

**RÉPONSE DE MONSIEUR BENOÎT PAYAN,  
MAIRE DE LA COMMUNE DE MARSEILLE**

**CONCERNANT LES RAPPORTS D'OBSERVATIONS  
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES  
ET DE LA GESTION DES MUSÉES DE LA  
COMMUNE DE MARSEILLE**



Chambre Régionale des Comptes  
Provence - Alpes - Côte d'Azur

du 09 FEV. 2022

N°...2022-0108.....  
**Courrier Arrivée**  
*remis en main propre*

VILLE DE MARSEILLE

Le Maire

Monsieur Nacer Meddah  
Président  
Chambre Régionale des Comptes  
Provence Alpes Côte d'Azur  
17 rue de Pomègue  
13295 Marseille Cedex 08

Le 09 FEV. 2022

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion des musées de la commune de Marseille – Rapport d'observations définitives  
PJ : Observations de lecture - Rapport d'observations définitives Musées de Marseille  
N° : 12602 /22/02/00001

Monsieur le Président,

Votre juridiction a réalisé le contrôle des comptes et de la gestion des musées de la commune de Marseille sur les exercices 2012 et suivants et a délibéré en date du 17 décembre 2021 sur le rapport d'observations définitives. Conformément à la réglementation, vous trouverez dans le document joint les commentaires de la Ville de Marseille, que nous vous demandons d'annexer, ainsi que la présente lettre, au document final qui sera diffusé au public.

Nous y réitérons certains éléments d'éclairage, notamment s'agissant des relations avec la Réunion des Musées Nationaux – Grand Palais.

Les musées constituent l'un des pans clés de la politique culturelle de la Ville, et un poste de dépenses publiques important. Comme identifié par la Chambre, ils font depuis de nombreuses années l'objet de difficultés importantes en matière de stratégie, de pilotage et de gestion des ressources humaines, affectant leur ouverture au public et donc l'accès à leurs riches collections aux Marseillais.

L'amélioration du service rendu au public est un chantier significatif qui nécessite la pleine mobilisation des élus et des services municipaux. En toutes circonstances la Ville de Marseille cherche et cherchera à améliorer le service public, et espère pouvoir compter sur la Chambre Régionale des Comptes pour l'accompagner dans cet objectif.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Benoît PAYAN

## **Observations de lecture**

### **Rapport d'observations définitives Musées de Marseille**

La Chambre régionale des Comptes a transmis à la Ville de Marseille son rapport d'observations définitives relatif à son contrôle des comptes et de la gestion des musées de la commune de Marseille.

Fruit d'un important travail des magistrats en lien avec les équipes de la Ville de Marseille – principalement au sein de la Direction de l'Action Culturelle dont fait partie le service des Musées, mais également auprès des services en charge des ressources humaines, du patrimoine ou de la communication – il dresse certains constats parfois sévères dans les domaines du contrôle de gestion et des ressources humaines.

Les observations et recommandations de la Chambre seront prises en compte et mises en œuvre, tout en gardant à l'esprit que la Chambre a un prisme d'analyse reposant principalement sur des critères comptables et de rationalité financière, qui constituent l'un des facteurs parmi d'autres à prendre en compte lors de la définition et mise en œuvre d'une politique publique culturelle : services culturels, sociaux et éducatifs notamment.

La Ville maintient les remarques présentées ci-après, déjà transmises à la Chambre dans le cadre du contradictoire faisant suite à la transmission du Rapport d'observations provisoires, en réaction notamment aux observations sur la relation avec la Réunion des Musées Nationaux – Grand Palais (RMN-GP).

#### **1. Réunion des Musées Nationaux – Grand Palais**

##### **1.1. Rappel du contexte de la situation initiale**

Etablissement public placé sous tutelle du Ministère de la Culture au sein du Service des Musées de France, la RMN-GP a pour vocation statutaire de mener à bien la production d'expositions en partenariat avec d'autres acteurs publics, parmi lesquels les collectivités territoriales.

Les champs de coopération concernent l'expertise scientifique mobilisée par la RMN-GP et sa force de mise en réseau et de gage réputationnel concernant les demandes de prêts d'œuvres. Celle-ci peut venir compenser la faible attractivité des partenaires, comme cela a été le cas pour les musées marseillais qui souffraient d'un fort déficit de réputation à l'international et d'infrastructures de production en propre pour organiser les expositions envisagées.

##### **1.2. Apports de la RMN-GP**

Les apports en industrie de la RMN-GP sont valorisés sur la base du temps passé en fonction du type et de la complexité de l'exposition, sur des tâches bien identifiées (sélection d'un commissaire, cahier des charges de scénographie et aménagement, gestion administrative des prêts, régie des œuvres, etc.). L'outil de comptabilité analytique utilisé par la RMN-GP, aussi bien pour les expositions produites sur les lieux dont elle est affectataire qu'en coopération avec des tiers (musées nationaux ou territoriaux) au titre de ses missions statutaires, lui permet de connaître le coût de ses personnels au-delà de la seule masse salariale afin de calculer celui de ses activités et projets, en coût direct et coût complet. Cette connaissance permet d'établir des montants forfaitaires par exposition.

Les dépenses d'apport en nature sont estimées dans le budget en fonction d'une liste d'œuvres. Les postes de transport et d'assurance peuvent varier de façon significative en fonction de la liste définitive (nombre d'œuvres et provenance). Le budget prévisionnel, élaboré à partir d'une liste d'œuvres cibles, évolue en fonction, notamment, des exigences des prêteurs en matière de convoiement et des valeurs d'assurances.

### 1.3. Etude juridique

La Chambre considère que la relation entre la Ville et la RMN-GP présente les caractéristiques d'un marché public, et que par conséquent le recours à la RMN-GP en dehors de toute mise en concurrence, et sous couvert d'une coproduction dans laquelle la RMN-GP est intégralement remboursée de tous ses frais, semble pouvoir être irrégulière au regard des règles de la Commande Publique.

La circonstance que l'accord conclu entre la Ville et la RMN-GP revêtirait la qualification juridique de marché public, en l'absence de tout transfert de risque, ne conduit pas à exclure la qualification de contrat de coopération entre pouvoirs adjudicateurs car celui-ci, d'après la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), peut être un marché public<sup>1</sup>. Dès lors que ce marché public répond aux conditions prévues pour être qualifié de coopération entre pouvoirs adjudicateurs, il peut être conclu en dehors de toute mise en concurrence. Ainsi, la CJUE a eu l'occasion de considérer que « l'exclusion des règles de passation des marchés publics présuppose que le contrat concerné soit un marché public » et qu'un marché public remplissant les conditions de la coopération « conserve sa nature de « marché public » et ce même si de telles règles ne lui sont pas applicables »<sup>2</sup>.

#### a. Définition commune des besoins et moyens

L'article L. 2511-6 du code de la commande publique dispose que « sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs (...) établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun (...) ». Il en résulte que, à supposer même que le contrat de coproduction ne permettrait pas d'identifier un transfert de risque entre les parties et revêtirait par suite la qualification de marché public, si les conditions de la coopération entre pouvoirs adjudicateurs étaient réunies, il pourrait néanmoins valablement être conclu sans être précédé d'une procédure de publicité et mise en concurrence.

La CJUE a rappelé que la convention doit être l'aboutissement d'une démarche de coopération entre les deux entités, c'est-à-dire que « la préparation d'un accord de coopération présuppose que les entités du secteur public qui envisagent de conclure un tel accord définissent en commun leurs besoins et les solutions à y apporter. En revanche, une telle phase d'évaluation et de définition des besoins est, en règle générale, unilatérale dans le cadre de la passation d'un marché public ordinaire. Dans cette hypothèse, le pouvoir adjudicateur se contente, en effet, de lancer un appel d'offres mentionnant les spécifications qu'il a lui-même arrêtées. Il s'ensuit que l'existence d'une coopération entre entités appartenant au secteur public repose sur une stratégie, commune aux partenaires de cette coopération, et nécessite que les pouvoirs adjudicateurs unissent leurs efforts pour fournir des services publics ». Il convient de préciser que la Cour, dans sa décision du 28 mai 2020, a été conduite à considérer que la coopération

<sup>1</sup> CJUE, 28 mai 2020, aff. C-796/18, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH

<sup>2</sup> CJUE, 30 juin 2020, aff. C-618/19, Ge.Fi.L. – Gestione Fiscalita Locale SpA

pouvait porter tant sur le service public que sur des activités accessoires aux services publics, pour autant qu'elles contribuent à la réalisation effective desdits services publics.

En l'espèce, et comme a pu le relever la Chambre, l'article 2.A de la convention-cadre de partenariat, qui constitue un ensemble contractuel avec les contrats de co-production stipule que « les parties conviennent d'entretenir un dialogue régulier visant à faciliter l'émergence, au cours des prochaines années, d'un cycle ambitieux d'expositions internationales dans une perspective de co-production ou de co-organisation ». Il en résulte donc une définition commune de la stratégie de coopération, puis une fois les expositions définies ensemble, une mise en commun des moyens pour les organiser. A cet égard, le contrat de co-production définit des obligations conjointes aux parties (commissariat scientifique, administration contractuelle et financière de l'exposition, préparation, recherche de financements extérieurs et communication) et des obligations propres à chacune d'elles. Ainsi donc, il ne peut être observé que la Ville de Marseille aurait défini unilatéralement les besoins que la RMN-GP aurait satisfait, comme elle aurait pu le faire dans le cadre d'un marché public non couvert par l'exclusion.

#### b. Rémunération de la RMN-GP

La CJUE établit qu'une coopération n'existe pas lorsque l'unique contribution de certains contractants se limite à un simple remboursement des frais encourus par un autre pouvoir adjudicateur, quand bien même il inclurait une marge portant sur les frais de fonctionnement. A l'inverse, est exclue l'existence d'une coopération entre pouvoirs adjudicateurs dès lors que les paiements prévus par la convention excèdent manifestement le simple remboursement des dépenses encourues, voire dépasse largement les niveaux de prix pratiqués sur le marché pour des prestations analogues assurées par des entreprises commerciales, marges bénéficiaires incluses, car une telle contrepartie financière conduirait à considérer que la coopération n'obéit pas exclusivement à des considérations d'intérêt public.

Au titre des obligations propres il incombe à la Ville de Marseille d'assurer, notamment, la conservation et la sécurité des œuvres, la mise à disposition du lieu d'exposition, la scénographie, la régie des œuvres et l'exploitation de l'exposition, ainsi que la billetterie. Ainsi l'intervention de la Ville de Marseille ne se limite pas à rémunérer, de façon forfaitaire, des prestations servies par la RMN-GP.

Par ailleurs, la rémunération versée par la Ville de Marseille n'excède pas le remboursement des dépenses engagées par la RMN-GP. Ainsi, la répartition des recettes ne saurait avoir pour conséquence de remettre en cause la réalité des contributions de chacune des parties pour l'exécution du service public qu'elles ont en commun.

Par conséquent, on peut constater que d'une part la participation des parties ne se limite pas à un simple remboursement des dépenses, et d'autre part, la coopération définie entre la Ville de Marseille et la RMN-GP obéit exclusivement à des considérations d'intérêt public. Le contrat pouvait donc être régulièrement conclu sans publicité ni mise en concurrence préalables.

La Ville note que la Chambre a pris en compte les arguments développés ci-dessous, sans modifier son analyse de la situation.

## **2. Cohérence des panels comparatifs utilisés**

Au fil du rapport, la Chambre a recours à des comparaisons avec d'autres établissements muséaux français, afin d'éclairer la lecture et de remettre en perspective les performances sur

différents sujets. Il pourrait être pertinent d'attirer l'attention du lecteur sur la diversité de statuts des musées présents sur le territoire rendant aléatoire et peu à propos toute comparaison entre les musées municipaux en régie directe et les établissements publics dont les musées nationaux (ex : MUCEM) disposant de budgets sans commune mesure avec les musées municipaux.

Par ailleurs on constate une absence de comparaison sur le point des publications de catalogue avec d'autres établissements muséaux connaissant les mêmes défis d'arbitrage entre valeur scientifique et éducative, et coûts supportés par la collectivité pour l'édition et le stockage des volumes. Si la Chambre dispose de ces données, ou d'indications sur les volumes minimaux réalistes en tenant compte des seuils de coûts de production propres à l'activité d'édition, cela pourrait permettre d'aiguiller la collectivité sur les bonnes pratiques en la matière.