ont obéré d'emblée la capacité à investir et à se développer de la métropole, alors qu'en dernière analyse ses administrés sont les mêmes que ceux des anciens territoires absorbés.

(349) Depuis 2016, le contexte de montée en puissance graduelle de la Métropole rend difficilement lisible l'évolution de ces indicateurs de gestion.

(350) L'on peut toutefois constater que son EBF a augmenté de 76 M€ (+ 4,3 %) entre 2015 et 2018. Cela résulte de l'augmentation de ses recettes de gestion qui atteint 20 % au cours de cette période, sachant ses charges de gestion ont dans le même temps augmenté de 14 %.

(351) Conjuguée à une baisse des charges financières, la capacité d'autofinancement s'est de ce fait trouvée légèrement améliorée. Cela résulte en partie de la renégociation des emprunts à risques, mais surtout des effets favorables du contexte de baisse de taux des marchés financiers, qui a permis à la métropole de s'endetter à moindre coût. Le taux apparent de sa dette est ainsi passé de 2,7 % à 2,4 %.

⁵⁶ Tableaux en annexe n° 11.

Tableau n° 32 : De l'EBF à la CAF

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres	93 582 157	31 973 153	86 668 911	115 828 142	185 800 930
+ Ressources d'exploitation	61 470 041	90 799 091	95 584 031	66 655 157	60 628 866
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	467 651 567	446 652 641	457 766 845	465 602 539	461 997 884
+ Fiscalité reversée	244 719 349	246 051 764	266 817 925	272 091 424	272 407 422
= Produits de gestion(A)	867 423 114	815 476 648	906 837 712	920 177 262	980 835 102
Charges à caractère général	213 605 757	181 113 353	193 074 482	170 624 981	195 224 115
+ Charges de personnel	246 915 925	232 931 191	234 169 149	243 736 739	253 303 024
+ Subventions de fonctionnement	178 622 165	184 677 648	207 760 208	214 983 246	200 437 794
+ Autres charges de gestion	38 848 622	38 668 704	42 921 037	27 057 282	77 345 658
= Charges de gestion (B)	677 992 469	637 390 895	677 924 876	656 402 247	726 310 592
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	189 430 645	178 085 753	228 912 835	263 775 014	254 524 510
<i>en % des produits de gestion</i>	21,8%	21,8%	25,2%	28,7%	25,9%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-34 306 196	-35 358 179	-34 743 740	-34 117 401	-27 004 306
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques			819 063	436 793	436 793
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement)	0	0	200 000	0	0
+ Autres produits et charges excep. réels	7 958 709	859 866	1 944 511	5 377 268	-178 936
= CAF brute	163 083 158	143 587 440	195 913 606	235 034 881	227 341 268

Source : Anafi d'après comptes de gestion

7.2.4 L'effort d'investissement et son financement

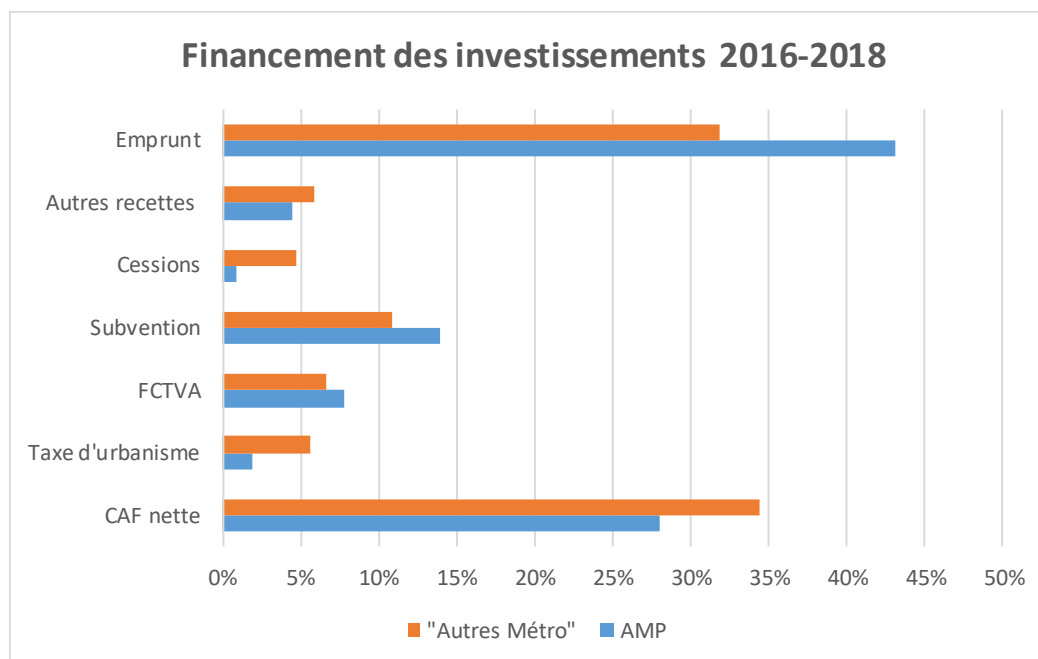
(352) Les dépenses et subventions d'équipement engagées au niveau du budget principal au cours de la période 2016-2018 ont atteint 1,4 Md€. Il peut être souligné que les dépenses d'équipement ont progressé de plus de 55 % entre 2016 et 2018 passant de 235 à 366 M€.

(353) Elles ont été financées à 43 % par l'emprunt et à 28 % par autofinancement. Le niveau d'autofinancement de la métropole, même s'il tend à s'améliorer reste en deçà de la moyenne des autres métropoles dont l'autofinancement moyen des dépenses d'équipement est de 6 points plus élevé (34 %), et le recours à l'emprunt inférieur de 9 points (32 %).

(354) L'essentiel des investissements résulte des dépenses engagées par les anciens EPCI et moins de 20 % des dépenses concernent des projets métropolitains.

(355) Une « logique de guichet » prévaut encore largement dans les discussions budgétaires, qui s'articulent davantage autour de la dimension de l'enveloppe budgétaire destinée aux différents territoires, plutôt qu'au caractère métropolitain et structurant des projets d'investissement.

(356) Il a par ailleurs pu être observé que la métropole avait emprunté des montants supérieurs au besoin de financement de ses dépenses d'équipement : 16 M€ par an en moyenne sur la période 2016-2018 et 65 M€ sur la seule année 2018, étant précisé qu'à l'issue de cet exercice 64 M€ de recettes restaient en compte d'attente, faute d'avoir été titrées en temps utile. Ces éléments lui ont permis de renforcer son fonds de roulement apparent et sa trésorerie.

Graphique n° 2 : Financement des investissements

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 33 : Financement des investissements

	2014	2015	2016	2017	2018
CAF nette ou disponible	73 361 843	49 053 893	136 383 117	137 377 442	119 734 238
+Taxe locale d'équipement	10 829 737	9 058 461	6 798 120	6 963 223	12 737 266
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	36 560 662	44 971 514	33 678 111	36 675 246	39 920 506
+ Subventions d'investissement reçues	69 841 962	61 565 869	55 185 336	38 300 266	101 777 885
+ Produits de cession	2 677 895	40 935 157	7 229 889	1 561 478	2 744 542
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	14 722 668	17 845 001	17 765 468	29 224 333	15 530 107
+ Autres et divers				85 715 673	33 229 130
= Recettes d'inv. hors emprunt (A)	207 994 766	223 429 895	257 040 042	335 817 662	325 673 674
Dépenses d'équipement	257 388 824	266 994 327	235 018 946	382 152 516	366 107 255
Subventions d'équipement versées (y.c. subventions en natu	158 242 193	165 013 709	162 488 116	151 189 792	136 963 008
+ Autres et divers	1 075 566	8 109 549	40 584 720		
= Dépenses d'inv (B)	416 706 583	440 117 585	438 091 782	533 342 307	503 070 263
= Besoin de financement (B-A)	208 711 817	216 687 690	181 051 740	197 524 646	177 396 589
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	153 500 000	218 490 000	202 850 000	159 517 000	242 461 814
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-55 211 817	1 802 310	21 798 260	-38 007 646	65 065 225

Source : Anafi d'après comptes de gestion

7.2.5 L'analyse de la dette

7.2.5.1 L'encours et son évolution

(357) Au 1^{er} janvier 2016 selon la plateforme Finance Active, l'encours de dette tous budgets confondus s'élevait (hors SMGTU⁵⁷) à 2,279 Md€.

(358) Fin 2018, la dette consolidée de la Métropole y compris celle des budgets annexes de SPIC atteignait 2,79 Md€⁵⁸, dont 1,75 Md€ pour le seul budget principal.

(359) Le budget annexe des transports est endetté à hauteur de 544 M€, les budgets eau et assainissement le sont pour 289 M€, viennent ensuite les budgets relatifs aux déchets (102 M€) et les opérations d'aménagements (56 M€).

(360) Fin 2018, la dette par habitant s'élevait à 1 451 € par habitant, ce qui se situe dans la moyenne basse des grandes métropoles. Nice : 2 760 € ; Toulouse : 1 343 €, Bordeaux : 940 €, Nantes : 1 192€, Lille : 1 301€ ; Lyon : 1 407 €.

(361) Bien que cet encours de dette par habitant soit modéré, la capacité d'autofinancement de la métropole AMP est faible, c'est pourquoi sa capacité de désendettement est de 8 ans fin 2018, alors que qu'elle est seulement de 2 ans à Bordeaux, 3 à Nantes, 4 à Lyon et Lille. Seules les métropoles de Toulouse (7 ans) et de Nice (8 ans) connaissent des situations comparables à celle d'AMP.

(362) Elle affiche également un taux d'endettement très élevé au regard de ses recettes réelles de fonctionnement⁵⁹ : 210 % contre 147 % à Nice, 126 % à Toulouse, 103 % à Nantes et Lille, 74 % à Lyon et 47 % à Bordeaux.

(363) Si une part de la dette provient de la situation héritée des anciens EPCI qui la composent, la Métropole a en moyenne emprunté 40 % de plus que ne le faisait l'ensemble des EPCI avant sa création.

(364) Afin de relativiser la faiblesse apparente de la capacité de désendettement de la métropole AMP, il est précisé que la durée de vie résiduelle de son encours de dette s'établissait à 15 ans et 5 mois à la fin 2018, ce qui signifie toutes chose égales par ailleurs qu'elle est théoriquement capable de rembourser pratiquement deux fois plus vite ses emprunts (8 ans versus 15 ans), ce qui constitue un indice rassurant pour ses prêteurs.

(365) À cet égard l'agence de notation Fitch estimait que « *la dette (budget principal, budgets annexes et dette de RTM) d'AMP devrait croître de 2,7 milliards d'euros en 2017 à près de 3,6 milliards d'euros en 2021. La détérioration de la capacité de désendettement est attendue, passant de 8,6 ans à fin 2017 à près de 15 ans en 2021. [...] AMP devrait toutefois maintenir une épargne de gestion suffisante pour couvrir le service de sa dette sur le moyen terme* ».

(366) Il est néanmoins rappelé qu'il s'agit de la capacité de désendettement qui résulte de la lecture des comptes votés et que faute d'avoir pu disposer d'une comptabilité d'engagement exhaustive, la chambre n'a pas été en mesure de vérifier l'exactitude des rattachements de charges aux exercices concernés.

⁵⁷ SMGTU Syndicat mixte de gestion des transports urbains d'Istres dissous et intégré dans la métropole après 2016.

⁵⁸ 2,83 Mds€ en tenant compte de la dette de la RTM (35,3 M€).

⁵⁹ Calculé à partir des données des budgets principaux.

(367) Comme il a été dit précédemment, la métropole s'est donnée pour objectif de plafonner la dette de son budget principal à 1,9 Md€ et de ne pas amener sa capacité de désendettement au-delà de 10 ans. Ainsi, le rapport sur les orientations budgétaires de 2019 a fixé pour les exercices 2019 et 2020 un objectif de souscription d'emprunts de l'ordre de 230 M€ par an et de rembourser en moyenne 130 M€ de capital par an, sans réduction de ses dépenses d'équipement.

(368) Pourtant le budget primitif 2019 fait apparaître un montant d'emprunts de 367 M€, ce qui est très éloigné des objectifs du ROB, ce porterait la dette de la métropole à plus de 2 Md€. De la même manière, le ROB pour l'exercice 2018 fixait à 208 M€ le besoin d'emprunt pour le budget principal, alors que 317 M€ ont été effectivement mobilisés.

7.2.5.2 La structure de la dette

(369) En termes de structure, l'encours de dette consolidée comprenait fin 2018, 587 emprunts dont 438 à taux fixe (2 Md€), 149 à taux variables dont huit à taux structurés⁶⁰ (48,4 M€, soit 7 % de l'encours). Ces derniers présentent des niveaux de risques peu élevés au regard de la classification établie par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales dite « Charte Gissler⁶¹ », reprise dans la circulaire interministérielle IOCB1015077C du 25 juin 2010.

(370) En l'espèce, il s'agit de cinq emprunts à barrière simple (inflation et Euribor) et sans effet de levier, et de trois autres emprunts dont les taux sont plafonnés et sont fonction de l'évolution de l'inflation.

(371) Au cours de la période 2016-2018, l'exposition au risque a en effet, été réduite. Elle s'est traduite par le réaménagement d'un produit de pente et deux produits de change analysé ci-après. En conséquence, la part des taux fixes et assimilés⁶² dans l'encours est passée de 62 à 78 %, et la part de l'encours qui peut être considérée comme non risquée atteint désormais 100 % (emprunts classés A et B).

(372) En revanche la durée de remboursement des emprunts⁶³ mesurée au moyen de la durée de vie moyenne⁶⁴, s'est allongée.

⁶⁰ Un emprunt dit « structuré » comprend généralement au moins deux phases. Une première phase sécurisée, d'environ deux ou trois ans, qui permet à la commune de bénéficier d'un taux d'intérêt fixe inférieur au cours du marché. Une seconde période plus longue (entre 15 ans et 20 ans) est en général assortie d'une formule arithmétique qui détermine un taux d'intérêt variable en fonction de l'évolution d'un indice ou d'une valeur (taux d'intérêt interbancaire, parfois hors zone euro, parité monétaire...). C'est au cours de cette période que le risque financier pour l'emprunteur est le plus élevé si les conditions des marchés financiers lui sont défavorables.

⁶¹ La charte Gissler permet en effet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (d'A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

⁶² Indexés sur le taux du livret A.

⁶³ La maturité ou échéance d'un emprunt désigne le temps qui sépare la date à laquelle cet emprunt a été émis, et la date à laquelle il a été remboursé.

⁶⁴ DVM égale à la somme des maturités des flux de remboursement, pondérée par les montants de ces flux

$$= \sum_{k=1}^n \frac{dk \times Ak}{K}.$$

(373) Ainsi, la plateforme Finance active, indique que la DVM de la dette globale de la Métropole est passée de 8 ans et 6 mois fin 2016 à 8 ans et 8 mois fin 2018.

Tableau n° 34 : Caractéristiques de l'encours

Capital restant dû (CRD)	Taux moyen (ExEx, Annuel)	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes
2 285 031 851 €	2,76%	14 ans et 2 mois	8 ans et 6 mois	406
2 791 795 043 €	2,34%	15 ans et 5 mois	8 ans et 8 mois	587

Source : Plateforme Finance Active

(374) Cela s'explique par la souscription depuis 2016, d'emprunts de maturité plus longue (cf. le tableau ci-dessous reprenant les emprunts nouveaux hors réaménagement et consolidation d'emprunts souscrits avant la création de la métropole).

Tableau n° 35 : Caractéristiques des emprunts souscrits par la Métropole

	2016	2017	2018	Ensemble
Montant	253 910 084	257 635 697	338 290 000	849 835 781
Durée	16,4	18,1	19,3	18,1
Taux moyen	1,37%	1,47%	1,32%	1,38%
Fixe	64%	80%	80%	75%
Variable	32%	12%	20%	21%
Obligataire	4%	8%	0%	4%
AMP	53%	61%	50%	54%
Territoire	47%	39%	50%	46%

Source : d'après Plateforme Finance Active

(375) Pour autant, le fait que la métropole souscrive davantage d'emprunts à taux fixe d'une durée plus longue, n'appelle pas d'observation compte tenu de la conjoncture baissière des taux. Par ailleurs plus de 40 % des emprunts souscrits sur la période concernent les territoires.

(376) Les emprunts nouveaux ont été levés à un taux moyen de 1,38 %. Pour information l'observatoire de la dette de la plateforme finance active signale dans sa dernière édition que : « en 2017 et 2018 les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants ont bénéficié de taux moyen d'emprunt historiquement bas (2,29 % et 2,17 %) pour couvrir leurs besoins de financements nouveaux ».

7.2.5.3 Les opérations de réaménagement de la dette

(377) Sur la période, quatre opérations de réaménagements, dont trois de « désensibilisation » ont été réalisées.

(378) Les opérations de désensibilisation ont abouti à transformer trois emprunts structurés et risqués souscrits par la communauté urbaine de Marseille et le SANOP, en emprunts à taux fixe.

(379) Ils ont concerné un produit de pente (CMS/GBP) et deux produits de change souscrits par la communauté urbaine (EUR-CHF ; EUR-USD/EUR-CHF)⁶⁵.

(380) Si la Métropole ne les avait pas renégociés, elle aurait dû s'acquitter d'intérêts de l'ordre de 18 % pour le produit de pente et de 15 à 25 % pour les deux produits de change.

(381) Toutefois la désensibilisation a eu un coût. Les indemnités de réaménagement de ces trois prêts représentent respectivement 107 %, 217 % et 20 % du capital restant dû.

(382) La métropole a eu recours à trois méthodes différentes, parfois employées concomitamment pour refinancer ces indemnités :

- indemnité compensatrice dérogatoire intégrée dans le capital du prêt de refinancement ;
- indemnité compensatrice dérogatoire prise en compte dans les conditions financières du prêt de refinancement avec un taux supérieur aux conditions de marché ;
- prêt concomitant à un taux supérieur au marché. Le différentiel de charges financières payées dans le cadre de la différence de taux est de fait un emprunt complémentaire finançant pour partie l'indemnité compensatrice.

(383) L'emprunt de remplacement du produit de pente, d'un montant de 70,3 M€ d'une durée moyenne de 15 ans, comporte ainsi trois prêts : un pour financer des besoins nouveaux à hauteur de 40 M€ au taux fixe de 1,50 %, un deuxième pour reprendre le capital restant dû (16,7 M€) et un troisième destiné à financer 80 % de l'indemnité de sortie, celle-ci ayant été fixée à 17,8 M€. Le solde de l'indemnité a été intégré dans les conditions de taux des 2^{ème} et 3^{ème} emprunts qui sont assortis d'un taux fixe de 2,50 %.

(384) Le réaménagement de l'emprunt indexé sur l'EUR-CHF d'un montant de 65,4 M€ et d'une durée de 21 ans a donné lieu à trois contrats de substitution : l'un pour financer des besoins nouveaux à hauteur de 30 M€ au taux fixe de 2,70 %, l'autre pour financer le capital restant dû (12 M€), et un troisième d'un montant de 23,4 M€ destinée à financer 90 % de l'indemnité de sortie qui était de 26,1 M€. Le solde de l'indemnité a été intégré dans les conditions de taux de l'emprunt représentatif de l'indemnité de remboursement anticipé et celui destiné à la reprise du capital restant dû, assortis respectivement de taux de 2 % et 3,35 %.

(385) Le refinancement de l'emprunt indexé sur les différentiels de change entre l'Euro, le Dollar américain et le Franc suisse EUR-USD/EUR-CHF d'un montant de 131,4 M€ sur une durée de 15 et 8 mois a donné lieu à quatre contrats. Un premier de 50 M€ au taux fixe de 1,90 % pour financer des besoins nouveaux ; un deuxième et un troisième pour financer le capital restant dû (78,5 M€) et un quatrième d'un montant de 4,9 M€ destiné à financer environ 30 % de l'indemnité de sortie, celle-ci étant égale à 15,6 M€. Le solde de l'indemnité de sortie a été intégré dans les conditions de taux des emprunts n° 2 et 3, assortis d'un taux de 2,55 % et n° 4 assorti d'un taux de 1,90 %.

⁶⁵ CMS/GBP : taux d'intérêts fixé selon une formule au résultat dépendant des taux fixés sur le marché financier de Grande-Bretagne ; EUR-CHF taux d'intérêt dépendant du cours de l'euro par rapport au franc suisse ; EUR-USD : taux d'intérêt dépendant du cours de l'euro par rapport au dollar américain ; EUR-USD/EUR-CHF taux d'intérêt dépendant du cours de l'euro par rapport au dollar américain et du cours de l'euro par rapport au franc suisse.

(386) Les produits de change, classés hors charte, ont bénéficié de l'aide du fonds de soutien⁶⁶ à hauteur de 7,75 M€ (ce qui représente 19 % des soultes versées).

(387) La troisième opération de réaménagement a consisté à renégocier cinq lignes d'emprunts à taux variable (Euribor et Eonia) qui présentaient des conditions de marge supérieures aux conditions de marché, en échange d'une indemnité de sortie de 3 M€. Ces 5 prêts ont fait l'objet d'un contrat unique d'un montant de 122,4 M€ d'une durée de 19 ans au taux fixe de 2 %.

7.2.6 Analyse bilancielle

(388) Le fonds de roulement (FDR)⁶⁷ qui représente l'excédent des ressources permanentes dont dispose l'organisme (résultats cumulés des sections de fonctionnement et d'investissement) a augmenté de 33 M€ entre 2015 et 2018, année où il atteint 155 M€.

(389) La période s'achève sur une augmentation des immobilisations (756 M€) et des charges à répartir (25 M€) provenant pour l'essentiel d'indemnités de renégociation de la dette.

(390) L'augmentation des ressources durables atteint 816 M€ et s'explique par l'amélioration des résultats de fonctionnement et par la croissance des subventions reçues. Les emprunts nouveaux y ont également concouru, dont ceux liés au refinancement des emprunts à risque.

(391) Malgré l'évolution du besoin en fonds de roulement⁶⁸, dont la forte augmentation en 2018 (110 M€) tient cependant pour l'essentiel aux recettes non titrées restées en compte d'attente (63 M€), la croissance du FDR a permis une franche augmentation de la trésorerie dont le niveau à fin 2018 apparaît même anormalement élevé sachant que la métropole règle ses fournisseurs dans des délais excédant très largement les 30 jours légaux (cf. ci-avant).

⁶⁶Un fonds de soutien (3 Md€ depuis janvier 2015) a été créé par la loi de finances initiale pour 2014 pour apporter une aide financière aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs. Cette aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) due au titre de ces emprunts, allégeant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé. L'aide est subordonnée à la conclusion, entre l'organisme et l'établissement de crédit prêteur, d'une transaction portant sur les contrats faisant l'objet de la demande. En d'autres termes, la collectivité doit renoncer définitivement au contentieux pour bénéficier de l'aide. Sont éligibles, sous certaines conditions les contrats d'emprunts structurés les plus sensibles, souscrits avant le 31 décembre 2013, classés 3E, 4E ou 5E selon charte Gissler ou hors charte. Le montant de l'aide est subordonné à la part de l'indemnité de remboursement dans le capital restant dû, après prise en compte de plusieurs critères financiers (dette par habitant, capacité de désendettement, potentiel financier, poids des emprunts structurés).

⁶⁷ Tableau en annexe n° 12.

⁶⁸ Excédent des créances sur les dettes à court termes.

8 EXAMEN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

8.1 Situation démographique et sociale du territoire : l'enjeu du logement

⇒ Évolution démographique des principaux pôles urbains⁶⁹

(392) Avec 1,8 million d'habitants, Aix-Marseille-Provence est la plus peuplée des métropoles régionales. Le gain du nombre d'habitants au cours de la période 2009-2014 (+ 6 500 habitants / an, soit + 32 500 sur la période), s'est réduit de moitié par rapport à celui observé dans la décennie 2000 où la croissance annuelle du nombre d'habitants était de 12 200 habitants.

(393) Le taux de croissance d'AMP (+ 0,4 % / an) est du même ordre que celui de la région PACA qui est en perte de vitesse depuis une dizaine d'années. Cette tendance au ralentissement de la croissance démographique concerne 60 % des communes d'Aix-Marseille-Provence. La contribution d'Aix et de Marseille à la progression démographique de l'ensemble de la métropole s'est fortement réduite entre 2009 et 2014 pour atteindre à peine le quart de cette dernière et certaines communes perdent même en nombre d'habitant. Inversement, la croissance est nettement à la hausse dans quatre pôles entre 2012 et 2017.⁷⁰ C'est désormais la strate des communes périurbaines de 2 000 à 5 000 habitants qui affiche le plus fort dynamisme démographique.

(394) Ainsi, la dynamique d'ensemble d'AMP cache-t-elle de fortes disparités au sein de son territoire, au détriment des villes moyennes ou grandes, et au bénéfice des petites communes (parfois des franges extérieures et avec un niveau d'équipement moindre).

⇒ Mobilité résidentielle au sein du territoire

(395) Malgré un contexte de concurrence avec les territoires voisins, de raréfaction du foncier abordable et de marchés immobiliers tendus, l'accession à la propriété en individuel reste un idéal pour la grande majorité d'habitants de la métropole. C'est ce qui motive principalement le départ des ménages vers les franges du territoire. L'accès à la propriété est d'ailleurs la base de la stratégie de développement de l'offre de logements.

(396) Ainsi, ce sont près de 208 000 habitants de la métropole AMP qui ont, en moyenne, changé de logement chaque année entre 2008 et 2013, dont plus de la moitié dans leur commune ou arrondissement d'origine. Toutefois, même si cette mobilité est faible par rapport aux autres métropoles, c'est près d'un habitant sur quatre qui part s'installer à proximité de la métropole AMP (notamment le Var ou le Vaucluse).

⁶⁹ Pôles d'Aix, Istres Ouest Provence, Marseille Provence et Aubagne ; Données de l'AGAM (agence de l'urbanisme de l'agglomération de Marseille) revue « regards » n° 63, septembre 2017.

⁷⁰ Martigues (49 000 habitants), la Ciotat (35 500 habitants), les Pennes-Mirabeau (20 500 habitants), Pertuis (19 500 habitants) et Port-de-Bouc (17 400 habitants).

⇒ Importantes disparités de revenus et pauvreté localement très marquée

(397) En 2015, avec un revenu annuel net médian de 20 427 €, la métropole AMP se situe légèrement en dessous du niveau national. Pour autant, au sein même du territoire métropolitain, ce chiffre doit être nuancé compte tenu des importantes disparités de revenus constatées, tant entre territoires qu'entre communes à l'intérieur d'un même territoire⁷¹.

(398) À ces disparités de revenus vient s'ajouter une pauvreté particulièrement marquée : 18,4 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté dans les Bouches-du-Rhône, soit nettement plus que la moyenne nationale (14,5 %) ou celle observée en PACA (17,3 %).

(399) Au sein de la métropole, le taux de pauvreté atteint 26 % à Marseille. Les quartiers Nord de cette ville concentrent le plus de pauvreté avec plus de 25 % des ménages vivant sous ce seuil. Le taux atteint même 53 % dans le 3^{ème} arrondissement de la ville. Autour de l'Étang de Berre, les communes de Port-de-Bouc et de Miramas sont également impactées avec plus de 20 % de la population vivant sous ce seuil.

⇒ L'enjeu du logement

(400) La problématique du logement constitue, avec la capacité du territoire à offrir des emplois et des conditions de vie et d'entreprendre, l'un des déterminants-socles de l'attractivité du territoire. Or le chômage élevé d'AMP, le faible taux d'activité, les coûts du logement trop élevés par rapport au niveau de revenus des habitants, ainsi que les problèmes de déplacements, semblent sensiblement handicaper l'attractivité du territoire.

(401) La particularité d'AMP réside dans une organisation urbaine multipolaire complexe, au sein de laquelle il existe une spécialisation des territoires en fonction de la structure de leurs parcs de logements. Le départ des ménages aux revenus supérieurs vers les villages de périphérie proche, le blocage des parcours pour les classes moyennes et modestes ou l'éloignement hors de la métropole conduisent au renforcement de la spécialisation sociale des territoires.

(402) Certains sont à forte dominante « propriétaires en individuels » et d'autres à « locataires collectifs »⁷². Si le taux de logements sociaux est globalement de 15,4 % dans la métropole et si au total 315 000 personnes y sont installées (17,2 % de la population), la répartition de ce type de logement est très composite. Le taux oscille ainsi entre 1 et 40 % selon les communes de la métropole. Au sein même de la ville de Marseille, cinq arrondissements comptent moins de 10 % de logements sociaux, contre plus de 35 % dans trois arrondissements des quartiers nord (13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème}).

⁷¹ Le revenu médian le plus élevé est celui du pays d'Aix (22 525 €), suivi des communes de la Côte Bleue (Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensuès-la-Redonne), des quartiers sud de Marseille et du sud-est de la métropole (Cassis, Ceyreste, Roquefort-la-Bédoule, Gémenos). Le Pays de Martigues, Istres Ouest-Provence et du pourtour de l'Étang de Berre présentent un profil de revenus moindre, autour de 19 500 €. Avec près de 4 000 € de moins par an que les ménages du Pays d'Aix, les quartiers nord de Marseille présentent, avec une médiane de 18 651 € par an, les revenus les moins élevés de la métropole, le revenu médian le plus bas se situant dans le 3^{ème} arrondissement de Marseille avec 11 761 € par habitant et par an.

⁷² Données AGAM, revue « regards » n° 53, septembre 2016 :

- propriétaires en maison individuelle : 31,2 % ;
- propriétaires en appartements : 21,9 % ;
- locataires privés en maison : 5,0 % ;
- locataires en appartements : 19,0 % ;
- locataires HLM en maison : 7,5 % ;
- locataires en appartements : 15,4 %.

(403) Dans ce contexte, l'INSEE estime entre 8 600 et 10 300 par an la demande potentielle de logements pour l'ensemble des Bouches-du-Rhône. À l'échelle de la métropole, la fourchette se situe entre 7 800 et 9 400 logements par an. Sous l'angle de la loi SRU, le rattrapage du taux de logements sociaux correspond à un objectif de près de 4 700 logements par an, soit près de la moitié de la production annuelle réelle. Toutefois, au-delà du volume « suffisant » de la création de logements, la répartition territoriale de cette offre au sein de la métropole constitue également un enjeu central.

(404) La production neuve est proportionnellement plus importante dans les petites communes que dans les villes de 30 000 à 100 000 habitants et plus, ce qui a pour conséquence un étalement urbain avec pour corollaire un phénomène de « dents creuses ».

(405) La lecture de l'offre n'est pas encore assez claire pour les nouveaux arrivants ; l'un des rôles de la métropole pourrait être de proposer un guichet unique d'accueil et d'accompagnement des nouveaux actifs sur le territoire. Un enjeu de complémentarité se joue ainsi entre le rôle moteur des pôles urbains et d'emplois et, parallèlement, la promotion d'un espace périurbain résidentiel. En ce sens, la contribution des villes « moyennes » de la métropole AMP apparaît comme structurante.

(406) Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur confirme que la création de « *guichet[s] unique[s] d'accueil pour le logement est précisément un des axes retenus dans le cadre des travaux de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) et de la construction du SIAD (Service d'information et d'Accueil des Demandeurs)* ». Ce « *réseau de guichets métropolitains* » reposera « *sur la base des 110 lieux d'accueil et d'information déjà existants sur toute la Métropole, en capacité de délivrer une information harmonisée sur l'offre en logement social* ». Par ailleurs, en lien avec l'« *annonce du plan Mobilisation Nationale pour l'Emploi, un travail a été amorcé fin 2019 [...] pour mobiliser un volant de logements rapidement disponibles sur un territoire test en tension* »⁷³.

8.2 Contribution de la métropole Aix-Marseille-Provence à la politique du logement

8.2.1 Compétences et moyens, gouvernance

⇒ Compétences propres au domaine du logement

(407) Au-delà des compétences que les établissements publics de coopération intercommunale fusionnés au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence avaient en matière de logement et celles des communes que la métropole a recouvré progressivement en application de la loi, il convient de noter que les départements lui ont transféré plusieurs compétences. Parmi ces dernières figure la gestion du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) qui couvre notamment le versement d'aides exceptionnelles pour le relogement de ménages ayant dû être évacués en urgence de leurs logements, avec un plafond maximal fixé à 2 millions d'euros (prise en charge cautions, achat mobilier première nécessité).

⁷³ Bassin Marignane/Vitrolles.

L'État, a pour sa part, délégué à la Métropole la gestion des « aides à la pierre » (voir *infra*).

⇒ Moyens métropolitains propres ou transférés

(408) La métropole Aix-Marseille-Provence œuvre dans le domaine de l'habitat/logement au travers de son service Habitat, lui-même rattaché à la Direction Générale Ajointe Développement Urbain et Stratégie Territoriale (DGA DUST).

(409) Par ailleurs, l'action métropolitaine se construit et se met en œuvre avec les conseils de territoire, en privilégiant un « mode projet ».

(410) Il n'existe pas de moyens transférés au titre de la délégation de l'État des aides à la pierre. Les trois territoires non délégataires jusqu'en 2017 ont d'ailleurs dû prendre en charge la formation d'agents. Par contre, il existe une convention de mise à disposition des agents de la DDTM pour l'instruction des dossiers de subvention (aujourd'hui 2 instructeurs parc public et 5 à 6 instructeurs parc privé pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône).

(411) Concernant le dispositif du FSL, un transfert a été opéré en deux phases opérationnelles (convention de gestion entre la CAF, les départements 13, 84 (ville de pertuis), 83 (ville de Saint-Zacharie) et la métropole en 2017 ; pourvoi des 5 postes dédiées pour la gestion en direct du FSL en 2018). Ce transfert de compétences des trois départements vers la métropole a fait l'objet d'une évaluation financière dans le cadre de la CLERCT, commission locale d'évaluation des ressources et charges transférées.

⇒ Gouvernance

- Une articulation des compétences entre l'échelon central et les territoires parfois difficile à appréhender

□ La métropole se concentre sur l'élaboration de schémas stratégiques telles que définies dans la loi NOTRe : construction d'un PLH métropolitain 2020-2025 ; création d'une direction déléguée à la lutte contre l'habitation indigne et dégradé ; création d'un service « copropriétés » au niveau métropolitain.

(412) AMP est l'interlocuteur de l'État dans la mise en œuvre des aides d'investissement pour la construction et l'amélioration de l'habitat et du logement social et non social. La Métropole est également compétente pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et le respect de la mise en application du schéma départemental en la matière. Elle a délibéré lors du conseil du 16 mai 2019 pour la mise en œuvre d'une DSP à l'échelon métropolitain, garantissant un même niveau de qualité de gestion des aires de stationnement et de grand passage.

□ Les conseils de territoires déclinent les politiques opérationnelles inscrites dans les schémas stratégiques.

(413) La compétence habitat et logement ayant été subdéléguée aux territoires dans sa mise en œuvre opérationnelle, elle s'est accompagnée de transferts de moyens financiers (inscrits aux états spéciaux de territoires) nécessaires à la mise en œuvre des aides au logement.

(414) Concernant l'habitat privé, un accord-cadre avec des marchés subséquents ont été lancé afin de permettre à chaque territoire de mettre en œuvre des dispositifs opérationnels (Programme d'Intérêt Général, Opération Publique d'Amélioration de l'Habitat...).

(415) Sur les 6 territoires, une vingtaine d'agents sont affectés à la définition de la stratégie et à la mise en œuvre opérationnelle de la politique métropolitaine de l'habitat stricto sensu. Les agents affectés à la politique de l'habitat sur les territoires, ont pour la plupart une quote-part temps dédiée aux projets métropolitains (environ 20 %). De la même façon, les agents mentionnés dans l'organisation métropolitaine (hors directeur, directeur adjoint et assistante de la direction) ont un temps dédié à des missions territoriales ⁷⁴.

(416) Ainsi les pilotes techniques (chefs de service et de division métropolitains) travaillent pour partie sur leur territoire d'origine et pour une autre part à la construction d'une politique globale métropolitaine, notamment sur des documents structurants comme le PLH 2020/2025, la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) et les documents connexes : PPGDID (Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs de logements sociaux), le plan d'actions concernant les aides de l'ANAH et à la convention intercommunale d'attributions.

○ L'échelon communal est persistant dans le dispositif

(417) L'intervention communale est très différente selon la taille et les moyens à disposition au sein des 92 communes de la Métropole. Cependant, globalement, les communes assurent toujours, directement ou via un CCAS, l'accueil et l'accompagnement des demandeurs de logement social, de même que les actions qui relèvent du pouvoir de police du maire (arrêté de péril ; situation d'urgence ; relogement).

(418) Enfin, les communes qui le souhaitent peuvent poursuivre leur politique de soutien financier au logement social (opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux) sous la forme de garanties d'emprunts ; cautionnement ; subventions ; aides foncières ; baux à réhabilitation. Elles restent par ailleurs l'échelon de référence en matière de production de logements sociaux (application de l'art.55 loi Solidarité et Renovation, Urbaine - SRU). Elles peuvent aussi déployer des moyens propres pour l'habitat privé (aides façades par ex.). Enfin, les maires conservent leurs pouvoirs de police spéciale et générale concernant l'habitat.

⁷⁴ Ne sont pas comptabilisés les agents dédiés à l'accueil du public dans les maisons du logement et les agents affectés ou en cours de recrutement pour la direction déléguée de lutte contre l'habitat indigne et dégradé (une centaine de personnes réunies dans 4 services).

Ne sont pas comptabilisés non plus les agents effectuant le suivi opérationnel des projets de renouvellement urbain et les agents affectés à la gestion et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage (pour les aires en régie)

8.2.2 Le programme local de l'habitat

(419) Selon les articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. Son élaboration est obligatoire pour les métropoles (mais aussi les communautés urbaines et les communautés d'agglomération).

(420) Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre. À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires.

(421) Par délibération du 30 juin 2016, le Conseil Métropolitain a engagé la démarche d'élaboration du PLH et défini les personnes publiques associées. Par délibération du 15 décembre 2016, le Conseil Métropolitain a précisé les grands enjeux, les modalités de gouvernance et de financement. Il s'agit du premier document de planification à l'échelle des 92 communes, devant poser les bases d'une politique métropolitaine de l'habitat pour répondre aux enjeux du territoire et aux besoins des habitants.

(422) Le programme local de l'habitat de la métropole Aix-Marseille-Provence n'était pas arrêté, et par conséquent pas exécutoire au moment où la chambre a arrêté ses observations définitives.

(423) Par ailleurs, en lien direct avec la réalisation du PLH métropolitain, la Chambre observe que seulement trois des six territoires métropolitains se sont engagés dans l'élaboration d'un PLUi, et ce malgré l'obligation faite à chacun d'élaborer ce document (application de la loi NOTRe). Seul le PLUi du territoire Marseille-Provence, approuvé en décembre 2019, est entré en vigueur le 28 janvier 2020. Par ailleurs, s'il existe de nombreuses communes qui ont inscrit dans leurs documents d'urbanisme des servitudes de logement social (environ 70 communes), la liste exhaustive de ces communes et donc des servitudes, n'est pas détenue par AMP⁷⁵. Enfin, un plan d'action foncière serait en cours d'élaboration à l'échelle métropolitaine.

⇒ Existence d'un PLH transitoire

(424) 6 PLH étaient préexistants à la création de la métropole le 1er janvier 2016 (dont 1 arrêté mais non approuvé au Pays d'Aix). Ces PLH « individuels » ont donc fait office de PLH métropolitain transitoire du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2017, sans pour autant pouvoir lui donner de caractère exécutoire au sens de la loi.

⁷⁵ Selon les réponses apportées par AMP.

(425) En termes de programmation, les productions de logements prévues par les PLH « locaux » étaient :

Tableau n° 36 : La programmation 2015-2017 sur la métropole

Années	Logements PLUS	Logements PLAI	Logements PLS	TOTAL
2015	1 434	739	1 287	3 460
2016	1 994	1 139	1 858	4 991
2017	1 365	1 110	1 622	4 097
Total général	4 793	2 988	4 767	12 548

Source : logiciel GALION (ÉTAT)

(426) Le bilan exhaustif des productions « effectives » de logements sociaux n'avait pu être fourni au cours du contrôle. En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a produit le bilan des productions « effectives » de logements sociaux fourni par les services de l'ordonnateur repose sur trois sources qui restent, selon la Chambre, incomplètes, voire estimatives : une enquête auprès des communes (14 n'ont pas répondu), les permis de construire faisant l'objet d'une DAACT⁷⁶ (ils restent très peu nombreux) et une estimation en fonction d'un délai moyen de production de logement.

(427) Sous ces réserves, selon les données de l'ordonnateur, les logements sociaux livrés étaient au nombre de 3 179 en 2016 et de 3 483 en 2017 (pas de données 2015). Les productions locales, au sein des territoires en 2016 et 2017 sont dès lors, entre 15 et 27 % en-dessous de la programmation inscrite au PLH.

⇒ Le futur PLH métropolitain, en l'état de son achèvement

(428) Le futur document couvrant la période 2020-2025, à supposer qu'il ne soit pas remis en cause à l'occasion du renouvellement des conseils municipaux en 2020, est désormais finalisé. Sous réserve ce document soit approuvé et arrêté en l'état, la Chambre observe qu'il n'est pas exactement la superposition des 6 PLH préexistants dans les territoires. Pour autant, même s'il existe un socle commun, dont notamment la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre de type 2 et des dispositifs d'amélioration de l'habitat du parc privé, les missions et les budgets varient fortement selon les conseils de territoire. Certains territoires ont effectivement développé des outils plus volontaristes (aide à la production de logements sociaux, accession...).

⁷⁶ Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux

(429) Le document finalisé est articulé autour de 5 axes⁷⁷ majeurs d'intervention, 28 actions opérationnelles, le tout pour un budget estimé à près de 52 M€ par an (environ 27 € par habitant). Il ambitionne donc de passer un cap avec un budget doublé et des actions métropolitaines diversifiées⁷⁸. La métropole n'a en effet pu investir à ce jour qu'environ 20 à 25 M€ par an pour sa politique de l'habitat (avec de grandes disparités entre les territoires).

(430) Ainsi, chaque commune soumise aux objectifs SRU a identifié un certain nombre de projets qui lui permettront de répondre mieux aux besoins des ménages. Cependant, si les objectifs globaux semblent partagés par la majorité des élus, les maires restent cependant attentifs au rythme de développement de cette nouvelle offre, afin de garantir un niveau d'équipement cohérent et une bonne intégration de cette offre dans le marché. Ces attentes ne sauraient entraver l'atteinte des objectifs – déjà non atteints - fixés par la loi SRU (voir bilan ci-dessous).

⇒ Adéquation du PLH aux objectifs de la loi SRU (Solidarité et Rénovation Urbaine)

État des lieux

(431) Il convient de rappeler que les dispositifs de la loi SRU s'appliquent aux communes, et non aux EPCI ou aux métropoles qui, sans y être soumis, sont pourtant chefs de file de la politique sociale du logement, notamment par la production des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire (PLUI, PLH, SCOT).

(432) Afin de remplir sa mission, AMP a institué une conférence intercommunale du logement (CIL), la métropole devant avoir la masse critique suffisante pour permettre, selon Mme Arlette Fructus⁷⁹, à « *tous les acteurs du logement de se retrouver pour parler et définir un ensemble de règles communes [sur] un sujet très sensible qui porte des enjeux colossaux pour l'ensemble du territoire* ». À ce propos cette dernière a rappelé que « *la question des critères d'attribution est centrale ; il s'agit de réduire l'opacité et de mieux assurer le principe d'égalité en expérimentant un système de cotation de la demande [par la mise en place] d'un système par points en fonction de critères objectifs [et pondérés] : revenus, nombre d'enfants à charge, éloignement du lieu de travail, situation géographique de départ du demandeur* ». Toutefois de nombreux maires opposent leur droit à satisfaire prioritairement les demandes des habitants résidant sur leur propre commune.

(433) Selon l'ordonnateur, les travaux sur la cotation ont déjà été engagés dans le cadre de la CIL. Les critères ainsi définis, malgré la nécessité de les affiner en CIL courant du second semestre 2020, seraient en phase avec les attentes du décret n° 2019-1378 relatif à la cotation de la demande de logement social.

⁷⁷ 1 / piloter la politique de l'habitat ;

2 / faire de la lutte contre l'habitat dégradé une priorité ;

3 / investir sur le parc existant ;

4 / articuler le développement du logement neuf avec les autres démarches métropolitaines ;

5 / fluidifier les parcours résidentiels.

⁷⁸ Représentant + 12 300 logements /an dont 11 300 en production neuve et 1 000 en logements vacants à reconquérir. Pour Marseille, une production de 5 000 (cf. engagement municipal pour le logement), dont 800 correspondants à la reconquête de logements vacants.

⁷⁹ Mme Arlette Fructus exerce simultanément les fonctions de Vice-Présidente de la métropole et d'adjointe au maire de Marseille en charge de la politique du logement.

(434) Aussi, partant du constat que 42 des 92 communes d'AMP sont potentiellement soumises à un constat de carence du Préfet avec seulement 5 000 attributions de logements sociaux en 2016⁸⁰ (contre 3 000 à 3 500 au cours des années précédentes), le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH),⁸¹ siégeant sous les auspices de la DREAL PACA⁸², a été saisi par la métropole en vue d'une demande d'exonération de logements sociaux pour 28 communes pour lesquelles le Préfet a pris un arrêté de carence visant à sanctionner les efforts insuffisants de « rattrapage » de ces dernières au cours de la période triennale 2014-2016. Partant du postulat que deux des clauses de la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 redéfinissant les critères d'exemption d'obligation SRU, à savoir l'insuffisance de connexion aux réseaux de transports publics (pour 23 d'entre elles⁸³) et l'inconstructibilité sur la moitié du territoire communal (pour 5 d'entre elles⁸⁴) sont remplies, leurs maires ont par ailleurs demandé au Préfet d'être exempté de sanctions en dépit de retards pris par leur commune respective en matière de construction sociale.

(435) Cette marge de négociation vise à donner plus de souplesse à la fois aux services de l'État et aux maires afin d'obtenir de ces derniers des engagements plus réalistes par rapport à la réalité du terrain. Le fait d'avoir rempli l'objectif à plus de 80 % en matière de construction de logements sociaux pendant la période triennale 2014-2016 ainsi que la signature d'un contrat de mixité sociale, assorti d'engagements précis constituent les principaux critères retenus permettant à certaines communes d'être exemptées de pénalités.

(436) L'ordonnateur précise que sur les 32 communes ayant signé un contrat de mixité sociale, 21 sont sorties de la carence et 4 communes ont obtenu l'exemption de logements locatifs sociaux (LLS) pour les années 2018-2019. Enfin, au titre de l'obligation triennale 2020-2022, seules deux communes non engagées dans des CMS ont été exemptées d'obligation de production de LLS : Fos-sur-Mer et Saint-Victoret.

(437) Néanmoins, la signature de contrats de mixité sociale entre les communes et le représentant de l'État, ne doit pas permettre à certaines d'entre elles à gagner du temps en vue d'échapper aux sanctions susceptibles d'être prononcées par le Préfet consécutivement à un arrêté de carence. Par ailleurs il convient que l'application de telles sanctions soit bien souvent conditionnée dans la pratique à l'examen de demandes d'exemption prévues par la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017.

⁸⁰ Sur l'ensemble de la région PACA, on recense 10 500 attributions sur 72 000 demandes en 2016.

⁸¹ Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), créé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales, est venu se substituer aux conseils départementaux de l'habitat (CDH) afin de répondre à la nécessité d'un dispositif de concertation en cohérence avec un nouveau partage des responsabilités dans le domaine de l'habitat. La loi ALUR est venue renforcer la capacité de pilotage et les outils de gouvernance de l'échelon régional en élargissant les compétences du CRH au domaine de l'hébergement, en intégrant, dans sa composition, des partenaires dans le champ de l'hébergement, instituant ainsi le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

⁸² La DREAL (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) est, depuis 2009, un service régional de l'État en charge du déploiement des politiques du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du ministère du logement et de l'habitat durable (MLHD). Elle met notamment en œuvre les politiques publiques liées à l'aménagement durable et au logement sur son territoire.

⁸³ Carnoux, Carry-le-Rouet, Cassis, Coudoux, Cuges-les-Pins, Ensues-la-Redonne, Eyguières, Jouques, La Fare-les-Oliviers, Lambesc, Lançon-de-Provence, Le Puy-Sainte-Réparate, Le Rove, Mallemort, Meyrargues, Peyrolles-en-Provence, Rognes, Roquefort-la-Bédoule, Saint-Cannat, Sausset-les-Pins, Sénas, Ventabren et Pertuis.

⁸⁴ Auriol, Grans, Mimet, Roquevaire et Saint-Victoret.

(438) Ainsi, si certaines communes carencées obtenaient d'être exemptées de leurs obligations en matière de logement social, cela reviendrait à remettre en cause leurs engagements pris dans le cadre des contrats de mixité sociale et de vider de sa substance les fondements de la loi SRU.

Adéquation du PLH

(439) Le nombre de LLS produits entre 2015 et 2018, sur les 23 communes carencées pour la période triennale 2017-2019 n'a pas pu être fourni à la chambre, seuls des éléments de programmation ont été communiqués par la métropole.

(440) Il n'existe pas de suivi systématique des opérations immobilières, y compris mixtes LLS/défiscalisation. Il est prévu dans le cadre de l'observatoire du PLH aujourd'hui en construction et le partenariat engagé avec l'Observatoire Immobilier de Provence.

(441) Il existe cependant, sur les territoires de Marseille Provence et d'Aubagne-Pays de l'Etoile au moins, une observation des logements livrés via le suivi des permis de construire, réalisée avec les communes (fait par l'AGAM), dont une généralisation serait prévue au niveau Métropole. Il peut être précisé que 1 603 logements sociaux sont programmés sur les 23 communes carencées, représentant un peu plus de 10 % des PLUS-PLAI-PLS programmés (un peu plus que le poids relatif de population).

(442) Certaines communes ont été exemptées de produire des logements locatifs sociaux au titre de la loi « Egalité et Citoyenneté » du 27 janvier 2017 (notamment Carnoux-en-Provence, Le Puy-Sainte-Réparate, Le Rove, Saint-Victoret).

(443) Ce bilan très mitigé permet de s'interroger sur la pertinence, à l'échelle d'un territoire tel que celui de la métropole AMP, de faire porter au seul échelon communal l'application de l'article 55 de la loi SRU. Selon les services de la métropole, l'échelon intercommunal apparaît plus adapté afin d'avoir une meilleure adéquation de l'offre et de la demande. En effet, une forte production (afin de répondre aux objectifs SRU) dans certaines « petites » communes déstabiliserait totalement leur marché du logement et les services publics à proposer. En conséquence, l'approche intercommunale semble plus appropriée afin d'allier croissance démographique, besoin en logements, développement des transports en commun et développement économique. Cette adéquation devant également avoir pour but une meilleure mixité sociale.

(444) Par ailleurs, un des leviers d'amélioration de la production de logements dans les communes carencées serait, par exemple, de majorer les montants moyens de subventions qui leurs sont alloués au titre des aides à la pierre aux logements PLAI et PLUS.

(445) Dans l'attente de l'adoption du PLH 2020-2025, seul le CT1 (territoire Marseille-Provence) a révisé son règlement d'aides pour mieux l'adapter aux besoins du territoire Marseille-Provence. Il module ainsi ses aides sur fonds propres en fonction du prix du foncier, ce qui va dans le sens général de modulation des aides en fonction des spécificités communales. Les autres territoires sont également en réflexion sur cette thématique. Pour autant, selon les services de la Métropole, la politique très évolutive de l'État en matière de carence ne permet pas de s'y associer pleinement et sur la durée.

8.2.3 La lutte contre l'habitat indigne

⇒ Le rôle de la métropole AMP

(446) Selon une étude CEREMA de 2015, l'habitat indigne (ou potentiellement indigne) représente à l'échelle métropolitaine un fort enjeu : environ 60 000 logements dont 12 000 relevant d'un traitement prioritaire. Le nombre de logements potentiellement indignes sur la ville de Marseille en représente près des deux tiers.

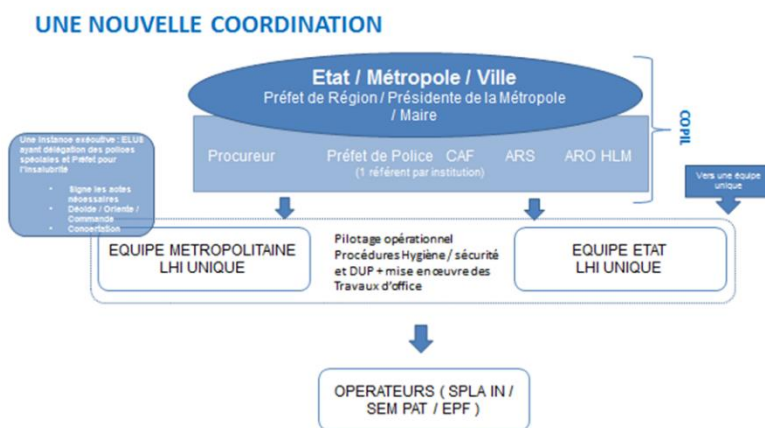
(447) Les principales opérations conduites au titre de l'habitat privé dégradé sont déclinées par la Métropole pour le volet incitatif et par les communes pour le volet coercitif/répressif. La Métropole n'exerce donc pas totalement le traitement de cette thématique, mais de façon partagée avec les communes.

(448) Suite notamment au rapport « Nicol » de mai 2015 traitant du problème de l'habitat indigne, particulièrement dans le centre ancien et les quartiers nord de Marseille, l'action de la métropole sur ce sujet s'est déclinée en de multiples dispositifs opérationnels (OPAH, PIG, Accord partenarial copropriétés, permis de louer...).

(449) À défaut de transfert de compétences opérationnelles à la métropole, AMP a pris le leadership pour proposer une coordination entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne et en optimiser l'intervention. Ainsi, depuis le 13 décembre 2018 par une délibération métropolitaine définissant une stratégie métropolitaine en la matière, un certain nombre de principes organisationnels et structurels ont été posés pour avancer collectivement sur ces questions.

(450) Cet engagement a abouti aux propositions ci-dessous :

- Une équipe métropolitaine dédiée et une nouvelle coordination interservices (collectivités, État) ont été mises en place.



- Tel que le permet la loi ALUR, la Métropole Aix-Marseille-Provence a également décidé de mettre en place, à titre expérimental, un « permis de louer » à Marseille, quartier Noailles (dispositif entré en vigueur le 15 octobre 2019). Si l'expérimentation du permis de louer s'avère un outil efficace de lutte contre les marchands de sommeil, la Métropole envisage de l'étendre à d'autres secteurs géographiques et d'autres communes.

(451) Le choix du secteur de Noailles repose sur la proportion significative de logements potentiellement indignes, un taux important de propriétaires bailleurs privés (80 %) disséminés dans des copropriétés présentant des signes de fragilité ou de désorganisation, et une faible présence de bailleurs sociaux (4 % des résidences principales).

(452) Ainsi, à compter du 15 octobre 2019, l'autorisation préalable conditionnant la signature de chaque nouveau bail, est obligatoire sur le périmètre retenu. Ce dispositif concerne la mise en location ou la relocation de logements vides ou meublés à usage de résidence principale.

(453) Sur le plan opérationnel, la Métropole Aix Marseille Provence a d'ailleurs décidé de créer un lieu de réception et d'instruction des demandes d'autorisation préalable dans le cadre du permis de louer (Espace Accompagnement Habitat, EAH). La Métropole a prévu de coordonner avec la Ville de Marseille, l'État, la Caisse d'Allocations Familiales, parties prenantes du dispositif, le suivi des dossiers jusqu'à la mise en œuvre éventuelles des sanctions prévues en cas de manquement des bailleurs.

(454) Pour mémoire, selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, « au 24 janvier 2020, 38 668 personnes ont été reçues à l'EAH (plus de 700 personnes par semaine).

Au dernier recensement de janvier 2020, sur les 46 dossiers déposés par des bailleurs : 3 demandeurs ont renoncé à mettre en location leur logement, 16 dossiers sont en cours de complétude, 24 logements ont été visités et 22 avis ont été émis : 4 avis favorables à la mise en location, 14 avis favorables sous conditions de mise en conformité des logements, 4 avis défavorables à la mise en location. Une convention délibérée le 19 décembre 2019 par le Conseil de la Métropole a été conclue entre la Métropole et la CAF 13 pour lutter contre le mal logement et permettre un renforcement des contrôles des bailleurs indécents. »

- En matière de partage, transfert ou délégation de pouvoir de police spéciale et administrative et de mutualisation de moyens, seule la commune de Marseille a reçu délégation du pouvoir de police du Préfet en matière d'insalubrité. Les maires des 92 communes de la Métropole gèrent individuellement l'instruction et la gestion administrative des arrêtés de police spéciale et administrative. Un accompagnement en ingénierie est prévu à l'échelle métropolitaine (boîte à outils) dans le cadre de la nouvelle organisation de lutte contre l'Habitat indigne.

(455) L'objectif à travers la création d'outils dédiés et d'une gouvernance ad hoc, est de démultiplier l'action partenariale sur le centre ancien de Marseille et plus globalement à l'échelle de la Métropole en accélérant et amplifiant les actions menées et leur coordination.

⇒ Déclinaison du volet incitatif

(456) La Métropole a engagé des dispositifs incitatifs menant à des décisions d'attribution d'aides en faveur de l'habitat privé dégradés. La présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence, met en œuvre ces actions dans le cadre d'un programme, au titre de la délégation des aides à la pierre. Ce programme, fixe les conditions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé dans le respect des orientations générales de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) définies par le Conseil d'Administration, en fonction des enjeux locaux tels qu'ils ressortent des documents de programmation disponibles.

(457) Les priorités de l'ANAH à l'échelle nationale, notamment en 2019, s'inscrivent dans la continuité des années précédentes : la lutte contre la précarité énergétique ; la lutte contre les fractures territoriales qui se traduit par le plan « Action cœur de ville ».

(458) Comme le rappelle l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, « la Métropole ne pouvant pas bénéficier du Plan national « cœur de ville », elle a initié aux côtés de la DREAL, la Région Provence Alpes Côtes d'Azur, le Département des Bouches du Rhône et l'Établissement Public Foncier de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un projet baptisé « Envie de ville » visant à réinvestir et redynamiser ses centres urbains dans toutes ses dimensions : habitat, cadre de vie et économie. 2019 a été consacré à un important travail de diagnostic des 92 centres villes de la Métropole ; 2020 devra être dédié aux plan d'actions en fonction des besoins des communes et de la typologie de leur centre-ville ».

(459) Déléataire depuis 2017 des aides à la pierre de type 2 à l'échelle de ses six territoires, la métropole Aix Marseille Provence a établi un programme d'action commun. Les priorités, les majorations et l'application des loyers plafonds ont été harmonisés. L'augmentation du nombre des subventions allouées toutes catégories confondues et du nombre d'interventions est en hausse de 60 %.

(460) Le comparatif des aides allouées et leur répartition par type s'établit comme suit :

	TRAVAUX	INGÉNIERIE	TOTAL
OBJECTIFS FIXES PAR LE CRHH 2019	11 352 015€	1 608 127€	12 960 142€
SUBVENTIONS ENGAGÉES 2019	15 355 613 €	1 117 773 €	16473386€

Aides ANAH	Propriétaires Bailleurs (PB)		Propriétaires occupants (PO) HI/TD		PO énergie		PO autonomie		Copros fragiles		Copros en difficulté		Total Dossiers
	objectif	Réalisé	objectif	Réalisé	objectif	Réalisé	objectif		objectif	Réalisé	objectif	Réalisé	
MÉTROPOLE	177	70	168	37	380	895	355	290	47	48	456	1466	2806
PACA	540	285	565	116	1580	3064	1050	814	440	48	985	1726	

(461) En revanche, certains territoires ont déjà un projet d'aménagement construit basé sur des spécificités telles que leurs formes urbaines, leurs centres anciens, leurs typologies d'habitat.

8.2.4 Les délégations des aides à la pierre

⇒ Généralités

(462) Une délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre peut être consentie à un établissement public de coopération intercommunale pour la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de places d'hébergement ; l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH). La délégation prend la forme d'une convention signée entre le président de l'EPCI et le préfet du département, délégué local de l'ANAH et représentant de l'État pour le parc social. Les deux principaux types de conventions sont : la convention de type 2 qui prévoit la gestion des aides par l'établissement mais dans laquelle les demandes d'aides sont instruites par l'ANAH et la convention de type 3, dans laquelle les demandes d'aides sont directement instruites par le délégataire.

(463) Le préfet des Bouches-du-Rhône a confirmé son accord pour préparer une délégation des aides à la pierre à la métropole Aix-Marseille-Provence sur la base du PLH transitoire. Une délégation de type 2 s'imposait, notamment du fait de la création récente de la Métropole qui ne pouvait prendre en charge une telle compétence globalement.

(464) La Chambre s'interroge sur le fondement légal de cette délégation. En effet, selon les termes de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH), seuls les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH exécutoire peuvent conclure une telle convention.

(465) Or, à la date de la demande de la métropole et de la délégation par le représentant de l'État dans le département, l'EPCI ne dispose pas de PLH exécutoire. D'ailleurs, tous les territoires ne disposaient pas non plus d'un PLH « local » arrêté, ce qui ne permet pas totalement de s'appuyer sur l'article L. 302-4-2 du CCH qui stipule que « les dispositions des programmes locaux de l'habitat exécutoires préexistants demeurent applicables ». Considérer dès lors que tout le territoire métropolitain disposait d'un PLH transitoire est abusif. Tout comme l'est, de façon incidente, une délégation des aides à la pierre, prenant la forme d'une unique convention transitoire sur l'intégralité de ce même territoire.

(466) À la date où la chambre a arrêté ses observations définitives, le PLH de la métropole AMP n'était toujours pas arrêté, et comme indiqué ci-avant, le projet existant hypothéqué par renouvellement des conseils municipaux en 2020.

(467) L'exercice de la délégation sur l'ensemble du territoire métropolitain apparaît ainsi irrégulier.

(468) Malgré le caractère irrégulier de la convention initiale signée avec la métropole AMP, un préfet de département a la possibilité de ne pas dénoncer, à l'issue des deux premières années de son existence, une convention de DAP attribuée de façon transitoire.

(469) Il résulte pour le moins d'une lecture combinée des articles L. 302-4-2 du CCH et de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales qu'il incombe à l'État de s'assurer des résultats de l'exécution de cette délégation de compétence, notamment au regard des objectifs fixés dans la convention de délégation des aides à la pierre signée avec AMP.

(470) Or, à cet égard, dans la mesure où la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 consacre le PLH comme support des objectifs en matière de solidarité et renouvellement urbain (production de logements sociaux notamment), la non adoption d'un PLH métropolitain et le maintien d'un dispositif transitoire, constituent un frein au respect d'objectifs de SRU mis à jour et pensés à l'échelle métropolitaine. On ne peut préjuger que de tels objectifs définis dans une convention de délégation des aides à la pierre conclue dans des conditions régulières, auraient été correctement satisfaits.

(471) Ainsi, en l'absence de tels objectifs, il est difficile de porter une appréciation sur les nombreux conventionnements de logement ANAH, avec ou sans travaux réalisés sur le périmètre intercommunal⁸⁵.

(472) En termes de consommation de crédits ANAH, en 2017, 776 logements ont été réhabilités (plus de 500 en copropriétés) dans le parc privé, pour près de 11 millions €. En 2018, le nombre a été porté à 1 148 logements réhabilités pour près de 10,5 millions €.

(473) Toutefois, sans revenir sur le caractère irrégulier de la délégation, la Chambre observe que, même si les résultats sont plutôt bons en termes de consommation de crédits, le dispositif doit être développé en accompagnant les potentiels bénéficiaires, et ce afin de mieux appréhender et mobiliser toutes les aides possibles. Il existe aussi un delta parfois trop important entre loyer libre et conventionné. Une intervention offensive sur le parc privé existant constituerait un axe fort d'une stratégie globale de la métropole AMP, porté par le programme d'actions du PLH.

⇒ La mobilisation des délégations d'aides à la pierre

(474) À la création de la Métropole AMP, seuls 3 territoires sur 6 étaient délégataires des aides à la pierre, ce qui a nécessité une montée en puissance progressive.

(475) Selon l'analyse de la collectivité, le bilan est positif tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Sur ce dernier plan, l'organisation mise en place, via les conseils de territoire, permet de garder le lien de proximité avec les communes et d'assurer la bonne acceptabilité des opérations.

(476) Deux ans de délégation à l'échelle de la Métropole ne permettent cependant pas de disposer d'un recul suffisant pour évaluer son effet levier sur la production, d'autant que l'outil structurant que constitue le PLH et les outils connexes comme la CIA et le PPGDID sont en toujours en cours de construction.

Tableau n° 37 : Les aides à la pierre propres et déléguées pour le parc public

	2015	2016	2017	2018	2019 (estimations)
Aides attribuées au nom de l'État				13 342 789 €	10 000 000 €
Subventions propres					

Source aides propres : budget des CT

⁸⁵ Tableaux en annexe n° 13.

Tableau n° 38 : Les aides à la pierre propres et déléguées pour le parc privé

	2015	2016	2017	2018	2019 (estimations)
Aides attribuées au nom de l'ANAH	NON DÉLÉGATAIRE		10 030 841	9 388 535	+ 10 000 000
Subventions propres				1 382 892	1 410 000

Source : DAP (fichier ÉTAT)

(477) La métropole utilise les marges d'adaptation ouvertes aux délégataires pour l'attribution des aides (utilisation éventuelle des « marges locales » pour la définition des loyers conventionnés).

(478) Cependant, elle estime que les modalités sont à revoir. Ce chantier sera mis en œuvre dès approbation du PLH, en prévision également des adaptations assiettes et taux de subvention pour les prêts locatif aidés d'intégration (PLAI) réservés aux personnes en situation de grande précarité en tissu ancien et centre-ville / centre-village dans la convention des aides à la pierre. Il en va de même pour les aides type ANAH, pour lesquelles des majorations des plafonds de travaux éligibles et des taux de subventions sont prévus.

(479) Par ailleurs, toujours selon la métropole, d'autres marges de manœuvre devraient être ouvertes afin d'adapter plus finement les aides à la pierre aux enjeux du territoire. Par exemple : territorialiser les critères de travaux éligibles, notamment en termes de gains énergétiques minimums.

Tableau n° 39 : Conventions de financement de l'ANAH en faveur des bailleurs privés sur le périmètre de la métropole AMP depuis 2016.

	Typologie des bailleurs	2016	2017	2018
Nombre de propriétaires bailleurs financés par l'ANAH sur le territoire d'AMP	Dont loyers très sociaux	NON DÉLÉGATAIRE	40	8
	Dont loyers sociaux		90	64
	Dont loyers intermédiaires		37	18
	Dont loyers libres			
	Dont loyers loi de 1948			
Montant des aides ANAH sur le territoire d'AMP En M€	Dont loyers très sociaux		2 026 274	474 605
	Dont loyers sociaux		2 094 727	1 891 558
	Dont loyers intermédiaires		154 859	283 893
	Dont loyers libres			
	Dont loyers loi de 1948			
Aide moyenne par logement en €	Dont loyers très sociaux		50657	59326
	Dont loyers sociaux		23275	29556
	Dont loyers intermédiaires		4185	15772
	Dont loyers libres			
	Dont loyers loi de 1948			
Nombre et nature des contrôles diligentés				

Source : ANAH

8.3 La demande de logement

8.3.1 Le parc social

(480) En volume, le parc social représente un peu plus de 155 000 logements en janvier 2016.

(481) AMP enregistre un stock de 72 500 demandes de logements sociaux fin 2016, soit près des deux tiers de la demande régionale.

(482) Le taux d'emménagement étant faible (8 % en 2015), les publics fragilisés entrant ou figurant déjà sur la liste d'attente en vue de l'attribution d'un logement social se reportent, faute de mieux, vers le parc locatif privé.

(483) Depuis la mise en place d'un système national d'enregistrement, le nombre de demandes n'a cessé d'augmenter : près de 1 000 demandes supplémentaires ont annuellement été recensées entre 2014 et 2016 par rapport aux années précédentes, émanant pour un tiers, de demandeurs résidant déjà dans le parc social.

(484) La pression sur le parc locatif social a cependant enregistré un tassement en 2016, avec près de 9 500 demandes satisfaites sur la métropole. Pour un logement attribué, 7,6 demandeurs restaient en attente en 2016, contre 8,1 en 2015.

(485) Ce ratio pris dans sa globalité ne permet pas de connaître finement les difficultés réelles pour les ménages les plus modestes à obtenir un logement social. Au sein du territoire, ce sont logiquement les territoires les plus peuplés qui concentrent le plus de demandes. Ainsi Marseille enregistre plus de la moitié de la demande au regard d'un parc de logements sociaux qui représente plus de la moitié de l'offre et 57 % des habitants de la métropole. C'est également ce territoire qui contribue pour deux-tiers à la croissance de la demande métropolitaine (66 %) entre 2014 et 2017. À l'échelle de la métropole, les 6 villes centres (Marseille, Aix-en-Provence, Aubagne, Salon-de-Provence, Martigues et Istres) concentrent 70 % des demandes de logements sociaux et 75 % du parc social.

(486) L'accroissement du nombre de demandeurs de logements sociaux (+ 5 % par an) évolue bien plus vite que l'ensemble de la population métropolitaine (+ 1 % par an). Cette évolution témoigne de l'accroissement des difficultés d'accès au logement sur un marché privé dont les niveaux de prix restent déconnectés des revenus d'une part importante des ménages métropolitains.

(487) Plusieurs indicateurs illustrent cette tension :

- la faible vacance locative du parc social : 1,6 % au 01/01/2016, soit un taux inférieur aux taux observés à l'échelle régionale (2,1 %) et nationale (3,2 %) ;
- le fait que 48 % des ménages qui ne sont pas déjà locataires HLM pourraient potentiellement prétendre à un logement social ;
- le fait 45 % des ménages sous le seuil de pauvreté sont logés dans le parc locatif privé ;
- le fait qu'un tiers des ménages percevant une allocation personnalisée au logement a un taux d'effort supérieur à 40 % de leurs revenus, alors qu'ils ne sont que 5 % dans le parc public.

(488) Au final, selon le diagnostic territorialisé du PLH, le territoire métropolitain se caractérise globalement une production insuffisante de PLAI, de petits logements et de grands logements hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'offre nouvelle de logement social est trop faible (2 à 3 000 livraisons par an maximum) et encore trop chère par rapport aux revenus des ménages (loyers au maximum des possibilités et des marges locales). L'offre est par ailleurs inégalement répartie sur le territoire.

(489) La métropole s'implique dans des projets de type parcours résidentiels, insertion par le logement ou encore adaptation des logements aux personnes âgées et handicapées.

(490) En outre un projet expérimental est en cours d'élaboration dans le cadre du FSL en faveur des "Primo SDF" pour la lutte contre l'exclusion, cette fois-ci sur l'ensemble du périmètre métropolitain. L'objectif de 15 logements par an mis à disposition des familles avec un suivi social personnalisé (coût prévisionnel pour AMP : 112 500€)

(491) En matière de modalités de partage de l'information au niveau local avec les CAF, par exemple en matière de lutte contre les expulsions, le système de « prévention » métropolitain est inséré dans le dispositif CCAPEX⁸⁶.

(492) Ainsi, la prévention des expulsions relève des compétences des services départementaux. Les informations partagées avec la CAF en lien avec cette problématique, se font lors de la CCAPEX départementale, où siège la responsable du dispositif FSL de la métropole. Les informations obtenues sont confidentielles. Les échanges au sein de cette commission peuvent permettre une prise en charge exceptionnelle des impayés par le FSL et ainsi éviter l'expulsion locative.

(493) Si l'accès à la base de données CAFPRO qui contient les données relatives aux ressources des allocataires, n'est plus d'actualité, une convention a toutefois été passée entre la CAF des Bouches-du-Rhône et la Métropole AMP pour autoriser l'accès individuel des agents métropolitains au service « Mon Compte Partenaire ». Les renseignements ainsi obtenus sont indispensables dans le traitement des dossiers FSL (ressources, adresse, versements des allocations logement, constitution de la famille...). Ils permettent en particulier de calculer le taux d'effort.

(494) Concernant la mobilisation du contingent réservataire, l'inventaire du contingent métropole est en cours. Avant la création de la Métropole, certains territoires avaient directement identifié les communes comme réservataire malgré l'aide de l'intercommunalité. Les bailleurs sociaux ont été sollicités afin de donner le contingent métropolitain, mais les retours restent partiels. Une relance sera faite selon les services de la métropole.

(495) Depuis la création de la Métropole, le contingent au titre des garanties d'emprunts est suivi mais il faudrait également le consolider au titre des fonds propres versés par les territoires.

⁸⁶ Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

8.3.2 La politique d'attribution et de peuplement

(496) La Métropole a engagé après sa création la mise en œuvre de la réforme de la gestion des demandes de logement social.

(497) Ainsi, par délibération du 15 décembre 2016, la conférence intercommunale du logement (CIL) a été créée. L'arrêté portant composition de la CIL a été pris le 10 avril 2017 et la 1^{ère} CIL s'est tenue le 3 juillet 2017.

(498) Trois ateliers de travail ont été créés à la demande des différents partenaires : service d'information et d'accueil, traitement des publics prioritaires et travail sur les contingents réservataires avec un focus sur les mutations afin de faciliter la participation et l'implication des différents acteurs.

(499) À ce jour, plusieurs réunions des ateliers et même une réunion conjointe des 3 ateliers se sont déroulés et 2 autres CIL plénières se sont tenues (26 avril 2018 et 2 avril 2019).

(500) Cela a permis d'avancer sur l'élaboration des 2 documents réglementaires (PPGDID et CIA)⁸⁷, en particulier vers une meilleure connaissance de la situation des publics et sur le service d'accueil et d'information (état des lieux et proposition d'une charte métropolitaine de lieux d'accueil et d'une labellisation en fonction du service offert aux demandeurs de logements sociaux).

(501) En parallèle, un bureau d'études a été désigné, début 2019 afin d'accompagner la Métropole dans la démarche. Avant la fin de l'année, la métropole AMP devrait disposer de deux documents cadres pour le PPGDID et la CIA. Pour cette dernière, le document cadre sera annexé à la convention cadre NPNRU⁸⁸ qui sera présentée au vote de l'assemblée délibérante.

(502) Étant donné le contexte, la présidente de la métropole a décidé de ne pas approuver de documents stratégiques (dont le PLH) tant que l'État n'aura pas donné sa position sur le devenir de la Métropole. En conséquence, l'approbation définitive des 2 documents après validation par la CIL n'interviendra qu'après les élections municipales et la constitution d'une nouvelle assemblée métropolitaine.

8.3.3 L'accès au parc social des ménages aidés

(503) Au 31/12/2015, la métropole d'Aix-Marseille compte un peu plus de 218 000 allocataires bénéficiaires d'une aide au logement (ALS⁸⁹, APL⁹⁰, ALF⁹¹) versée par la CAF. Ces aides sont attribuées sous conditions de ressources et s'adressent à des ménages qui présentent une certaine fragilité vis-à-vis du logement. Cette répartition des aides résulte en grande partie de la composition du parc de logements.

⁸⁷ Plan partenarial de la gestion de la demande et d'information aux demandeurs ; convention intercommunale d'attribution.

⁸⁸ Nouveau programme national de renouvellement urbain.

⁸⁹ ALS : allocation de logement social.

⁹⁰ APL : aide personnalisée au logement.

⁹¹ ALF : allocation de logement familial.

(504) Pour les motifs exprimés ci-avant, plus de la moitié des ménages aidés (54 %) sont locataires d'un logement privé, tandis que 35 % seulement sont locataires d'un logement social. Les 11 % restant sont des accédants à la propriété ou résident en établissements spécialisés (foyers-logements, EHPAD⁹² ou autres). Cette surreprésentation du parc privé parmi les allocataires de la CAF se retrouve sur l'ensemble du territoire métropolitain.

(505) Face à la précarité croissante des ménages, parmi les différentes aides mises en place, le FSL versé par le conseil départemental, permet de faciliter l'accès de ces populations au logement.

(506) Entre 2010 et 2015, 19 885 ménages⁹³ ont ainsi été aidés dans le cadre de du FSL « accès » et 7 289 dans le cadre du volet « maintien » du FSL, soit une moyenne annuelle de 3 314 ménages concernant le 1^{er} dispositif et de 1 215 ménages concernant le 2nd dispositif. Avec un taux de croissance annuel moyen de 6,4 % sur la période observée, le nombre de ménages aidés est en augmentation constante. Le territoire du pays d'Aubagne et de l'Étoile connaît à cet égard un taux de croissance moyen de cette allocation particulièrement élevé (14 % contre 6 % à 9 % sur les autres territoires).

(507) En volume, les ménages aidés dans le cadre du FSL résident principalement au sein des 6 villes centres de la métropole concentrant 86 % des ménages aidés. Rapporté au nombre de ménages, Marseille (avec plus de 2 800 ménages bénéficiaires de cette aide) se situe au niveau le plus élevé et le Pays d'Aix au niveau le plus faible.

8.3.4 La gestion de la demande de logement

(508) Les documents de planification imposés par la loi sont encore en cours d'élaboration, en particulier le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), ainsi que la convention du dispositif de gestion partagée de la demande (DGP).

(509) En l'absence de plan partenarial de gestion partagée de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) et de convention de gestion partagée, un état des lieux des guichets d'accueil a été réalisé par l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) et une proposition de charte métropolitaine de lieux d'accueil ou encore de labellisation en fonction du service offert aux demandeurs de logements sociaux, ont été lancées.

(510) Aujourd'hui, l'information des usagers est assurée soit par les services municipaux (maisons du logement ou CCAS), soit par ceux de la Métropole, soit par les bailleurs sur leur parc. L'ADIL a réalisé à la demande de la métropole un repérage des 100 guichets accueillant du public avec une prise en charge allant du renseignement simple (guichet de niveau 1) jusqu'à l'accompagnement et l'enregistrement de la demande (guichet de niveau 4). Sur les 100 points d'accueil recensés, plus des deux-tiers (67) sont classés dans les niveaux 3 et 4⁹⁴.

⁹² EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

⁹³ Source : CD13

⁹⁴ - Niveau 3 : enregistrer la demande ;

- niveau 4 : informer de manière approfondie, accompagner et enregistrer la demande.

(511) À ce jour, les critères d'attribution utilisées (et présentés aux utilisateurs) sont ceux définis à l'article L. 441-1 du CCH.

(512) Il n'existe pas de système de gestion partagé à l'échelle métropolitaine. Dans l'attente des décrets de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Élan) sur la cotation, une étude a été menée par les équipes métropolitaines pour recenser les demandes les plus fréquentes. Un état des lieux de la demande de logement social à partir des données du système national d'enregistrement (SNE) a cependant été établi. Il fait ressortir les éléments suivants :

- nombre total de demandes de logement exprimées en janvier 2018 : 76 282 ;
- classification des principaux motifs exprimés par les demandeurs :
 1. Sans logement ou en hébergement temporaire : 16 674 soit 22 % ;
 2. Logements trop petits : 13 520 soit 18 % ;
 3. Logements trop chers : 12 284 soit 16 % ;
 4. Problèmes de santé ou handicap : 7 335 soit 9,5 % ;
 5. Problèmes de voisinage ou d'environnement : 3 993 soit 5,2 % ;
 6. État du logement indécent ou insalubre : 3 847 soit 5 % ;

À noter que le classement est homogène dans chacun des CT du territoire ;

- motifs prioritaires : 27 856 demandes soit 36,5 % des demandes exprimées ;
- ménages relevant du droit au logement opposable (DALO) en 2018 : 2 679 soit 3,5 % de la demande totale exprimée sur la Métropole ;
- relogement annuel 1er quartile hors QPV : 13 % (minimum fixé par le CCH à 25 %) ;
- relogement 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} quartiles en QPV : 73 % (minimum fixé par le CCH à 50 %) ;
- nombre d'attributions annuelles réalisées en 2018 : 10 135 ;
- nombre d'attributions annuelles réalisées en 2017 : 10 793 soit une diminution de 6 %.

(513) Jusqu'à ce que l'obligation d'adhésion au système national d'enregistrement de la demande (SNE) ne soit effective, la métropole ne disposait pas d'un fichier local partagé. D'ailleurs, on constate aujourd'hui une utilisation partielle et territorialisée du SNE (sur le CT1 et le CT5). Il n'existe pas de service dédié à l'échelle métropolitaine pour pouvoir prendre en charge l'exploitation des données. Selon les services de la métropole, le SNE est un outil pertinent de pilotage sous réserve de deux améliorations :

- fiabilisation des données (doublon voire triplon des demandeurs enregistrés) ;
- développement du système actuel notamment sur l'identification des publics prioritaires.

8.4 L'attribution de logement

8.4.1 Les bailleurs sociaux

(514) Aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a été signé avec les bailleurs sociaux, en vue notamment de leur évaluation. Ces bailleurs sont impliqués par la métropole au travers de réunions annuelles (notamment sur les DAP ou autres réunions thématiques selon l'actualité).

(515) Par ailleurs, la métropole n'est pas signataire des conventions d'utilité sociale (CUS) signées par l'État avec les bailleurs sociaux. Les services de la métropole affirment cependant que, sur le principe, la métropole sera signataire, sachant que les CUS sont en cours de finalisation pour certains bailleurs, nombre d'entre eux ayant demandé le report d'un an.

(516) Il est à ce stade opportun de rappeler que ces conventions ont pour but de préciser :

- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme (plan de mise en vente des logements, constructions) ;
- la politique sociale de l'organisme, développée dans le cahier des charges de gestion sociale, (plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion...) ;
- la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.

(517) Un décret précise le mode d'élaboration des CUS, notamment les modalités d'association des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et des départements, ainsi que les modalités de concertation avec les représentants des locataires. Or ce sont les organismes HLM qui pilotent l'association et la concertation, ainsi que le contenu des CUS (engagements, objectifs, indicateurs de performance), alors même que l'EPCI devrait avoir un rôle « unificateur » au titre de la mise en œuvre de son PLH.

(518) En l'absence de documents fixant des objectifs, aucune sanction ne peut être prononcée le cas échéant par la métropole pour non-respect des objectifs assignés. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la métropole rendra « *un avis circonstancié, émettant des réserves sur les ventes envisagées si elles remettent en cause le principe de mixité sociale* ».

(519) Selon le recensement fourni par les services de la métropole, les logements sociaux sont répartis entre une quarantaine de bailleurs, représentant un peu plus de 157 000 logements.

(520) Cela met en évidence une dispersion des acteurs du logement, rendant difficile toute forme de coordination. Selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, « *la coordination des bailleurs sociaux est assurée par l'Association Régionale des Organismes HLM (ARHLM) qui regroupe plus de 20 bailleurs sur les 37 répertoriés sur la Métropole* ». L'ARHLM est, toujours selon l'ordonnateur, « *un partenaire de premier rang de la Métropole et un relai important de l'orientation des politiques de l'habitat auprès de ses adhérents* ».

(521) Or, les options de regroupement envisagées sur le territoire dans le cadre de l'application de la loi Élan ne sont pas abouties⁹⁵. Une étude serait en cours (non finalisée).

8.4.2 Les commissions d'attribution des logements

(522) Les CAL sont composées des représentants des réservataires : communes, État, Action Logement, de la Métropole, du bailleur ainsi que des locataires. Chaque entité ayant plusieurs représentants (titulaires et suppléants). L'arrêté désignant les 14 représentants de la Métropole pour les CAL a été officiellement notifié en septembre 2019.

(523) Chaque CAL est organisée par le bailleur concerné (37 bailleurs sur le territoire) avec des variations dans la fréquence des convocations en fonction de la taille du parc. De nouveaux arrêtes de désignation des représentants pour la métropole étaient en cours de réécriture (nouvelle gouvernance depuis septembre 2018) à la fin du contrôle de la chambre⁹⁶.

(524) La dématérialisation des CAL n'a pas été expérimentée. On notera cependant que cette expérimentation, prévue pour trois ans par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a été portée à six ans par la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017.

(525) En l'absence de bailleurs disposant de plus de 2 000 logements LLS, l'EPCI ne peut utiliser la faculté de demander la création d'une CAL sur son périmètre.

8.4.3 La nature de la contribution du parc privé au logement des publics modestes

⇒ Le coût des loyers du parc privé

(526) Compris dans une fourchette allant de 10,2 € / m² à 16,5 € / m² en 2016, les niveaux de loyers des appartements du parc privé sont très hétérogènes au sein de la métropole.

(527) Les loyers sont globalement moins élevés dans les communes situées dans le golfe de Fos (Port-St-Louis-du-Rhône, Port-de-Bouc), sur le pourtour nord de l'Étang de Berre (Miramas, St-Chamas, Berre-l'Étang), sur les communes du nord-ouest et du nord de la métropole (Eyguières, Senas, Pertuis, sans oublier certains quartiers du centre (3^{ème} arrondissement) et du nord de Marseille (15^{ème} et 16^{ème} arrondissements) dont le loyer médian se situe autour de 10,4 € / m².

(528) À l'opposé, les loyers sont les plus élevés dans les communes du sud-est de la métropole (Cassis, La Ciotat, Roquefort-la-Bédoule, Gémenos), dans les quartiers sud de Marseille (7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements), sur la Côte Bleue dont la moyenne se situe à 16 € / m² (Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la Redonne, le Rove) ainsi que dans le Pays d'Aix dont le loyer médian se situe autour de 15 € / m² avec un pic à 19,9 € / m² pour certains T1 du centre d'Aix.

⁹⁵ Au cas où les bailleurs sociaux concernés disposeraient d'un parc de moins de 12 000 logements, ce qui représente la majorité des cas en l'espèce. Seuls 5 organismes intervenant sur la Métropole disposent d'un parc de plus de 12 000 logements.

⁹⁶ Cf. courriers de saisine de la présidente de la Métropole aux présidents de territoires.

(529) D'une manière générale on peut constater une certaine homogénéité des loyers entre 4 des villes centres de la métropole (Pays salonais, Pays d'Aubagne et de l'Etoile, Pays de Martigues et Istres Ouest Provence). À l'inverse, dans le Pays d'Aix la ville centre est en moyenne plus chère de 2,1 € / m² que dans sa périphérie contrairement à Marseille où les loyers de la ville centre sont en moyenne de 1,7 € moins chers qu'à sa périphérie.

⇒ Le rôle de l'ANAH et les risques associés à la présence peu contrôlée d'un parc privé très social

(530) Comme vu précédemment, la forte pression foncière conjuguée à une forte demande de logements sociaux a pour conséquence de drainer une part importante de la population éligible au parc social vers un parc locatif privé de faible qualité. Afin de remédier à cette demande insatisfaite et d'inciter les bailleurs privés à mettre sur le marché locatif des logements à loyers maîtrisés, l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) propose des conventions de loyers maîtrisés à des bailleurs privés afin de susciter une offre locative de logements décentes à prix abordables.

(531) Deux types de dispositifs visent ainsi à aider financièrement les bailleurs privés dans des travaux d'amélioration de leur logement (salubrité, performance énergétique) ou son équipement (adaptation à la perte d'autonomie) pour l'accueil de personnes selon des critères sociaux, très sociaux ou intermédiaires. Cette aide est de 25 % du montant des travaux et est plafonnée à 3 000 €. En contrepartie, les baux signés sont de 9 ans et obligent les propriétaires :

- soit à pratiquer un niveau de loyer inférieur à 30 % à celui du marché, auquel cas il bénéficie d'une déduction forfaitaire de 30 % sur l'imposition ses revenus fonciers ;
- soit à pratiquer un niveau de loyer plafonné « PLUS » (prêt locatif à usage social), auquel cas il bénéficiera d'un abattement de 45 % sur l'imposition ses revenus fonciers.

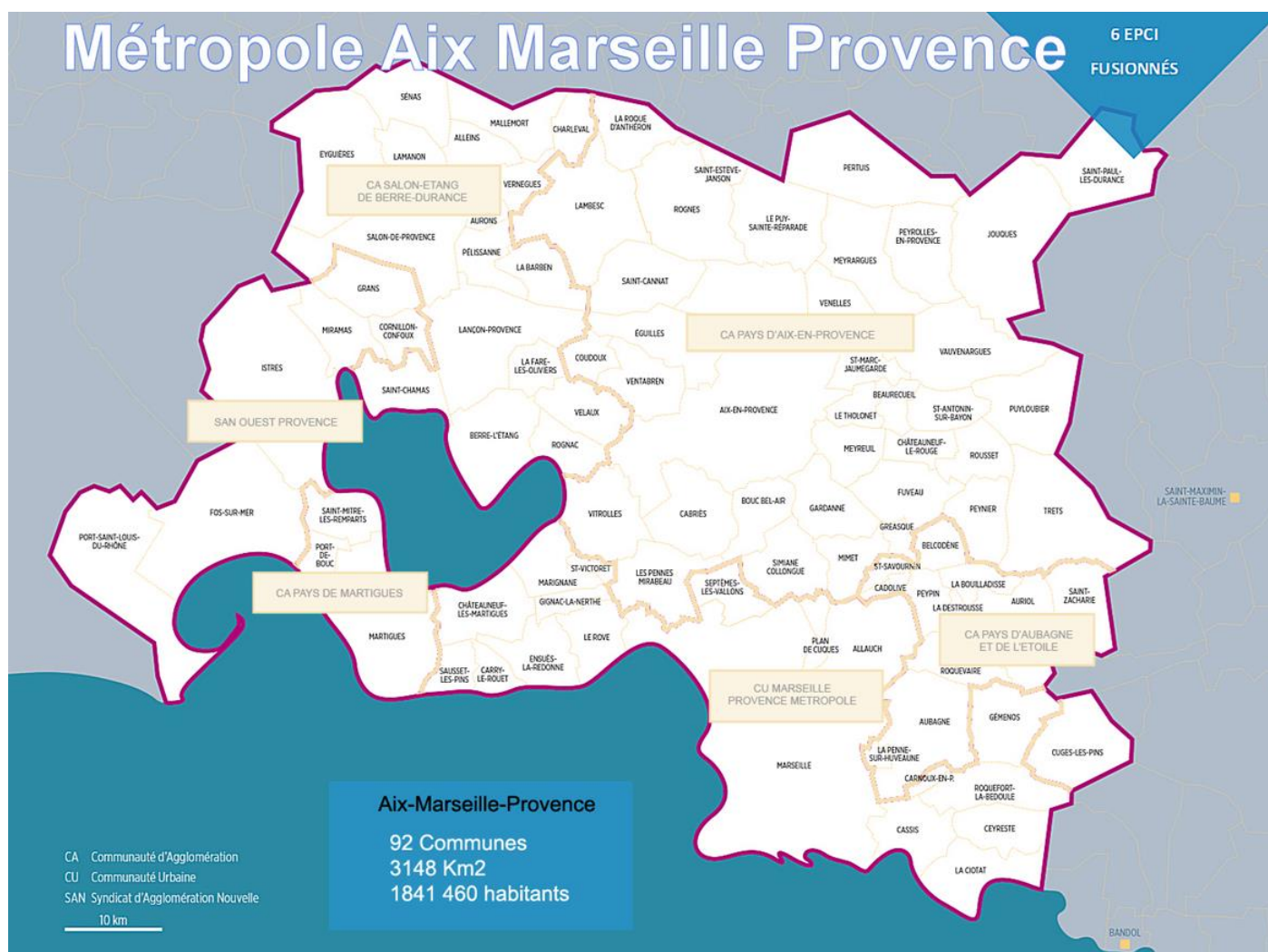
(532) Les dérives de certains bailleurs auxquelles peuvent donner lieu le non-respect des contreparties afférentes à ces financements ANAH sont examinées dans le chapitre relatif à l'habitat potentiellement indigne.

ANNEXES

Annexe n° 1. Cartographie du territoire métropolitain.....	105
Annexe n° 2. Les territoires de la métropole AMP (et les communes membres)	106
Annexe n° 3. Présentation synthétique des budgets annexes AMP	107
Annexe n° 4. Présentation des compétences	110
Annexe n° 5. Fonctionnement, dotations de gestion et subventions	138
Annexe n° 6. Répartition et nature des investissements métropolitains.....	140
Annexe n° 7. Evolutions démographiques	143
Annexe n° 8. Données RH.....	144
Annexe n° 9. Relations avec l'État et la Région.....	147
Annexe n° 10. Ressources institutionnelles et d'exploitation	149
Annexe n° 11. EBF et CAF.....	152
Annexe n° 12. Fonds de roulement et trésorerie	153
Annexe n° 13. Niveau des conventionnements ANAH	154

Annexe n° 1. Cartographie du territoire métropolitain

Les anciens EPCI fusionnés et leurs communes



Source : sites institutionnels métropole AMP

Annexe n° 2. Les territoires de la métropole AMP (et les communes membres)



Source : sites institutionnels de la métropole AMP

Annexe n° 3. Présentation synthétique des budgets annexes AMP

BA (M14/M57) hors EST

En €	2014	2015	2016	2017	2018
= Produits de gestion(A)	246 659 182	311 076 424	316 262 710	307 015 721	311 579 753
Charges à caractère général	155 840 058	192 977 364	191 107 176	181 764 636	179 923 879
+ Charges de personnel	79 768 540	95 871 420	95 807 688	97 625 460	99 100 376
+ Subventions de fonctionnement	696 732	659 922	334 113	137 692	146 169
+ Autres charges de gestion	17 589	50 152	20 752	17 619	6 437 195
= Charges de gestion (B)	236 322 920	289 558 858	287 269 729	279 545 407	285 646 773
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	10 336 263	21 517 565	28 992 981	27 470 315	25 932 980
= CAF brute	11 058 089	14 602 219	24 864 573	19 534 207	24 241 291
= CAF nette ou disponible (C)	3 921 737	7 453 802	20 791 515	10 619 173	14 751 981
= Financement propre disponible (C+D)	20 494 403	24 518 794	25 632 153	14 160 692	19 924 950
- Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)	54 839 406	32 480 929	33 359 210	29 376 141	26 212 726
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature)	3 621	0	1 717	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 38 109 521	- 18 129 424	- 22 275 534	- 25 488 593	- 7 993 939
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	30 129 703	33 000 000	25 750 000	23 000 000	15 666 667
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 7 979 818	14 870 576	3 474 466	- 2 488 593	7 672 727

Fonds de roulement	175 389	15 045 964	15 294 870	10 784 091	18 456 818
Besoin en fonds de roulement	- 26 844 787	- 11 176 591	- 17 942 012	- 33 071 805	- 32 046 724
Trésorerie	27 020 176	42 437 873	33 236 881	43 855 896	50 503 542

Encours de dette au 31/12	141 427 138	167 278 721	185 332 885	158 520 578	164 505 486
----------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

BA (M49)

En €	2014	2015	2016	2017	2018
= Produit total	64 208 873	76 108 669	69 301 438	66 667 502	107 232 986
- Consommations intermédiaires	8 989 622	7 954 033	7 944 274	8 201 113	22 103 555
- Charges de personnel	13 053 723	12 325 787	13 778 959	13 299 928	19 772 037
Excédent brut d'exploitation	44 750 948	56 890 872	50 358 268	48 193 637	76 584 024
= CAF brute	35 434 983	40 266 245	42 526 323	40 435 213	68 767 095
= CAF nette ou disponible (C)	18 861 160	23 545 739	25 673 365	22 016 756	41 519 645
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	41 983 392	49 488 986	51 156 922	40 307 594	61 631 868
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 9 860 681	- 15 228 567	- 10 792 837	- 342 664	- 6 597 921
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	10 969 920	21 042 590	19 710 084	6 168 697	27 165 034
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	38 543 321	44 357 345	51 951 043	57 777 075	84 010 571
Fonds de roulement net global	38 543 321	44 357 345	51 951 043	57 777 075	84 010 571
- Besoin en fonds de roulement global	11 414 985	15 732 947	- 398 314	4 097 048	6 976 704
=Trésorerie nette	27 128 337	28 624 397	52 349 357	53 680 027	77 033 867
Dettes au 31/12	215 317 656	221 074 917	222 597 253	210 192 773	263 910 782

BA (M4)

En €	2014	2015	2016	2017	2018
= Produit total	12 027 590	11 166 849	12 011 487	12 695 953	13 690 862
- Consommations intermédiaires	3 843 423	4 061 553	3 455 316	3 792 142	4 634 354
- Charges de personnel	5 040 619	4 932 893	4 850 340	4 628 362	6 259 350
Excédent brut d'exploitation	3 645 751	2 177 206	2 750 440	2 993 464	2 767 054
= CAF brute	2 590 318	557 706	2 319 997	2 994 526	3 077 020
= CAF nette ou disponible (C)	1 813 781	- 222 823	2 185 985	1 876 123	1 760 103
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	3 331 204	3 580 551	5 426 190	2 325 934	2 790 273
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 323 672	- 730 778	- 2 357 087	72 817	- 1 489 339
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 900 000	2 000 000	5 300 000	1 800 000	2 113 954
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 194 219	6 463 442	8 650 748	10 523 564	11 668 179
Fonds de roulement net global	5 194 219	6 463 442	8 650 748	10 523 564	11 668 179
- Besoin en fonds de roulement global	2 857 549	2 143 042	1 752 068	1 883 940	1 608 275
=Trésorerie nette	2 336 671	4 320 400	6 898 679	8 639 624	10 059 904
Dettes au 31/12	16 246 852	17 414 786	21 824 988	22 506 126	23 316 402

BA (M43)

En €	2014	2015	2016	2017	2018
= Produit total	352 680 502	365 599 781	396 156 769	437 110 955	462 802 210
- Consommations intermédiaires	402 414 539	414 736 444	442 656 024	547 294 692	580 811 257
- Charges de personnel	11 930 966	13 753 099	17 598 247	16 783 289	12 277 079
= Excédent brut d'exploitation	27 597 256	28 623 732	41 342 940	31 722 840	41 637 274
= CAF brute	17 922 904	17 186 335	35 976 090	21 942 072	34 548 818
= CAF nette ou disponible (C)	- 26 294 840	- 9 390 479	24 457 146	2 558 753	13 085 907
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	73 242 765	63 296 545	43 793 669	59 649 458	80 272 476
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 85 149 619	- 71 676 090	- 40 773 021	- 46 252 370	- 54 461 417
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	59 500 000	90 091 486	48 800 000	35 004 313	65 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 25 649 619	18 415 396	8 026 979	- 11 248 058	10 538 583
Fonds de roulement net global	- 16 871 768	12 487 598	24 556 383	27 090 626	52 603 685
- Besoin en fonds de roulement global	22 565 073	16 851 890	29 960 548	- 15 358 788	60 194 669
=Trésorerie nette	- 39 436 842	- 4 364 293	- 5 404 164	42 449 413	- 7 590 984
Dettes au 31/12	355 414 213	428 412 204	461 073 583	516 034 917	548 757 361

Annexe n° 4. Présentation des compétences

Les compétences exercées par la métropole en lieu et place des communes sont réparties en compétences obligatoires et compétences facultatives.

⇒ Compétences obligatoires (articles L. 5217-2 I et L. 5218-2 du CGCT)

Transferts de compétences communes => métropole AMP (MAMP)

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
a. En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel			
i.Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, ou aéroportuaire	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018 (Cf. liste des zones concernées en annexe 1)	Du 1 ^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017, compétence exercée partiellement par les communes du CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6	Délibération portant création d'une zone artisanale
	Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 => compétence exercée par	Du 1 ^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017, compétence exercée en principe par les	Autorisation d'occupation d'un poste à flot (gestion des anneaux)

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
ii.Création, aménagement et gestion des zones d'activité portuaire	MAMP uniquement sur les communes du CT1 Depuis le 1^{er} janvier 2018=> compétence exercée par MAMP sur tout le territoire. À ce jour, 4 ports supplémentaires sont concernés par cette compétence : Berre-l'Etang, Istres, Port-Saint-Louis –du-Rhône et Saint-Chamas	communes des CT2, CT3, CT4 et CT5, mais seules étaient effectivement concernées : Berre-l'Etang, Istres, Port-Saint-Louis–du-Rhône et Saint-Chamas	
iii.Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1 ⁹⁷ , ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		Délibération portant approbation de la participation de la Métropole à des salons professionnels et économiques

⁹⁷ Sociétés de capital-investissement, sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que sociétés d'économie mixte et sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies.

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
iv.Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain	- <u>Équipements culturels reconnus d'intérêt métropolitain</u> => délibération n° CSGE 001-3395/17/CM du 14-12-2017 (cf. annexe 2) - <u>Pas d'équipement socioculturel et socio-éducatif reconnu d'intérêt métropolitain (même délibération)</u> => donc pas de compétence de la Métropole en la matière - <u>Équipements sportifs reconnus d'intérêt métropolitain</u> => délibération n° CSGE 003/3397/17/CM du 14-12-2017 (cf. annexe 3)	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP pour les équipements précédemment reconnus d'intérêt communautaires par les anciens EPCI ou inscrits à l'inventaire (pour ce qui concerne l'ex-SAN Ouest Provence)	
v.Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	-<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire du CT1, et sur le territoire du CT4 où existait un OT intercommunal (transféré à MAMP au 1^{er} janvier 2016) - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> =>compétence exercée par MAMP	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétences exercées par les communes des CT2, CT3, CT5 et CT6	

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
	sur tout le territoire, sauf pour les communes classées en station de tourisme (ou en cours de classement), ayant décidé de conserver cette compétence après cette date, à savoir : - Martigues (délibération de maintien de compétence le 22-09-17 et décret de classement en station de tourisme le 15-12-17) - Aix-en-Provence (délibération de maintien de compétence le 20-07-17 et décret de classement en station de tourisme le 29-11-17) - Salon de Provence (commune touristique depuis arrêté préfectoral du 20-10-17 + la commune aurait par la suite, et avant le 1^{er} janvier 2018, déposé une demande de classement en station de tourisme)		

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
vi. Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur les communes du CT1 - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes des, CT2 et CT5, CT3, CT4 et CT6	Délibération portant attribution d'une aide financière à un établissement d'enseignement supérieur et de recherche pour l'organisation d'un évènement scientifique
b. En matière d'aménagement de l'espace métropolitain			
i. Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur (SCOT)	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
ii. Plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale	- Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 => compétence exercée par MAMP uniquement sur le CT1 - Depuis le 1^{er} janvier 2018=> compétence exercée par MAMP sur tout le territoire	Du 1 ^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017, exercée par les communes des CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6	
iii. Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme	<u>Délibération n° URB 023-2781/17/CM du 19-10-2017 (cf. annexe 5) :</u> - Critères de définition de l'intérêt métropolitain des opérations d'aménagement ; - Liste des opérations d'ores et déjà reconnues d'intérêt métropolitain, car sont opérations d'aménagement transférées par les ex-EPCI au 1^{er} janvier 2016 et dont la maîtrise d'ouvrage est depuis assurée par la Métropole.		
	<u>Sur tout le territoire depuis le 1^{er} janvier 2018 => 2 sites patrimoniaux remarquables sont concernés :</u> Istres et Vauvenargues		

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
iv.Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ⁹⁸			
v.Constitution de réserves foncières	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		
vi.Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		Délibération portant modification du règlement intérieur (valant statuts) de la RTM (nouvellement « Régie des Transports Métropolitains »)
vii.Création, aménagement et entretien de voirie	- <u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020 =></u> compétence exercée par MAMP sur le territoire des communes du CT1 et du CT2 (uniquement pour les voiries déclarées d'intérêt communautaire par l'ex-CPA) - <u>À compter du 1^{er} janvier 2020 =></u> sur tout le territoire	- <u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020 =></u> exercée par les communes qui n'avaient pas transféré la compétence aux anciens EPCI fusionnés : communes CT2 (sauf pour voiries déclarées d'intérêt communautaire par l'ex-CPA), CT3, CT4, CT5 et CT6	Marché de travaux de voirie Mise en cause de la responsabilité de la personne publique pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage

⁹⁸ Cette compétence vise les « sites patrimoniaux remarquables », venus se substituer aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), et aux aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
viii.Signalisation	- <u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020</u> => Compétence exercée par MAMP sur le territoire des communes du CT1 - <u>À compter du 1^{er} janvier 2020</u> => sur tout le territoire	<u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020</u> => exercée par les communes qui n'avaient pas transféré la compétence aux anciens EPCI fusionnés : communes CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6	Marché de fourniture de panneaux de signalisation
ix.Abris voyageurs	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes	Marché pour la réfection/l'entretien d'abris de voyageurs
x.Parcs de stationnement	-<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP sur les communes du CT1 et pour parcs de stationnement reconnus d'intérêt communautaire par les anciens EPCI - Sur tout le territoire depuis le 1^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes des CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6, hors parcs de stationnement reconnus d'intérêt communautaire par les anciens EPCI	Délégation de service public pour la gestion d'un parc de stationnement
xi.Aires de stationnement	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes	Délégation de service public pour la gestion d'une aire de stationnement

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
xii. Plan de déplacements urbains	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		
xiii. Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires	- <u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020</u> => exercée par la Métropole pour les communes qui avaient transféré la compétence aux anciens EPCI fusionnés - <u>À compter du 1^{er} janvier 2020</u> => sur tout le territoire	<u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2020</u> , compétence exercée par les communes qui n'avaient pas transféré la compétence aux anciens EPCI fusionnés	
xiv. Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 à 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes	
	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018		

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
xv.Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d' <i>infrastructures</i> et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT			
c. En matière de politique locale de l'habitat			
i.Programme local de l'habitat	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		
	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire des communes du : - CT1 - CT5, - CT2, CT3, CT4 et CT6 mais uniquement pour les politiques et actions déclarées d'intérêt	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => sur le territoire des communes suivantes : - Communes des CT2, CT3, CT4 et CT6, sauf pour les politiques et actions déclarées d'intérêt communautaire par les anciennes communautés d'agglomération.	

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
ii. Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées	communautaire par les anciennes communautés d'agglomération. - Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018		
iii. Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire des communes du : - CT1 - CT5, - CT2, CT3, CT4 et CT6 mais uniquement pour les politiques et actions déclarées d'intérêt communautaire par les anciennes communautés d'agglomération. - Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => sur le territoire des communes suivantes : - communes des CT2, CT3, CT4 et CT6, sauf pour les politiques et actions déclarées d'intérêt communautaire par les anciennes communautés d'agglomération.	Délibération portant mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et approbation de la convention afférente.
	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence	Arrêté du Président de la Métropole portant fermeture temporaire d'une aire

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
iv. Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1 ^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage	sur le territoire des communes du CT1, CT2, et CT4, CT6 - Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	exercée par les communes concernées des CT3, CT5 et	d'accueil des gens du voyage en raison de travaux à réaliser sur site
d. En matière de politique de la ville			
i. Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
ii.Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016, sauf dispositions contraires des contrats de ville	Transfert de la compétence à MAMP au 1 ^{er} janvier 2018 pour les communes suivantes : - Aix-en-Provence - Gardanne - Pertuis - Vitrolles - La Fare-les-Oliviers - Aubagne - Miramas	
iii.Programmes d'actions définis dans le contrat de ville	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016, sauf dispositions contraires des contrats de ville		

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
e. En matière de gestion des services d'intérêt collectif			
i.Assainissement	- Du <u>1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP sur les communes des CT1, CT3, CT4 et CT5 et CT6 NB : et assainissement non-collectif sur le CT2 - Depuis le <u>1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire	Assainissement collectif : Du <u>1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes du CT2	Délégation de service public de l'assainissement collectif
ii.Eau	- Du <u>1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP sur les communes des CT1, CT3, CT5 et CT6 - Depuis le <u>1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire	Du <u>1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes du CT2 et du CT4	Délibération portant approbation du règlement du service de l'eau

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
iii.Eaux pluviales ⁹⁹	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur les communes du CT1 - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes des CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6	
iv.Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain	- <u>Depuis le 1^{er} janvier 2016</u> => compétence de la Métropole uniquement pour les cimetières d'Ensuès-la-Redonne, Ceyreste, Gémenos et La Ciotat (projet de construction). - <u>Délibération n° FAG 092-3111/17/CM du 14-12-17</u> (cf. annexe 4) => aucun de ces cimetières n'a été reconnu d'intérêt métropolitain, donc la compétence retourne aux communes, et le transfert des cimetières se fera aux échéances suivantes :		

⁹⁹ Fait partie de la compétence assainissement mais traitée à part.

COMPÉTENCE EXERCÉE	DATE D'EXERCICE PAR MAMP	EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE	EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE
	- au 1^{er} janvier 2018 pour Gémenos ; - au 1^{er} octobre 2018 pour Ceyreste et Ensues-la-Redonne ; - à la date de réception des travaux de construction du cimetière de La Ciotat.		
v.Création, gestion et extension des crématoriums	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire des communes du CT1 - Sur tout le territoire depuis le 1^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes, sauf communes du CT1	Délibérations portant approbation des redevances de crémation
vi.Abattoirs, abattoirs marché et marchés d'intérêt national	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire des communes du CT1 - Sur tout le territoire depuis le 1^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes, sauf communes du CT1	

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
vii.Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire des communes du CT1 (hors Marseille) et CT3 - Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes, sauf communes du CT1 (hors Marseille) et CT3	Versement de la contribution de la Métropole au budget du SDIS (dépense obligatoire)
viii.Service public de défense extérieure contre l'incendie	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2018	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes	Marchés de prestations d'entretien, réparations et remplacement des points d'eau identifiés (PEI)
f. En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie			
i.Gestion des déchets ménagers et assimilés	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		Marché de travaux pour la réalisation d'une déchèterie
ii.Lutte contre la pollution de l'air	Sur tout le territoire depuis le 1 ^{er} janvier 2016		Adhésion de MAMP à une association intervenant dans ce domaine

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
iii.Lutte contre les nuisances sonores	Sur tout le territoire depuis le 1er janvier 2016		
iv.Contribution à la transition énergétique	Sur tout le territoire depuis le 1er janvier 2016		Actions de soutien à la rénovation thermique Installation de parcs éoliens flottants
v.Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	Sur tout le territoire depuis le 1er janvier 2016		
vi.Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial	Sur tout le territoire depuis le 1er janvier 2016		
vii.Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP uniquement sur le territoire du CT1 - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire métropolitain	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes des CT2, CT3, CT4, CT5 et CT6,	

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
viii.Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains	- <u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP sur communes du CT1 (mais non effectif en pratique car pas de réseau de chaleur sur ce périmètre) et du CT4 (existence d'un réseau de chaleur) - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire métropolitain => à ce jour, il existe 5 réseaux de chaleur publics (Aix-en Provence, Coudoux, Salon-de-Provence, Martigues et Aubagne)	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes des CT2, CT3, CT5 et CT6	Délégation de service publique pour la gestion d'un réseau public de chaleur
ix.Création et entretien des <i>infrastructures</i> de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par MAMP sur communes du CT1 (mais ne concernait que la compétence pour véhicules électriques, pas les hybrides) - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => compétence exercée par MAMP sur tout le territoire métropolitain	<u>Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</u> => compétence exercée par les communes, sauf communes du CT1 pour les véhicules électriques	

<u>COMPÉTENCE EXERCÉE</u>	<u>DATE D'EXERCICE PAR MAMP</u>	<u>EXERCICE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE</u>	<u>EXEMPLE D'ACTE PRIS DANS LE CADRE DE CETTE COMPÉTENCE</u>
x.Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ¹⁰⁰	Depuis le 1 ^{er} janvier 2018 par MAMP ¹⁰¹	Du 1 ^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 => compétence exercée par les communes	
xi.Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)	À ce jour, compétence non exercée par la Métropole car il ne s'agit pas d'une compétence d'attribution de la Métropole => la Métropole ne sera compétente que si une concession de plage lui ait accordée par l'État en application de l'art. L. 2124-4 du CG3P		

Source : synthèse AMP + CRC

¹⁰¹ En application de l'article 76 III de la loi NOTRe, MAMP n'exerce cette compétence que depuis le 1^{er} janvier 2018 (en l'absence de décision de MAMP de l'exercer par anticipation).

⇒ Compétences facultatives

Aux termes du I de l'article L. 5218-2 du Code Général des Collectivités Territoriales : « la Métropole Aix-Marseille-Provence exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes-membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés en application du I de l'article L. 5218-1 du présent Code ».

À ce titre, la Métropole exerçait, depuis le 1er janvier 2016, des compétences facultatives qui étaient précédemment exercées par les anciens EPCI.

Mais, s'agissant de compétences ne relevant pas de celles devant être obligatoirement transférées à la Métropole, la Métropole a décidé, pour certaines, de les restituer aux communes intéressées, et pour d'autres, de les conserver après le 1er janvier 2018.

Pour les compétences facultatives ainsi conservées, la Métropole a décidé soit de les rattacher à ses compétences obligatoires (et ce compte tenu de leur objet), soit de leur donner une nouvelle appellation.

Les tableaux ci-après distinguent donc les compétences facultatives qui ont été conservées par la Métropole et celles restituées aux communes concernées.

¹⁰¹ En application de l'article 76 III de la loi NOTRe, MAMP n'exerce cette compétence que depuis le 1^{er} janvier 2018 (en l'absence de décision de MAMP de l'exercer par anticipation).

Compétences facultatives conservées par AMP après le 1^{er} janvier 2018

<u>COMPÉTENCES FACULTATIVES</u>	<u>COMPÉTENCE DE RATTACHEMENT / NOUVELLE APPELLATION DE LA COMPÉTENCE</u>
i. Gestion du site de Saint-Blaise à Saint-Mitre-les-Remparts (CT6)	Rattachée à la compétence sauvegarde et protection des milieux naturels de MAMP ¹⁰²
ii. Valorisation du Mas de l'Hôpital (CT6)	Rattachée à la compétence préservation des espaces agricoles de MAMP ¹⁰³
iii. Animation, développement et mise en valeur de la filière argile et gestion des Ateliers Thérèse Neveu (CT4)	Rattachée à la compétence développement économique ¹⁰⁴
iv. Gestion de l'université du temps libre (CT4)	Rattachée à la compétence Cohésion sociale ¹⁰⁵
v. Définition d'une politique sportive communautaire (CT2)	Définition d'une politique sportive métropolitaine ¹⁰⁶
vi. Définition d'une politique culturelle communautaire (CT2)	Définition d'une politique culturelle métropolitaine ¹⁰⁷
vii. Milieux forestiers (CT2)	Généralisation de l'exercice de la compétence sur l'ensemble du territoire métropolitain ¹⁰⁸

Source : synthèse AMP + CRC

¹⁰² Délibération n° FAG 101-3120/17/CM du 14-12-17.

¹⁰³ Délibération n° FAG 101-3120/17/CM du 14-12-17.

¹⁰⁴ Délibération n° FAG 099-3118/17/CM du 14-12-17.

¹⁰⁵ Délibération n° FAG 099-3118/17/CM du 14-12-17.

¹⁰⁶ Délibération n° CSGE 004-3398/17/CM du 14-12-17.

¹⁰⁷ Délibération n° CSGE 002-3396/17/CM du 14-12-17.

¹⁰⁸ Délibération n° ENV 001-2808/17/CM du 19-10-17.

Compétences facultatives restituées aux communes concernées

<u>COMPÉTENCES</u>	<u>COMMUNES ET TERRITOIRE CONCERNES</u>	<u>COMMUNES CONCERNÉES ET DATE D'EXERCICE</u>
xii.En matière de santé¹⁰⁹ : - Gestion d'un observatoire intercommunal de Santé - Ingénierie de projets d'intérêt communautaire (l'analyse des besoins du territoire, l'élaboration de plans d'action et l'accompagnement de projets en matière d'accès aux soins et d'accès aux droits de santé, d'offre de soins et d'offre médico-sociale, de santé environnementale), - Organisation, soutien et participation aux réseaux de santé, - Animation des politiques contractuelles d'intérêt communautaire (l'Atelier santé ville, le Contrat local de santé, le Conseil local de santé mentale, le journal d'information aux professionnels de santé).	Communes du CT6	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercées par MAMP - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée aux communes du CT6 (Martigues, Port-de-Bouc- et Saint-Mitre-les-Remparts)

¹⁰⁹ Délibération n° FAG 101-3120/17/CM du 14-12-17.

xiii.En matière de développement des espaces publics numériques¹¹⁰	Communes du CT6	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercées par MAMP - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée aux communes du CT6 (Martigues, Port-de-Bouc- et Saint-Mitre-les-Remparts)
xiv.Requalification des décharges brutes recensées sur le territoire communautaire : Études préalables, élaboration des dossiers de demande de subvention, maîtrise d'œuvre, travaux, financement des opérations, surveillance post requalification¹¹¹	Communes du CT2	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercées par MAMP - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée aux communes du CT2 - <u>Exception pour Vitrolles et Saint-Cannat</u> => MAMP achèvera les opérations de requalifications engagées sur leur territoire.
xv.Aide à l'investissement des établissements publics de santé de ressort intercommunal déclarée d'intérêt communautaire¹¹²	Communes du CT2	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercées par MAMP - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée aux communes du CT2 - <u>Exception pour l'opération de modernisation du Centre Hospitalier Intercommunal Aix-Pertuis</u> => MAMP achèvera cette opération.
xvi.Création, gestion et entretien des fourrières intercommunales et des refuges pour chats et chiens¹¹³	Communes du CT4	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercées par MAMP - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée aux communes du CT4

xvii.Loisirs, enfance, jeunesse¹¹⁴	Alleins, Charleval, Lamanon, Mallemort et Vernègues (CT3)	- <u>Du 1^{er} janvier au 2016 au 31 décembre 2017</u> => exercée par MAMP sur le territoire de ces communes - <u>Depuis le 1^{er} janvier 2018</u> => restituée à ces 5 communes du CT3
--	--	---

Source : synthèse AMP + CRC

⇒ Compétences transférées par les départements

Les compétences de la Métropole Aix-Marseille-Provence exercées en lieu et place des départements relèvent de l'application directe de l'article L. 5217-2 IV du CGCT.

¹¹⁰ Délibération n° FAG 101-3120/17/CM du 14-12-17.

¹¹¹ Délibération n° FAG 100-3119/17/CM du 14-12-17.

¹¹² Délibération n° FAG 100-3119/17/CM du 14-12-17.

¹¹³ Délibération n° FAG 99-3118/17/CM du 14-12-17.

¹¹⁴ Délibération n° FAG 056-2312/17/CM du 13-07-17.

Transferts de compétences départements => métropole AMP

<u>DÉPARTEMENT CONCERNÉ</u>	<u>COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES</u>	<u>DATE D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE PAR MÉTROPOLE AMP</u>
Département des Bouches-du-Rhône	- attribution des aides financières au titre du fonds de solidarité pour le logement (« FSL »), en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; - aide individuelle aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles ; - le centre départemental sportif de Fontainieu au titre du groupe de compétences n° 7° « <i>Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du Code du Tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences</i>	Compétences exercées par MAMP depuis le 1 ^{er} janvier 2017

(Bouches-du-Rhône)	Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ¹¹⁵	- Depuis le 1^{er} janvier 2017 => Compétence exercée par MAMP sur les voies départementales ainsi identifiées et situées sur le territoire des communes du CT1 - À compter du 1^{er} janvier 2020 => Compétence exercée par MAMP sur les voies départementales ainsi identifiée et situées sur tout son territoire
Département du Var (pour la commune de Saint-Zacharie)	- attribution des aides financières au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; - aide individuelle aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles ; -actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ; - gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires¹¹⁶	Compétences exercées par MAMP depuis le 1 ^{er} janvier 2017

¹¹⁵Porte sur les routes départementales des agglomérations qui présentent essentiellement des caractéristiques de rues ou qui répondent à des enjeux urbains affirmés et relèvent clairement d'une gestion urbaine.

¹¹⁶ Porte sur les routes départementales des agglomérations qui présentent essentiellement des caractéristiques de rues ou qui répondent à des enjeux urbains affirmés et relèvent clairement d'une gestion urbaine.

Département du Vaucluse (pour la commune de Pertuis)	- attribution des aides financières au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; - aide individuelle aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ; - gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ¹¹⁷	Compétences exercées par MAMP depuis le 1^{er} janvier 2017
--	--	--

Source : synthèse AMP + CRC

¹¹⁷ Porte sur les routes départementales des agglomérations qui présentent essentiellement des caractéristiques de rues ou qui répondent à des enjeux urbains affirmés et relèvent clairement d'une gestion urbaine.

Annexe n° 5. Fonctionnement, dotations de gestion et subventions

Tableau n° 40 : Dotations de fonctionnement votées et exécutées

<i>Données en millions d'€</i>	Exécuté 2016	Voté 2017	Exécuté 2017	Voté 2018
CT 1 - Marseille Provence	80,09	88,92	78,3	78,77
CT 2 - Pays d'Aix	27,01	36,23	29,67	26,82
CT 3 - Pays Salonais	14,34	18,5	14,13	15,14
CT 4 - Pays d'Aubagne et de l'Etoile	16,18	16,31	13,43	18,04
CT 5 - Istres Ouest Provence	11,92	16,15	10,37	12,54
CT 6 - Pays de Martigues	9,42	10,48	8,64	9,95
TOTAL	158,96	186,59	154,54	161,26

Source : Métropole Aix-Marseille-Provence

Tableau n° 41 : Évolution des dotations de gestion votées

<i>Données en millions d'€</i>	2016	2017	2018
Dotation de fonctionnement	186,33	186,59	161,26
Dotation d'investissement	594,96	407,24	367,81
TOTAL	781,29	593,83	529,07

Source : Métropole Aix-Marseille-Provence

Tableau n° 42 : Évolution et utilisation de la dotation de gestion locale

	2016	2017	2018
Dotation de gestion reçue (A)	158 958 696	154 531 709	147 616 290
Charges à caractère général (B)	149 074 889	146 823 666	136 622 928
Autres charges de gestion (C)	54 463	343 988	1 055 968
Charges exceptionnelles (D)	65 697	1 406 830	59 048
Solde (E= A-B-C-D)	9 763 647	5 957 225	9 878 346
+ Ressources d'exploitation	13 164 027	26 904 214	26 292 281
- Subvention de fonctionnement versées	22 927 674	32 861 439	36 170 627
= Résultat de fonctionnement	0	0	0

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Tableau n° 43 : Subventions de fonctionnement par territoire

	2016	2017	2018
CT1	0%	24%	23%
CT2	63%	48%	34%
CT3	0%	2%	2%
CT4	9%	6%	5%
CT5	17%	12%	29%
CT6	11%	8%	7%
Total	100%	100%	100%

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Annexe n° 6. Répartition et nature des investissements métropolitains

Tableau n° 44 : Situation à fin 2019 des opérations des anciens EPCI

Budget	Montant opération au 31 12 2019	Prévisions mandats 2019	Reste à financer prévisionnel au 31 12 2019	% mandats 2019	% Reste à financer prévisionnel au 31 12 19
Assainissement	180 335 608	6 136 512	101 515 799	2 %	8 %
Crématorium	3 823 273	155 000	357 138	0 %	0 %
C & T DÉCHETS	150 952 589	18 572 964	15 667 162	7 %	1 %
Eau	145 535 782	9 130 875	72 492 387	3 %	6 %
EST	2 277 674 934	175 666 391	826 488 934	66 %	64 %
Ports	20 135 284	2 346 000	886 803	1 %	0 %
Principal	1 509 473 719	52 232 945	278 040 664	20 %	21 %
Total général	4 287 931 189	264 240 687	1 295 448 888	100 %	100 %

Source : CRC d'après Plan Pluriannuel des Investissements métropole Aix-Marseille-Provence

Tableau n° 45 : Situation à fin 2019 des opérations votées par la métropole

Budget	Montant opération au 31 12 2019	Prévisions mandats 2019	Reste à financer prévisionnel au 31 12 2019	% mandats 2019	Reste à financer prévisionnel au 31 12 19
Assainissement	30 875 000	2 290 500	28 507 214	2 %	3 %
Crématorium	2 365 000	473 000	1 698 098	0 %	0 %
C & T DECHETS	114 016 174	1 895 884	108 565 182	2 %	13 %
Eau	37 970 000	3 816 991	33 940 214	4 %	4 %
EST	625 629 109	83 367 780	468 806 120	83 %	56 %
Ports	30 000	3 000	24 737	0 %	0 %
Principal	287 497 374	9 072 512	202 909 205	9 %	24 %
Total général	1 098 382 658	100 919 667	844 450 770	100 %	100 %

Source : CRC d'après Plan Pluriannuel des Investissements métropole Aix-Marseille-Provence

Tableau n° 46 : Opérations inscrites au budget principal après le 1^{er} janvier 2016

BUDGET PRINCIPAL - PAR TYPE D'OPÉRATIONS	Montant opération 31 décembre 2019	Reste à financer prévisionnel au 31 12 2019	% réalisation
Activité portuaire et de plaisance	6 050 000	2 771 100	54 %
204 - AMGMT TERMINAUX PASSAGERS CORSE MAGHREB	1 600 000	1 052 429	34 %
204 - ÉTUDES ET TVX DE LA PASSE NORD	2 450 000	218 118	91 %
204 -TRANSPORT COMBINE GARE MOUREPIANE	2 000 000	1 500 552	25 %
ANRU	840 000	0	100 %
204 - Participation aux études transversales et territoires du NPNRU	840 000	0	100 %
NPNRU-PREFIGURATION	0	0	0 %
Bus à Haut Niveau de Service	0	0	0 %
MARS- BHNS-LIGNE B4	0	0	0 %
Développement économique	7 500 000	5 000 000	33 %
Accompagnement projets investissement ESRI	4 350 000	4 075 000	6 %
ARTS ET SCIENCES	300 000	0	100 %
C2I CENTRE IMMUNOLOGIE INTÉGRATIVE	250 000	125 000	50 %
GIPTIS	500 000	500 000	0 %
INSTITUT HOSPITALO-UNIVERSITAIRE - IHU	1 000 000	0	100 %
INSTITUT PAOLI CALMETTE - IPC	1 000 000	300 000	70 %
M2P2 LABORATOIRE DE MÉCANIQUE MODÉLISATION ET PROCÉDÉS PROPRES	100 000	0	100 %
Politique du logement	158 127 374	85 595 620	46 %
204 - AIDE À LA PIERRE 2011	8 363 000	1 098 972	87 %
204 - PÈRE-AIDE À LA PIERRE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE	18 228 648	18 728 648	-3 %
204 - AIDE À LA PIERRE DÉLÉGATION 2010	12 776 507	4 136 587	68 %
204 - AIDE À LA PIERRE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE ANNÉE 2008	14 068 775	1 323 316	91 %
204 - AIDE PUBLIQUE À LA PIERRE 2013	11 533 000	7 598 578	34 %
204 - Aides à la Pierre - Délégation de compétence - Aures CTs	20 000 000	20 000 000	0 %
204 - Aides à la Pierre - Délégation de compétence 2015	7 000 000	3 640 193	48 %
204 - Aides à la Pierre - Délégation de compétence 2016	5 000 000	3 148 449	37 %
204 - Aides à la Pierre - Délégation de compétence 2017	6 000 000	4 950 000	18 %
204 - DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'HABITAT-AIDES À LA PIERRE 2007	12 882 495	713 712	94 %
204 - DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE PIERRE D'AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'HABITAT 2014	10 533 000	6 618 895	37 %
204 - DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE 2012	11 533 000	8 977 870	22 %
204 - DNL - AIDE À LA PIERRE ANNÉE 2009	13 241 575	4 269 782	68 %
204 - DNL - AIDE À LA PIERRE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE 2006	6 840 000	390 618	94 %
AIDES AU LOGEMENT (PIG)	127 374	0	100 %
AMÉLIORATION HABITAT ANCIEN PHASE 1 2018-2022	0	0	0 %
Urbanisme et Foncier	114 980 000	109 542 486	5 %
204 - PARC BOUGAINVILLE MARSEILLE	1 000 000	0	100 %
AMGMT SECTEUR COUPIER GÉMENOS	15 000 000	15 000 000	0 %
BRAS D'OR-VALLÉE HUVEAUNE-AUBAGNE	15 000 000	13 950 000	7 %
EXTENSION TECHNOPOLE CHÂTEAU GOMBERT	15 000 000	14 908 960	1 %
MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE FONCIÈRE	30 000 000	27 680 753	8 %
Projet d'aménagement métropolitain	20 000 000	20 000 000	0 %
PUP Bastide Neuve	0	0	0 %
PUP MAUFATAN	780 000	750 000	4 %
REQUALIFICATION TRAME MAZENOD	2 400 000	1 681 800	30 %
Suivi et modifications des SCOTS des territoires de la Métropole	800 000	775 000	3 %
ZAC LES CAILLOLS-U400	15 000 000	14 795 973	1 %
Total général	287 497 374	202 909 205	29 %

Source : CRC d'après Plan Pluriannuel des Investissements métropole Aix-Marseille-Provence

Tableau n° 47 : Opérations des États spéciaux de territoire

ÉTATS SPÉCIAUX DE TERRITOIRE - PAR TYPE D'OPERATIONS	Montant opération 31 décembre 2019	Reste à financer prévisionnel au 31 12 2019	% réalisation
Activité portuaire et de plaisance	14 000 000	12 876 747	8 %
MARS-GPM-M-ACCÈS PORTE 4	14 000 000	12 876 747	8 %
ANRU	40 160 000	38 693 332	4 %
Autres services d'intérêt métropolitain	2 300 000	1 670 509	27 %
Développement économique	49 246 666	37 955 504	23 %
204 FONDS PRÊTS D'HONNEUR INITIATIVE MARSEILLE MÉTROPOLE	80 000	0	100 %
Acquisition terrain BARBAROUX Châteauneuf les Martigues	1 200 000	1 200 000	0 %
AMÉNAGEMENT MI-BIOPARK	4 800 000	4 730 000	1 %
REDYNAMISATION MARCHÉ DE BUREAUX CENTRE VILLE MARSEILLE	10 000 000	10 000 000	0 %
REHAB CŒUR ZAC CHÂTEAU GOMBERT	0	0	0 %
Réhabilitation Anse du Pharo	4 000 000	3 000 000	25 %
RESTRUCTURATION PARTIELLE BAT LUMINY BIATECH 1	0	0	0 %
TECHNOCENTRE HENRI FABRE DES FLORIDES	29 166 666	19 025 504	35 %
Développement urbain	1 000 000	930 000	7 %
Environnement et cadre de vie	39 785 000	37 455 217	6 %
GEI hors projets spécifiques	109 480 000	75 167 171	31 %
AMGMT ALLÉES L. GAMBETTA ET SQUARE L. BLUM-PHASE 1-"ABORDS ARTPLEXE"	3 200 000	3 054 127	5 %
AMGMT GRAND RUE-MARSEILLE	0	0	0 %
BOULEVARD DE LIAISON AU NORD-EST DE L'AGGLOMÉRATION MARSEILLAISE "LINEA"	1 500 000	1 500 000	0 %
CORNICHE KENNEDY RENFORCEMENT MARÉGRAPHE HÔTEL PALM BEACH	0	0	0 %
Domaine de Bagnols	700 000	312 528	55 %
MARS CRÉATION LIAISON BD SCHLOESING	600 000	519 015	13 %
MARS-REQUALIFICATION COURS LIEUTAUD	16 000 000	9 140 030	43 %
MARS-U304- LES OLIVES	1 080 000	1 024 480	5 %
MARS-U450-BOUYALA D'ARNAUD-LES CAILLOLS	7 400 000	7 400 000	0 %
PARC STATIONMT LONGCHAMP CASSINI	18 500 000	18 500 000	0 %
REQUALIF ESPACES PUBLICS MARS CENTRE VILLE	60 000 000	33 216 992	45 %
TÉLÉPHÉRIQUE NOTRE DAME DE LA GARDE	500 000	500 000	0 %
Gestion de l'Administration	4 138 444	1 867 529	55 %
L2	27 600 000	21 759 706	21 %
MARS- L2-AMGMT DE SURFACE	27 600 000	21 759 706	21 %
Mer et littoral et parc naturel	1 000 000	1 000 000	0 %
Pluvial	8 885 000	7 606 249	14 %
Pôle d'Échange Multimodal	0	0	0 %
BRETELLE A50 - POLE MULTIMODAL DE ST LOUP - ÉTUDES PRÉALABLES	0	0	0 %
Politique du logement	37 594 893	34 840 326	7 %
Propreté	700 000	420 000	40 %
Création de raccordements pour sanitaires publics	700 000	420 000	40 %
Transports urbains exploitation	2 400 000	2 220 000	8 %
TRAVAUX FERROVIAIRES D'URGENCE CÔTE BLEUE	2 400 000	2 220 000	8 %
Urbanisme et Foncier	10 750 000	1 651 824	85 %
REQUALIF PROMENADE PORT VIEUX LA CIOTAT	10 750 000	1 651 824	85 %
Voirie métropolitaine	273 589 107	190 342 006	30 %
Total général	622 629 109	466 456 120	25 %

Source : CRC d'après Plan Pluriannuel des Investissements métropole Aix-Marseille-Provence

Annexe n° 7. Évolutions démographiques

- => Évolution démographique des principaux pôles urbains
- La Métropole propose d'apporter à la Chambre les éléments complémentaires suivants issus des derniers chiffres de population publiés par l'INSEE début 2020.
- La Métropole avec ses 1 878 000 habitants connaît une variation de population de + 0,39 % comparable à celle de la Région Paca (+ 0,38 %) et de la France métropolitaine (+ 0,40 %). On peut relever plusieurs tendances de l'évolution démographique parmi les Conseils de territoires de la Métropole.
- Ainsi après avoir connu une population stable entre 2007 et 2012, le Pays d'Aix et Istres Ouest Provence voient leurs populations augmenter à nouveau. Un rythme de croissance annuelle entre 2012 et 2017 qui a doublé (+0,31 %) par rapport à 2007-2012 (+0,14 %) pour Marseille Provence. Pour le Pays d'Aubagne, après un ralentissement de son rythme de croissance annuel en 2007-2012, sa population augmente plus rapidement. S'agissant du Pays de Martigues, sa population est relativement stable (+0,02 %/an, soit 17 nouveaux habitants par an sur une population avoisinant les 70 000 habitants). Enfin, le Pays salonais voit sa population augmenter à un rythme plus lent en 2012-2017 que les autres périodes.
- En ce qui concerne les communes principales des Conseils de territoire de la Métropole, il est à noter qu'après avoir perdu des habitants (-450 habitants/an) entre 2007 et 2012, Aix- en-Provence gagne de nouveaux habitants sur la période 2012-2017 (+267 habitants/an) mais dans des proportions moins grandes que la perte de la période précédente. Aubagne connaît un rythme de croissance 2 fois plus rapide sur 2012-2017 (+0,42 %/an) que la période 2007-2012 (+0,2 %/an).
- Le rythme de croissance de la population d'Istres est stable. Marseille, après avoir vécu une période de stabilisation de sa population en 2007-2012 (+24 habitants/an), recommence à gagner des habitants (+2 159 habitants/an, soit +0,25 %/an). Enfin, Martigues et Salon-de-Provence gagnent toujours des habitants mais à un rythme deux fois plus lent.

Annexe n° 8. Données RH

Tableau n° 48 : Évolution de la masse salariale EPCI précurseurs - Métropole AMP- Budget principal et budgets annexes 2015-2018

	EPCI PRECURSEURS	METROPOLE AMP					
Budget Principal et Budgets Annexes	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne 2015-2018	Evolution 2015-2018	Evolution 2016-2018
Titulaires							
Rémunération principale	151 441 279	151 328 057	152 904 061	155 790 909	0,95%	2,87%	2,95%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires	57 620 195	58 864 019	58 579 731	60 996 157	1,92%	5,86%	3,62%
+ Autres indemnités	8 684 565	8 592 882	9 979 668	11 780 192	10,70%	35,65%	37,09%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	217 746 039	218 784 959	221 463 461	228 567 258	1,63%	4,97%	4,47%
en % des rémunérations du personnel*	90,50%	91,11%	89,31%	89,25%	-0,46%	-1,38%	-2,04%
Non Titulaires							
Rémunération principale	17 456 894	14 290 417	17 939 610	18 956 462	2,79%	8,59%	32,65%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 957 026	3 900 597	5 012 041	5 689 062	42,72%	190,70%	45,85%
+ Autres indemnités		367 671	505 429	554 017			
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	19 413 920	18 558 685	23 457 079	25 199 541	9,08%	29,80%	35,78%
en % des rémunérations du personnel*	8,07%	7,73%	9,46%	9,84%	6,84%	21,94%	27,33%
Autres rémunérations (d) apprentis, contrats aidés (6414 perl vacations, 6416 emplois aidés, 6417 apprentis)	3 432 405	2 801 532	3 047 522	2 328 128	-12,14%	-32,17%	-16,90%
= Rémunération du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	240 592 365	240 145 176	247 968 062	256 094 926	2,10%	6,44%	6,64%
+ Charges sociales	87 946 327	88 652 529	88 615 802	89 020 320	0,41%	1,22%	0,41%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	5 900 817	5 412 963	6 112 156	6 164 931	1,47%	4,48%	13,89%
+ Autres charges de personnel	9 166 204	7 298 880	7 768 028	8 018 057	-4,36%	-12,53%	9,85%
= Charges de personnel interne	343 605 712	341 509 547	350 464 047	359 298 235	1,50%	4,57%	5,21%
évolution des charges de personnel interne		-0,61%	2,62%	2,52%			-513,20%
+ Charges de personnel externe 6217 , 6218 hors flux réciproques	3 219 217	7 887 585	9 050 804	16 219 304	71,43%	403,83%	105,63%
évolution des charges de personnel externe		145,02%	14,75%	79,20%			
charges de personnel externe en % des Charges de personnel totales	0,47%	1,15%	1,28%	2,21%	67,67%	371,36%	93,11%
- Atténuations de charges (6419)	4 923 020	2 793 870	2 190 833	2 083 060	-24,93%	-57,69%	-25,44%
= Charges de personnel total	341 901 910	346 603 262	357 324 018	373 434 478	2,98%	9,22%	7,74%
rembt mad sortantes par les communes au budget pal 70845	1 568 031	2 514 470	998 384	1 032 440	-13,00%	-34,16%	-58,94%
rembt mad sortantes par autres organismes au budget pal 70848	3 444 206	2 281 967	2 262 926	2 480 407	-10,36%	-27,98%	8,70%
total remboursements de perl mad (hors refacturation aux BA)	5 012 237	4 796 437	3 261 310	3 512 847	-11,17%	-29,91%	-26,76%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD (hors flux Réciproques avec les BA)	336 889 673	341 806 825	354 062 708	369 921 631	3,17%	9,80%	8,23%
charges de gestion courantes	1 824 564 892	1 926 158 855	2 105 196 946	2 286 395 240	7,81%	25,31%	18,70%
charges de gestion courantes atténuées des rembt mad au budget pal (hors flux avec BA)	1 819 552 655	1 921 362 418	2 101 935 636	2 282 882 393	7,85%	25,46%	18,82%
charges de perl nettes des rembt mad/ charges de gestion atténuées des rembt pour mad et convention de gestion	18,51%	17,79%	16,84%	16,20%	-4,35%	-12,48%	-8,91%
charges de perl rembt mad exclus charges de gestion	18,74%	17,99%	16,97%	16,33%	-4,48%	-12,84%	-9,23%
produits de gestion (hors flux réciproques)	2 014 391 193	2 158 437 739	2 241 392 043	2 442 589 583	6,64%	21,26%	13,16%
charges de personnel nettes des remboursements MAD et sur convention de gestion en %des produits de gestion	16,7%	15,8%	15,8%	15,1%		-9,44%	
charges de perl rembt exclus en % des produits de gestion atténués des rembt pour mad	17,0%	16,1%	16,0%	15,3%		-10,02%	

Source ANAFI : après retraitement des flux réciproques entre budget principal et budgets annexes

Tableau n° 49 : Impact des transferts de personnel attachés aux transferts de compétences, intégrations, restitutions - GVT - mesures nationales sur la progression de la masse salariale entre le 01 /01/2016 et le 31/12/2018

	Coût annuel chargé 2016 2017 et proratisé en 2018	compétences	nbre de communes concernées
Transfert des GIP 01/01/2016	3 772 326,91		
<i>GIP Cassis</i>	45884,62	Eau pluviale	
<i>GIP La Ciotat</i>	689191,27		
<i>GIP Marseille Politique de la Ville</i>	3037251,02	politique de la ville	
dissolution des syndicats et intégration des personnels	2 862 626		
<i>Grand site Sainte Victoire 2017</i>	704 071	Forêt et Paysage	
<i>Technopole de l'Abois 2017</i>	932 039	Développement Economique	
<i>Syndicat mixte des transports de l'est de l'étang de berre (SMITEEB) dissout 2017</i>	800 819	Transport	
<i>Syndicat intercommunal assainissement coudoux ventabren 01/01/2018</i>	73 725	Eau Assainissement	
<i>Syndicat intercommunal BOLMON-JAI 01/01/2018</i>	86 420	Gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (Gemapi)	
<i>Syndicat intercommunal d'aménagement de la Touloubre 01/01/2018</i>	107 429	Gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (Gemapi)	
<i>Syndicat intercommunal d'aménagement du ruisseau de la cadière 01/01/2018</i>	158 123	Gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (Gemapi)	
Transferts du Département	1 784 177		
<i>Centre Sportif Fontainieu Entretien Exploitation au 17/07/2017</i>	631 994	Centre Sportif Fontainieu	
<i>Transport (CD13) 17/07/2017</i>	1 064 247	Transport	
<i>Fond d'Aide aux Jeunes (FAJ) au 01/01/2018</i>	87 936	FAJ	
Masse salariale transférée du fait des transferts d'agents des communes - transfert des compétences obligatoires aux Métropoles	4 889 033		
<i>Transferts au 1er janvier</i>	3 774 434		9
	113 228	Aires d'accueil des gens du voyage	1
	734 491	Eau Assainissement	4
	2 220 230	Habitat logement (VDM)	1
	448 290	Ports de plaisance	1
	258 195	Renouvellement urbain	2
<i>Transferts au 1er avril</i>	123 850		2
	41 395	Eau Assainissement	1
	82 456	Ports de plaisance	1
<i>Transferts au 1er Juillet</i>	988 462		23
	13 786	Eau Assainissement	1
	19 377	Gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (Gemapi)	1
	649 429	Habitat logement (suite VDM)	1
	261 516	Plan local d'urbanisme	18
	44 354	Politique de la Ville	1
<i>Transferts au 1er Octobre</i>	2 287	Plan local d'urbanisme	1
Conventions de Gestion	5 777 465		
Restitutions de compétences à	3 069 853,32		
<i>commune d'Istres 01/08/2017</i>	2 596 908	Centre Educatif et Culturel les Heures Claires au 01/08/2017	1
<i>SIVU Collines Durances 01/01/2018</i>	303 978	Enfance Jeunesse	1
<i>Commune de Martigues, Port de Bouc et St Mitre les Remparts</i>	102 609	espace public numérique	3
<i>Commune de Martigues, Port de Bouc et St Mitre les Remparts</i>	66 357	Santé	3
Total impact des transferts de compétences net des restitutions *	16 015 774,86		
Impact mesures Nationales et GVT estimation AMP	11 791 728		
<i>Augmentation valeur point 0,6% au 01/07/2016 et 01/01/2017 selon calcul AMP</i>	2 131 186		
<i>PPCR pour l'ensemble des catégories selon calcul AMP</i>	3 465 572		
<i>Contribution obligatoire au fonds national de compensation du SFT</i>	685 700		
<i>GVT évalué par la Métropole par l'application d'un coefficient de 1,20% aux traitements du personnel compte 6411</i>	5 509 270		
contribution des transferts et des mesures "exogènes" à la progression de la masse salariale	27 807 503		
Progression nette des remboursements de la masse salariale 2015-2018	33 031 859		
Progression de la masse salariale 2015-2018 générée par des mesures internes à la Métropole	5 224 356		
dont harmonisation de nature sociale	3 206 973,08		
<i>Harmonisation et généralisation des titres restaurants au 1er septembre 2017</i>	1 310 000		
<i>Harmonisation participation prévoyance</i>	1 896 973		
dont évolutions inhérentes au solde des entrées sorties et à l'impact de la mise en œuvre du RI transitoire	2 017 383		

Source : CRC à partir des données « brutes » ou (et) fichiers des transferts transmis par la DGARH

Tableau n° 50 : Agents mis à disposition d'autres organismes par AMP en 2018

	2016			2017			2018			
par catégorie et filière	nbre d'agents	ETP	remboursements à amp C/70845 et 70848- €	nbre d'agents	ETP	remboursements à amp C/70845 et 70848- €	nbre d'agents	ETP	remboursements à amp C/70845 et 70848- €	cumul brut des rémunérations 2018 proratisé en fonction
A	20	16		20	17,2		25	17,45		1 342 996,27
ADM	12	10,5		14	11,9		13	11,1		769 034,01
Médico sociale	1	1		1	1		3	1,4		63 432,99
TECH	7	4,5		5	4,3		9	4,95		510 529,27
B	17	16,1		13	13		15	13,4		465 796,21
ADM	12	12		12	12		12	10,4		432 428,21
ANIM	1	1		1	1		1	1		33 368,00
TECH	4	3,1					2	2		-
C	121	121		131	131		129	127,9		3 339 132,63
ADM	84	84		90	90		83	81,9		1 923 752,63
ANIM	10	10		11	11		10	10		270 638,00
Patrimoine	3	3		3	3		4	4		100 883,00
TECH	24	24		27	27		32	32		1 043 859,00
Total général	158	153,1	4 796 437,00	164	161,2	3 261 310,00	169	158,75	3 512 847,00	5 147 925,11

Source : AMP, estimation CRC à partir des fichiers de paye

Tableau n° 51 : Évolution des dépenses de personnel des 5 communes ayant transféré des personnels pour un total de masse salariale chargée supérieur à 200 000€. 2016- 2018

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2016/2018	2017/2018
Marseille					
MASSE SALARIALE	567016	582238	579 739		
masse transférée			2 870		
Masse salariale apres neutralisation des transferts	567 016	582 238	582 609	15 593	371
Martigues					
MASSE SALARIALE	75409	76364	75906		
masse transférée			469		
Masse salariale apres neutralisation des transferts	75 409	76 364	76 375	966	11
Miramas					
MASSE SALARIALE	25963	26321	25680		
masse transférée			296		
Masse salariale apres neutralisation des transferts	25963	26321	25976	13	-345
Vitrolles					
MASSE SALARIALE	46818	48662	47699		
masse transférée			301		
Masse salariale apres neutralisation des transferts	46818	48662	48000	1182	-662
Istres					
MASSE SALARIALE	59886	62323	62764		
masse transférée			448		
Masse salariale apres neutralisation des transferts	59886	62323	63212	3326	889

Source : CRC à partir de Colloc-Minefi et des données AMP pour ce qui concerne la masse salariale transférée

Annexe n° 9. Relations avec l'État et la Région

Tableau n° 52 : Opérations financées dans le cadre de la DSIPL

LISTE DES OPERATIONS	Thématique	Montant Opération (€ HT)	Montant Prestations objet de la Demande DSIL 2018	Subvention demandée au DSIL 2018 (€ HT)	Taux de subvention DSIL (%)	Autres co-financeurs (%)			
						CD13	Région	Etat (Grenelle)	Europe
Mise en accessibilité aux PMR des stations de métro de Marseille Vieux-Port (1 ^{er} arr) et Castellane (6 ^{ème} arr)	Mobilité	5 985 200,00	5 985 200,00	3 890 380,00	65%	0	0	0	0
Construction du dépôt du réseau des bus de l'Etang passant au gaz GNV - Zone de l'Anjoly - Vitrolles	Mobilité	6 195 000,00	6 087 832,00	4 261 482,40	70%	0	0	0	0
PEM de Martigues	Mobilité	2 884 275,00	2 884 275,00	288 427,50	10%	0	10,0%	18,1%	31,2%
Etude itinéraire vélo métropolitain	Mobilité	200 000,00	200 000,00	140 000,00	70%	0	0	0	0
IRVE	Mobilité	3 000 000,00	3 000 000,00	1 200 000,00	40%	30%	0	0	0
TOTEM bâtiment numérique (solde subvention 2017 - Pacte Innovation Etat Métropole)	Mobilité	632 000,00	632 000,00	128 000,00	20%				
DEMOISELLE Navette électrique (solde subvention 2017 - Pacte Innovation Etat Métropole)	Mobilité	1 450 000,00	1 450 000,00	176 000,00	12%				
TOTAL				10 084 289,90					

Source : Métropole AMP

Tableau n° 53 : Opérations et thèmes financés dans le cadre du CRET

Thèmes	Nombre d'opérations	Coût contractualisé (en M€)	Financement région (en M€)
Aménagement	35	200	30
Transition écologique et énergétique	14	111	17
Développement économique	13	200	29
Mobilité	26	359	44
TOTAL	88	870	120

Source : CRET Région PACA-Métropole AMP

Tableau n° 54 : Les cinq opérations majeures de chaque thème du CRET

	Coût contractualisé (en M€)	Financement région (en M€)	Taux de financement région
Aménagement			
Aménagement urbain et paysager Gare de Miramas	32,9	3	9 %
Médiathèque intercommunale d'Istres	21	2,1	10 %
Requalification du Jarret (Marseille)	20	2	10 %
Aménagement Place Jean Jaurès	19,1	3,8	20 %
Construction d'un centre d'affaires et de congrès (Aubagne)	16,1	1,6	10 %
Transition écologique et énergétique			
Développer une offre de logements durables	40,4	7,9	20 %
Réhabilitation piscine Yves Blanc (Aix)	17,6	2,6	15 %
Restructuration de l'Anse du Pharo	10,8	1,08	10 %
Forêt environnementale éolienne	10	0,2	2 %
Projet Géolide bio méthane	9,16	0,8	9 %
Développement économique			
Vitrolles Cap Horizon	78,9	7,9	10 %
Techno centre Fabre (Marignane)	29	9,5	33 %
Extension ZA Château Gombert II	28	2,8	10 %
Pôle aéronautique Istres-Étang de Berre	15	3	20 %
Cité de la culture scientifique (Gardanne)	15	0,2	1 %
Mobilité			
Boulevard urbain sud	160	16	10 %
BHNS Miramas Istres Martigues	27	1,4	5 %
Programme ICAR	25	2,5	10 %
AIXPRESS lien des parcs Krypton et Jeanpierre	20,5	1,2	6 %
Aménagement parc relais Lieutenant-colonel Jeanpierre	18	1,8	10 %

Source : CRET Région PACA-Métropole AMP

Annexe n° 10. Ressources institutionnelles et d'exploitation

Tableau n° 55 : Ressources institutionnelles

En €	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016
Dotation Globale de Fonctionnement	305 096 522	291 474 704	288 654 659	- 5,4 %
+ Autres dotations	60 000	0	955 924	
<i>Dont dotation globale de décentralisation</i>	60 000	0	955 924	
+ FCTVA	0	0	149 039	
+ Participations	6 172 688	25 182 452	22 955 623	
<i>Dont État</i>	1 276 559	3 757 763	2 378 883	86,4 %
<i>Dont régions</i>	2 021 410	2 711 173	2 573 865	27,3 %
<i>Dont départements</i>	1 469 940	10 481 227	11 759 810	
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	0	0	349 713	
<i>Dont autres groupements de collectivités et établissements publics</i>	155 952	142 377	25 917	
<i>Dont fonds européens</i>	7 530	6 973 747	3 393 782	
<i>Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	1 241 298	1 116 165	2 473 652	
+ Compensations, attributions et autres participations	- 13 792 412	- 7 210 399	342 647	
<i>Dont péréquation et compensation</i>	145 146 151	147 321 310	147 958 937	1,9 %
<i>Dont autres</i>	20 133	0	0	
- Reversement et restitution sur dotations et participations	6 600	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	297 530 198	309 446 757	313 057 893	5,2 %

Source : Comptes de gestion

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement des communes	346 491 585	318 730 338	305 096 522	291 474 704	288 654 659	-4,5%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	346 491 585	318 730 338	305 096 522	291 474 704	288 654 659	-4,5%
Dotation Globale de Fonctionnement des départements	0	0	0	0	0	
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont concours particuliers</i>	0	0	0	0	0	
Dotation Globale de Fonctionnement des régions	0	0				
Dotation globale de Fonctionnement des permanents syndicaux	0	0				
+ Autres dotations	5 399 190	4 787 201	60 000	0	955 924	-35,1%
<i>Dont dotation globale de décentralisation</i>	5 399 190	4 787 201	60 000	0	955 924	-35,1%
+ FCTVA	0	0	0	0	149 039	
+ Participations	21 540 599	24 059 948	7 450 639	26 806 525	24 279 325	3,0%
<i>Dont Etat</i>	2 429 609	2 771 970	1 507 301	4 284 336	2 509 590	0,8%
<i>Dont régions</i>	4 718 809	5 002 918	2 021 410	2 738 006	2 718 990	-12,9%
<i>Dont départements</i>	7 564 099	10 845 015	1 547 656	10 719 532	12 084 910	12,4%
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	0	0	0	0	349 713	
<i>Dont autres groupements de collectivités et établissements publics</i>	127 280	131 339	155 952	142 377	175 707	8,4%
<i>Dont fonds européens</i>	0	2 366 589	17 727	6 973 747	3 393 782	
<i>Dont sécurité sociale et organismes mutualistes</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	6 700 802	2 942 118	2 200 594	1 948 527	3 046 632	-17,9%
+ Compensations, attributions et autres participations	174 709 055	174 257 161	145 166 284	147 321 310	147 958 937	-4,1%
<i>Dont péréquation et compensation</i>	176 672 713	176 231 806	145 146 151	147 321 310	147 958 937	-4,3%
<i>Dont autres</i>	6 700 802	2 942 118	158 978 829	154 531 709	147 616 290	116,6%
- Reversement et restitution sur dotations et participations	0	0	6 600	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	548 140 429	521 834 648	457 766 845	465 602 539	461 997 884	-4,2%

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 56 : Recettes d'exploitation

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis	99 233	71 677	83 121	94 253	114 240	3,6%
+ Domaine et récoltes	16 695 456	16 117 224	15 820 235	17 922 698	13 125 534	-5,8%
+ Travaux, études et prestations services	8 396 796	5 871 683	5 705 474	5 436 689	4 850 577	-12,8%
+ Mise à disposition de personnel facturée	22 641 522	22 924 715	24 364 083	22 011 070	15 055 870	-9,7%
+ Remboursement de frais	1 240 796	30 260 687	38 879 185	9 136 219	8 121 210	59,9%
= Ventes diverses, pds des services et du domaine et remboursements de frais (a)	49 073 803	75 245 985	84 852 098	54 600 929	41 267 431	-4,2%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	6 760 687	6 193 749	4 454 041	5 303 131	11 202 733	13,5%
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé	0	0	0	0	0	
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	0	0	0	0	0	
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	5 635 551	9 423 164	6 292 507	6 751 097	524 930	-44,8%
+ Subventions et autres produits non récurrents (exceptionnels) à compter de 2018					7 633 771	
= Autres produits de gestion courante (b)	12 396 238	15 616 912	10 746 547	12 054 228	19 361 435	11,8%
Production stockée (c)	0	427 323	-14 615	0	0	
Ressources d'exploitation (a+b+c)	61 470 041	91 290 220	95 584 031	66 655 157	60 628 866	-0,3%

Source : Comptes de gestion

Annexe n° 11. EBF et CAF

Tableau n° 57 : Capacité d'autofinancement brute des anciens EPCI

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	Évolution période
Marseille-Provence	123 787	127 340	134 371	9 %
Pays d'Aix	66 419	58 255	60 562	- 9 %
Agglopoles Salon	10 894	1 735	- 1 768	- 116 %
Pays d'Aubagne	9 363	9 404	7 667	- 18 %
SANOP Istres	64 397	28 067	17 591	- 73 %
Pays de Martigues	3 511	4 378	- 3 475	- 199 %
Épargne brute globale	278 371	229 179	214 948	- 23 %

Tableau n° 58 : Capacité d'autofinancement nette des anciens EPCI

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	Évolution période
Marseille-Provence	34 606	16 684	29 089	- 16 %
Pays d'Aix	54 935	47 259	45 665	- 17 %
Agglopoles Salon	9 610	261	- 3 412	- 136 %
Pays d'Aubagne	7 447	7 397	5 538	- 26 %
SANOP Istres	41 328	6 850	- 2 893	- 107 %
Pays de Martigues	2 084	2 820	- 5 098	- 345 %
Épargne nette globale	150 010	81 271	68 889	- 54 %

Tableau n° 59 : Encours de dette consolidée des anciens EPCI

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2015
Marseille-Provence	1 577 956	1 577 432	1 668 299	6 %
Pays d'Aix	95 311	142 239	250 173	162 %
Agglopoles Salon	21 284	22 112	35 972	69 %
Pays d'Aubagne	38 571	49 038	55 852	45 %
SANOP Istres	211 126	202 176	204 653	-3 %
Pays de Martigues	23 410	21 817	26 876	15 %
Encours global	1 967 658	2 014 814	2 241 825	14 %

Annexe n° 12. Fonds de roulement et trésorerie

Tableau n° 60 : Fonds de roulement et trésorerie

En €	2015	2016	2017	2018
Dotations, réserves et affectations	3 091 080 334	3 176 245 336	3 007 159 668	3 183 655 633
+/- Différences sur réalisations	-68 959 800	-66 965 704	-64 983 328	-65 271 808
+/- Résultat (fonctionnement)	40 349 670	78 668 925	111 419 878	94 067 183
+ Subventions	719 257 490	809 640 551	906 832 697	1 029 968 887
+ Provisions pour risques et charges	4 546 327	17 090 668	22 906 169	28 672 591
= Ressources propres élargies	3 786 274 021	4 014 679 776	3 983 335 085	4 271 092 486
+ Dettes financières (hors obligations)	1 208 035 971	1 316 262 035	1 376 096 338	1 512 682 108
+ Emprunts obligataires	196 077 436	218 677 436	237 477 436	236 277 436
= Ressources stables (A)	5 204 187 427	5 549 619 248	5 596 908 859	6 020 052 029
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	4 170 594 936	4 312 281 085	4 212 317 485	4 376 044 012
+ Immobilisations en cours	302 323 781	483 819 830	648 710 966	818 184 598
+ Encours de production et travaux stockés	427 323	412 708	412 708	412 708
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	404 408 104	404 408 104	404 530 389	404 530 389
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	210 522 476	224 179 075	237 662 572	250 204 688
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	-6 583 195	-7 447 620	-7 469 799	-9 282 531
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	404 519	13 175 823	12 846 553	25 295 306
= Emplois immobilisés (B)	5 082 097 943	5 430 829 004	5 509 010 873	5 865 389 169
= Fonds de roulement net global (C=A-B)	122 089 485	118 790 243	87 897 986	154 662 860
en nbre de jours de charges courantes	66	86	67	102
Besoin en fonds de roulement global (D)	-17 898 152	-97 345 065	-124 912 074	-234 411 987
Trésorerie nette (C-D)	139 987 637	216 135 309	212 810 060	389 074 848
en nbre de jours de charges courantes	76	142	151	239

Annexe n° 13. Niveau des conventionnements ANAH

Nombre de conventions ANAH de loyers maîtrisés sur le territoire

Le conventionnement ANAH au niveau de l'EPCI	2015	2016	2017	2018
Conventions ANAH avec travaux	NON DÉLÉGATAIRE	NON DÉLÉGATAIRE		
Dont stock de conventions "vivantes"			901	939
Conventions à loyers intermédiaires			237	234
Conventions à loyer social ou très social			663	705
Dont flux : conventions signées dans l'exercice			46	60
Conventions ANAH sans travaux				
Dont stock de conventions "vivantes"			900	1052
Conventions à loyers intermédiaires			732	828
Conventions à loyer social ou très social			169	224
Dont flux : conventions signées dans l'exercice			167	151
TOTAL DES CONVENTIONS ANAH				
Dont stock de conventions "vivantes"			1801	1991
Conventions à loyers intermédiaires			969	1062
Conventions à loyer social ou très social			832	929
Dont flux : conventions signées dans l'exercice			213	211

Source : DAP (fichier ÉTAT)

Le caractère social ou très social du parc de logements conventionnés ANAH loués (Sur la base des données 2017)

Propriétaires bailleurs	Nombre de logements	Logements en %	Montants des aides ANAH (en M€)	Aide moyenne par logement (en €)
Loyer très social	225	12 %	2 026 274	59326
Loyer social	607	34 %	2 094 727	29 556
Loyer intermédiaire	969	54 %	154 859	15 772
Loyer libre et loi de 1948				
TOTAL	1801	100 %	4 275 860	34 885

Source : DAP (fichier ÉTAT)



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

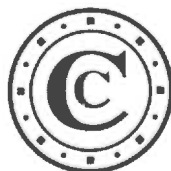
Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 5 OCT. 2020

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

à

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° 1418

Contrôle n° 2019-0008

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Madame Martine VASSAL
Présidente de la métropole
Aix-Marseille-Provence
Immeuble Le Pharo
58 boulevard Charles Livon
13007 MARSEILLE

clementine.samzun@ampmetropole.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la métropole Aix-Marseille-Provence pour les exercices 2016 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-9 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH