



Le Président,

Marseille, le 7 JAN. 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SM n° 0013,
Recommandée AR n° 20 096 727 4692 6

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole à partir de l'exercice 2008.

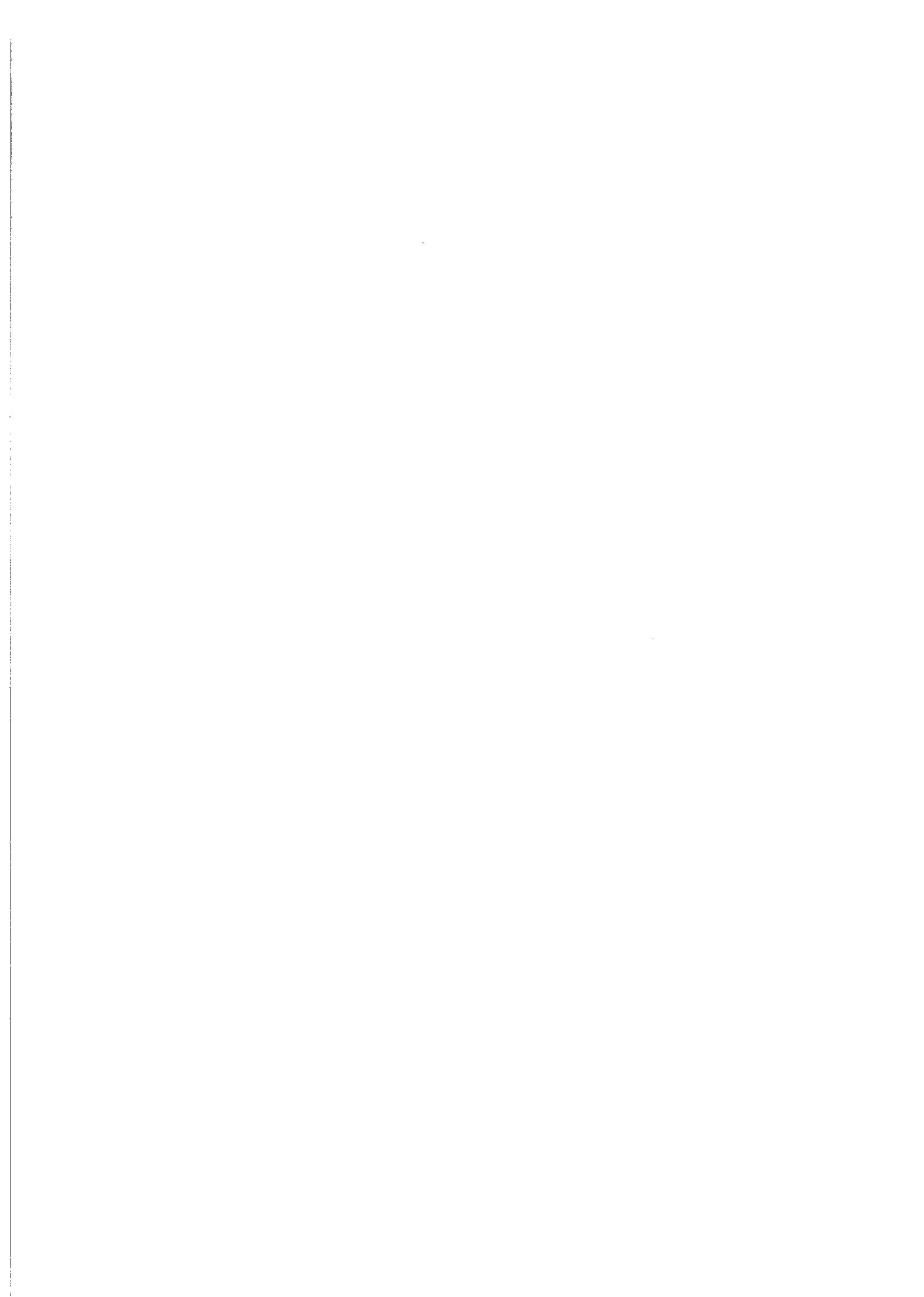
Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante de la métropole en tant qu'établissement ayant repris les droits et obligations de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

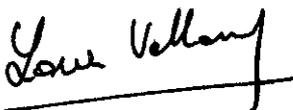
J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.



Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département des Bouches-du-Rhône.

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

Bien à vous, 

Louis VALLERNAUD

Monsieur le Président
Métropole Aix Marseille Provence
58, boulevard Charles Livon
Le Pharo
13007 MARSEILLE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE-PROVENCE-METROPOLE

A compter de l'exercice 2008

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole à partir de l'exercice 2008. Par lettre en date du 22 mai 2014, le président de la chambre en a informé M. Guy TEISSIER, président et par lettres du 23 et du 27 mai 2014, respectivement, MM. Eugène CASELLI et Jean-Claude GAUDIN, anciens ordonnateurs.

Les entretiens de fin de contrôle se sont respectivement tenus le 27 novembre 2014 avec M. Eugène CASELLI, le 5 décembre 2014 avec M. Guy TEISSIER et le 12 décembre 2014 avec M. Jean-Claude GAUDIN.

Lors de sa séance du 21 janvier 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Guy TEISSIER et Eugène CASELLI et, pour les parties qui les concernaient, à M. Jean-Claude GAUDIN ainsi qu'aux tiers cités dans le rapport.

M. Guy TEISSIER a répondu par courrier enregistré au greffe le 1^{er} juin 2015.

La chambre, a arrêté, le 22 octobre 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettres du 26 novembre 2015 à MM. Guy TEISSIER et Eugène CASELLI, et du 27 novembre 2015 à M. Jean-Claude GAUDIN.

M. Guy TEISSIER a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la (des) réponse(s) jointe(s) est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Créée par arrêté préfectoral du 7 juillet 2000, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) regroupe 18 des 119 communes des Bouches-du-Rhône et plus d'un million d'habitants (1 041 225 habitants en 2010), soit plus de la moitié de la population du département. Elle a vocation à être intégrée dans la métropole Aix-Marseille-Provence créée par loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM).

La communauté urbaine présente une **situation financière consolidée** dégradée, qui résulte de plusieurs facteurs :

- des facteurs internes historiques qui pèsent sur les charges (transferts de compétences mal évalués, poids des services gérés en régie, notamment pour la gestion de la propreté) et les recettes (recettes domaniales ou d'activité loin d'être optimisées),
- des facteurs externes (baisse des dotations de l'Etat, nouvelles compétences transférées dont le financement n'est pas encore acquis : gestion des eaux pluviales, article 71 de la loi MAPTAM),
- et enfin des facteurs liés à des choix de gestion et notamment aux objectifs poursuivis lors de la précédente mandature qui incluaient une augmentation significative des investissements pour un territoire sous-équipé mais sans hausse de la fiscalité « ménages ».

Durant la période sous contrôle, la situation globale consolidée se caractérise par un résultat de fonctionnement très faible au regard des recettes de fonctionnement (4,35 % en 2013, 2,88 % en 2014).

Entre 2011 et 2013, les dépenses de fonctionnement ont progressé en moyenne annuelle plus rapidement (+ 5,5 %) que les recettes de fonctionnement (+ 4,7 %). La capacité d'autofinancement brute apparaît trop faible pour couvrir à la fois l'annuité en capital de la dette et l'effort d'investissement soutenu que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a décidé de réaliser.

La **dette de MPM** se situe à un niveau élevé, avec un encours de près de 1,6 Md€ à la fin de l'exercice 2014. Les ratios liés à la dette, que ce soit l'encours par habitant (1 499 €), l'annuité par habitant (125 €) ou la capacité de désendettement (comprise entre 13 et 20 ans sur la période) la situent ainsi bien-au-delà des moyennes de la strate des communautés urbaines. Ce niveau d'endettement élevé est ancien mais, alors qu'il aurait fallu chercher à le diminuer ou à tout le moins à le maîtriser, il s'est accru de près de 200 M€ entre 2008 et 2014, du fait des investissements réalisés sur la période mais aussi de la dégradation de la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Cette dette communautaire est globalement saine, à l'exception notable d'un emprunt structuré d'un montant résiduel de 26 M€, dont le taux est assis sur la parité monétaire entre l'euro et le franc suisse ce qui l'expose à un risque d'augmentation très importante, d'ores et déjà constatée mais qui n'est sans doute pas terminée. Des négociations ont été entamées avec le prêteur mais les conditions de sortie de cet emprunt ne sont, à ce jour, pas clairement définies. Les informations dont dispose la chambre ne lui permettent donc pas de se prononcer sur l'intérêt de cette négociation.

Confronté à la raréfaction du crédit bancaire, MPM s'est tournée vers le marché obligataire, avec un succès qui reste cependant tributaire d'une notation dont les fondamentaux sont susceptibles d'évoluer et ne tiennent pas uniquement à la situation de la communauté. Cette facilité d'accès à un mode de crédit désintermédié ne saurait par ailleurs conduire MPM à se dispenser de réaliser les efforts nécessaires pour rétablir sa capacité d'autofinancement.

Pour l'avenir, la collectivité doit ainsi utiliser toutes les marges de manœuvre, même étroites, dont elle dispose afin d'engager des économies structurelles sur le fonctionnement, tant en ce qui concerne les dépenses de personnel dans leur ensemble, au niveau du recrutement et des accessoires de rémunération qui ont fortement progressé dans le passé, qu'en ce qui concerne les charges de fonctionnement courant non contraintes par des engagements externes, afin de redresser significativement l'autofinancement.

Dans cette perspective, l'appréciation sincère des contraintes dans les documents budgétaires prévisionnels et leur encadrement en exécution constituent l'un des enjeux du redressement de la collectivité.

Une réduction drastique du rythme des investissements doit être également entreprise par MPM pour les rendre soutenables et cohérents avec les possibilités que lui laisse sa situation financière fragile.

En effet, entre 2008 et 2013, le montant total des **autorisations de programme votées** est passé de 2 889,67 M€ à 3 454,06 M€. Cette hausse apparaît déconnectée de l'évolution des ressources de la collectivité. En dépit de premières mesures d'économies engagées en 2014, le volume des crédits de paiement à couvrir reste conséquent compte tenu des opérations déjà engagées (378,697 M€ contre 275,943 M€ en 2013). Cette situation ne permet pas d'envisager de lancer d'ici à 2020 de nouveaux programmes venant s'ajouter à ceux d'ores et déjà décidés et appelle au contraire des mesures d'économies significatives.

Pour parvenir au recalibrage nécessaire, MPM doit s'appuyer, d'une part, sur une démarche de prospective à moyen et long terme priorisée et non sur l'empilement d'arbitrages annuels constaté jusqu'à présent et, d'autre part, sur la mise en place d'outils de programmation basés sur des critères objectifs répondant à l'intérêt communautaire (entretien routier, patrimoine...) qui font aujourd'hui défaut.

En lien avec l'analyse de la situation financière, la chambre a relevé des insuffisances de comptabilisation qui obèrent la **fiabilité des comptes et l'appréciation de la situation patrimoniale de la collectivité**.

Ainsi, les transferts du patrimoine immobilier des communes membres qui devaient intervenir au bénéfice de la communauté urbaine depuis sa création restent largement inachevés, contribuant ainsi à une appréhension très partielle du patrimoine de l'établissement. Le Canal de Marseille ou les stations du métro de Marseille n'ont ainsi toujours pas été transférés de la ville à la communauté urbaine. Au-delà de cet exemple, la chambre a relevé de multiples cas du même type. Aucun plan de résorption n'a cependant été mis en place alors qu'il s'avère pourtant indispensable dans le cadre de la métropole. Il apparaît plus globalement que le suivi patrimonial n'est pas centralisé au sein de la collectivité et qu'aucun état des lieux des transferts n'est consolidé.

En outre, les obligations légales de provisionnement pour risques et pour dépréciation d'actifs n'ont pas été respectées par la collectivité alors même que des contentieux en cours importants ont déjà donné lieu à des condamnations à hauteur de plusieurs millions d'euros. La collectivité doit donc se donner les moyens de respecter ces obligations sur la base d'une analyse détaillée des risques financiers.

Enfin, la chambre appelle l'ordonnateur à développer des échanges réguliers avec le comptable public en matière d'émission et de recouvrement de titres de recettes comme d'opérations de fin d'exercice, afin d'améliorer la fiabilité et donc l'exploitation des ratios financiers de la collectivité.

L'amélioration de la situation financière de la communauté urbaine suppose que des marges de progression soient recherchées sur tous les budgets. En effet, l'examen des relations entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité fait apparaître des irrégularités dans la mise en œuvre du principe d'équilibre financier des budgets des services à caractère industriel et commercial (SPIC), soit du fait de participations du budget principal à l'équilibre de ces budgets annexes, soit en raison d'avances de trésorerie effectuées à leur bénéfice par le budget principal.

La fragilité financière globale de la collectivité se traduit dans la **situation tendue du budget principal** et amène la chambre à constater que ce budget n'est pas en capacité d'amortir des évènements exceptionnels de gestion. Ses charges de fonctionnement sont ainsi largement impactées par le poids important des participations à l'équilibre des budgets annexes (elles représentent entre 35 et 38 % des charges de fonctionnement) au point de compromettre le sien. C'est ce qui s'est passé en 2012, lorsque le budget principal a été ponctionné d'une participation de 11,7 M€ au budget annexe de la collecte et du traitement des déchets (provision EveRé), ce qui a généré un autofinancement net négatif à hauteur de 10,028 M€.

La faiblesse de ses marges de manœuvre doit conduire la collectivité, pour ce budget, à rechercher des économies sur ses charges, et notamment celles à caractère général qui ont connu une progression moyenne annuelle de 7 % entre 2011 et 2013 après avoir déjà augmenté de 8,8 % entre 2009 et 2010, mais également sur ses dépenses de personnel qui connaissent une augmentation toujours soutenue de la part indemnitaire (+ 5,3 % en variation moyenne annuelle entre 2011 et 2013).

Créé en 2011, le **budget annexe de la collecte et du traitement des déchets** est considéré comme un service public administratif, géré conformément aux normes de l'instruction budgétaire et comptable M14 du fait du statut particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), impôt calculé sur la valeur locative du foncier bâti.

Les enjeux financiers de ce budget sont l'optimisation de ses recettes, la maîtrise de ses dépenses de personnel, pour la part du service gérée en régie directe, mais aussi celle des coûts des prestations des marchés ou des délégations de service public, ainsi que la gestion des conséquences du contentieux avec la société EveRé délégataire pour l'exploitation de l'incinérateur multifilières de Fos-sur-Mer. Ces enjeux appellent un suivi attentif de ce budget dont l'équilibre n'est pas assuré.

Conformément aux dispositions des lois de finances pour 2004 et 2005, la communauté urbaine a instauré en 2015 le zonage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), avec trois zones de taux (9,50 %, 11,50 %, 18,10 %). L'impact financier de cette harmonisation reste modeste (1,076 M€ de produits supplémentaires attendus pour 2015). Les taux harmonisés devraient correspondre à des niveaux de services homogènes pour toutes les communes rattachées à une même zone, ce qui est encore loin d'être le cas. Cette réforme restera donc inachevée tant que les cycles de collecte, actuellement très disparates d'une commune à l'autre, ne traduiront pas effectivement la convergence des niveaux de service.

Enfin, la redevance spéciale pour déchets non ménagers, rendue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993, qui correspond au paiement par les professionnels (entreprises, administrations...) de la prestation de collecte et de traitement de leurs déchets, dès lors que leur production journalière dépasse 120 litres, n'est pas appliquée de manière exhaustive aux redevables qui devraient s'en acquitter. Par ailleurs, le tarif approuvé par l'assemblée délibérante ne permet pas de couvrir le coût réel de ce service, comme cela devrait pourtant être le cas puisqu'il s'agit d'une redevance pour service rendu et non d'un impôt.

Concernant le **budget annexe des transports**, les problématiques spécifiques liées au financement des transports urbains de voyageurs ont été analysées dans le cadre du rapport public pour 2015 de la Cour des comptes ainsi que dans les rapports d'observations définitives de la chambre sur la régie des transports de Marseille (RTM) et sur le rôle de MPM dans ce domaine en tant qu'autorité organisatrice. La chambre a ainsi souligné que la soutenabilité financière du plan de déplacement urbain (PDU) pour 2013-2023 de MPM était difficile sinon impossible à assurer, avec 1,23 Md€ en investissement pour les lignes de transport en commun en site propre (hors matériel roulant) et 110 M€ en fonctionnement.

La chambre rappelle que, pour MPM, dans la perspective des investissements lourds actés par le PDU et du renouvellement des matériels (rames du métro) programmé dès 2014 à hauteur de 500 M€, l'objectif doit être de minimiser le montant de la participation du budget principal à l'équilibre de ce budget annexe, qui atteignait 105,64 M€ et représentait 27,2 % des recettes d'exploitation du budget annexe en 2013.

Le **budget annexe des ports** se caractérise par un déséquilibre chronique en fonctionnement et par un besoin, à la fin de chaque exercice, d'une avance de trésorerie du budget principal. Entre 2008 et 2012, l'augmentation moyenne annuelle des produits de fonctionnement a été de 5,2 % alors que les charges de fonctionnement augmentaient, elles, de 8,2 % et même de 9 % pour les dépenses de personnel. Le résultat de fonctionnement est significativement déficitaire, ce qui ne permet pas d'autofinancer les investissements nécessaires comme la mise aux normes des installations, et impose de recourir à l'emprunt. Ainsi, ce budget a vu sa dette passer de 2,2 M€ en 2008 à 11,2 M€ en 2013.

La collectivité a entamé depuis 2004 une démarche d'harmonisation des règles des modes de gestion de ses 24 ports de plaisance visant à respecter les dispositions législatives applicables aux dépendances du domaine public maritime, qu'il soit naturel ou artificiel. Les modes de gestion des ports demeurent cependant très divers, ce qui en complexifie la gestion. La collectivité devra s'employer à mettre en œuvre le nouveau règlement particulier de police des ports adopté en décembre 2014 notamment pour le transfert d'usage.

En cohérence avec l'adoption de ce règlement et la centralisation sous son contrôle de l'attribution des droits d'amarrage, la communauté urbaine devra exiger des sociétés nautiques avec lesquelles elle contracte, la mise en conformité de leurs statuts et règlements intérieurs, sous peine de devoir renoncer à la poursuite de leurs activités.

D'une manière générale, l'arrivée à échéance des contrats de délégation de service public sur le Vieux Port devra être l'occasion d'une remise à plat de ce fonctionnement et d'une redistribution moins éclatée des emplacements sur le plan d'eau, de nature à faciliter la gouvernance du port par la collectivité.

Enfin, la chambre constate des disparités tarifaires entre les différents ports. Elles résultent davantage d'une situation historique que de critères objectifs, comme l'attractivité de chaque port ou le niveau de services offert à l'utilisateur. Tel est le cas, notamment, des tarifs appliqués sur le Vieux Port et pour les terre-pleins bâtis à usage d'habitation, qui sont sous-évalués.

La nécessaire optimisation des ressources de ce budget annexe passe donc par une revalorisation des tarifs des redevances à des niveaux plus conformes à leur juste valeur.

Le **budget annexe du marché d'intérêt national (MIN)**, structurellement déficitaire, est soutenu artificiellement par des participations du budget principal (263 771 € pour 2014) qui sont irrégulières s'agissant d'un SPIC.

Même si elle est modeste à l'échelle du budget de la communauté urbaine, la gestion de cette compétence a conduit à la mise en œuvre de projets qui pourraient contribuer à une augmentation significative des charges de la collectivité en fonctionnement, mais surtout en investissement. Tel est le cas de la reconversion du site de Saumaty et de la restructuration du site des Arnavaux dans le cadre du projet de rocade L2.

Le choix fait par l'ordonnateur de faire supporter ces opérations par le budget principal, financé par l'impôt et non par les revenus des activités, ne permet pas de respecter le principe de spécialité des budgets ni d'apprécier le poids réel des charges liées à l'exercice de cette compétence, dont il conviendrait qu'une présentation exhaustive puisse être portée à la connaissance du conseil de communauté.

La diversité des enjeux liés à l'exercice de ses compétences par la communauté urbaine montre l'importance du **pilotage interne** et de la mise en place d'une organisation garantissant un fonctionnement transversal efficace susceptible de lui permettre d'atteindre ses objectifs de politique intégrée sur son territoire, dans le respect de sa contrainte de moyens.

A ce titre, au vu des constats qu'elle a pu faire, la chambre recommande tout d'abord à l'ordonnateur de s'assurer de la diffusion aux directions gestionnaires de tous les indicateurs intéressant la qualité de leur gestion ainsi que la poursuite du travail de « normalisation » des pratiques de la collectivité.

Elle recommande également de renforcer les fonctions de programmation et d'analyse au sein des directions générales adjointes (DGA) et de construire rapidement des outils transversaux permettant de répondre aux besoins des gestionnaires.

La chambre suggère donc que l'encadrement de la collectivité s'emploie à la construction de tableaux de bord comprenant des indicateurs de gestion transversaux mais également propres à leur activité.

L'ensemble de ces actions doit permettre à la collectivité de stabiliser son organisation et son fonctionnement en les alignant sur les standards en vigueur dans des collectivités équivalentes et de se doter des outils nécessaires pour développer une réflexion stratégique indispensable notamment dans la perspective de la mise en place de la métropole.

La chambre souligne que, si elles s'adressent d'abord à l'ordonnateur de la communauté urbaine, ses observations et recommandations conservent toute leur actualité pour le futur ordonnateur de la métropole.

LA CHAMBRE FORMULE DANS CE CADRE ONZE RECOMMANDATIONS :

Situation financière et fiabilité des comptes

Recommandation n° 1 : Se doter d'outils d'aide à la programmation des investissements permettant d'objectiver les arbitrages répondant à l'intérêt communautaire.

Recommandation n° 2 : Etablir un état des lieux des transferts de propriété et organiser un plan de résorption des transferts non réalisés dans le cadre de la mise en place de la métropole.

Recommandation n° 3 : Poursuivre la remise à niveau des inventaires comptables patrimoniaux et réintégrer le suivi des immobilisations du budget annexe des transports.

Recommandation n° 4 : Inscrire les dotations aux provisions correspondant aux cas prévus par l'article R. 2321-2 du CGCT sur la base d'une analyse des risques.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre des échanges plus réguliers avec le comptable public en matière d'émission et de recouvrement de titres de perception et d'opérations comptables de fin d'exercice afin d'améliorer la qualité et l'exploitation des ratios financiers.

Budget annexe « Collecte et traitement des déchets »

Recommandation n° 6 : Assurer l'exhaustivité du fichier des redevables de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers et en réévaluer le tarif pour assurer la couverture du coût du service.

Budget annexe « Ports de plaisance »

Recommandation n° 7 : Prévoir des clauses identiques dans tous les ports communautaires pour la durée d'occupation de terre-pleins bâtis à usage d'habitation.

Recommandation n° 8. : Centraliser et mettre sous contrôle l'attribution des droits d'amarrage dans le cadre du nouveau règlement de police portuaire adopté le 19 décembre 2014.

Recommandation n° 9 : Optimiser les ressources du budget annexe des ports en fixant les tarifs des redevances d'occupation d'habitations implantées sur le domaine portuaire à des niveaux plus en rapport avec le marché de l'immobilier.

Pilotage interne et outils de gestion

Recommandation n° 10 : Clarifier les missions dans une organisation stabilisée en mutualisant les fonctions support au niveau des directions générales adjointes.

Recommandation n° 11 : Développer une fonction de programmation et d'analyse consolidée s'appuyant sur des outils de gestion transversaux, placée directement sous l'autorité des directeurs généraux adjoints.

SOMMAIRE

1. Présentation	9
2. Une situation financière dégradée	9
2.1 Une situation financière fragile qui s'est détériorée au cours de la période examinée	10
2.1.1 La maîtrise insuffisante des charges au regard des ressources mobilisables	10
2.1.1.1 <i>Les principaux constats.....</i>	<i>10</i>
2.1.1.2 <i>La nécessité d'une appréciation sincère des contraintes.....</i>	<i>15</i>
2.1.2 Une dette élevée.....	17
2.1.2.1 <i>L'organisation administrative de la gestion de la dette de MPM.....</i>	<i>17</i>
2.1.2.2 <i>Activité, outils et stratégie de la DDIF</i>	<i>17</i>
2.1.2.3 <i>L'évolution de l'encours de la dette de MPM.....</i>	<i>18</i>
2.1.2.4 <i>La structure de la dette de MPM</i>	<i>19</i>
2.1.2.5 <i>Le coût de la dette</i>	<i>21</i>
2.1.2.6 <i>La capacité de désendettement</i>	<i>21</i>
2.1.2.7 <i>Des causes anciennes et connues.....</i>	<i>22</i>
2.1.2.8 <i>L'emprunt n° MPH272877EUR/021442 indexé sur la parité euro- franc suisse</i>	<i>22</i>
2.1.2.9 <i>Les émissions obligataires</i>	<i>23</i>
2.1.2.10 <i>Réflexion dans le cadre de la perspective métropolitaine</i>	<i>24</i>
2.1.2.11 <i>Prospective.....</i>	<i>24</i>
2.1.3 Une programmation pluriannuelle des investissements à refonder.....	25
2.1.3.1 <i>Une hausse des autorisations de programme votées sans lien avec l'évolution des ressources de la collectivité.....</i>	<i>25</i>
2.1.3.2 <i>Une priorisation nécessaire fondée sur des stratégies affichées</i>	<i>26</i>
2.1.3.3 <i>La nécessité de mettre en place des outils d'aide à la programmation pour qu'elle soit basée sur des critères objectifs</i>	<i>27</i>
2.2 Des insuffisances de comptabilisation qui obèrent la fiabilité des comptes et l'appréciation de la situation patrimoniale.....	29
2.2.1 Le recensement et la comptabilisation des immobilisations	29
2.2.1.1 <i>Le cadre juridique.....</i>	<i>29</i>
2.2.1.2 <i>Des opérations de transferts du patrimoine immobilier tardives et inachevées.....</i>	<i>30</i>
2.2.1.3 <i>La valorisation et la comptabilisation des immobilisations</i>	<i>34</i>
2.2.2 L'évaluation des risques : les provisions	34
2.2.3 Les opérations de fin d'exercice	38

3. Des marges de progression à rechercher sur tous les budgets	41
3.1 La situation du budget principal.....	42
3.1.1 Une situation financière tendue qui ne permet pas d'absorber les événements exceptionnels de gestion	42
3.1.2 La nécessité d'actionner tous les leviers d'économies.....	45
3.1.2.1 <i>En matière de fonctionnement courant</i>	45
3.1.2.2 <i>En matière de dépenses liées à l'exercice des compétences de MPM</i>	47
3.2 La situation du budget annexe de la collecte et du traitement des déchets	49
3.2.1 Une situation globale fragile.....	49
3.2.2 La remise à plat des taux de TEOM.....	52
3.2.3 La redevance spéciale pour les déchets non ménagers	54
3.3 La situation des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.....	57
3.3.1 Historique de la gestion des eaux pluviales	58
3.3.2 La « révélation » tardive d'une compétence exclusive pourtant transférée dès 2001	58
3.3.3 Quelle incidence pour la collectivité ?	58
3.4 La situation du budget annexe des transports.....	60
3.5 La situation du budget annexe des ports	61
3.5.1 Une gouvernance des ports qui peine à se mettre en conformité avec la réglementation.....	62
3.5.1.1 <i>Des modes de gestion à harmoniser et qui nécessitent un renforcement des moyens de contrôle</i>	63
3.5.1.2 <i>Une mise en œuvre du règlement de police des ports qui reste à concrétiser</i>	67
3.5.2 La nécessité d'améliorer la valorisation du patrimoine portuaire	70
3.6 La situation du budget annexe du marché d'intérêt national (MIN)	72
4. Un pilotage interne à renforcer	75
4.1 Clarifier les responsabilités dans une organisation stabilisée et rationalisée	77
4.2 Se donner les moyens pour disposer d'une fonction achat performante.....	78
4.3 Poser les bases d'un véritable contrôle de gestion	80

1. PRESENTATION

Créée par arrêté préfectoral du 7 juillet 2000, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) regroupe 18 des 119 communes des Bouches-du-Rhône et un million d'habitants (1 041 225 habitants en 2010), soit plus de la moitié de la population du département.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), MPM, en tant que communauté urbaine, exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière :

- de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- d'aménagement de l'espace communautaire ;
- d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- de politique de la ville ;
- de gestion des services d'intérêt collectif ;
- de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie ;
- et d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage¹.

La communauté urbaine a vocation à être intégrée dans la future métropole Aix-Marseille-Provence mise en place par loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) dont certaines dispositions ont été complétées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), notamment en matière de gouvernance.

Dans cette perspective, les observations et recommandations formulées par la chambre s'adressent également au futur ordonnateur de la métropole.

2. UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE

Note liminaire :

Pour les besoins de l'analyse de la situation financière de la communauté urbaine, la chambre s'est appuyée sur les documents budgétaires produits par l'ordonnateur et notamment les rapports annuels de présentation des comptes administratifs, la synthèse annuelle produite par le comptable public ainsi que les informations issues du logiciel d'analyse financière ANAFI, développé par les juridictions financières, qui utilise les données des comptes de gestion.

L'analyse initialement conduite jusqu'à l'exercice 2013 a été actualisée des données chiffrées issues du logiciel ANAFI relatives à l'exécution 2014 dès lors qu'elles étaient disponibles. Cette actualisation ne remet pas fondamentalement en cause les constats effectués.

Les analyses consolidées tous budgets² sont rendues nécessaires par la multiplicité des budgets annexes et sont disponibles pour les exercices les plus récents. Des écarts peuvent apparaître entre les différentes sources³ utilisées mais ne modifient pas les principaux constats et les grandes tendances.

En effet, la communauté urbaine dispose, outre son budget principal, de huit budgets annexes d'importances différentes :

¹ Les dispositions de l'article 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) ont complété les compétences initiales dévolues aux communautés urbaines notamment en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, de promotion du tourisme avec la création d'offices de tourisme... Ces nouvelles compétences sont transférées dès le 1^{er} janvier 2014.

² Le total consolidé est établi après neutralisation des flux internes entre budgets, en fonctionnement (participation à l'équilibre vers le budget annexe transports notamment).

³ Du fait de différences de périmètres : par exemple, MPM ne consolide pas avec le budget annexe « opérations d'aménagement ».

- avant la gestion 2011, les budgets annexes Assainissement (nomenclature comptable M4), Eau (M4), Ports de plaisance (M4), Marché d'intérêt national (M4), Crématorium et activités funéraires (M4) ;
- auxquels sont venus s'ajouter, à partir de la gestion 2011⁴ les budgets annexes Collecte et traitements des déchets (nomenclature comptable M14), Transports (nomenclature comptable M43), Opérations d'aménagement (M14).

Budget CUMPM - Répartition par budget - Année 2013				
	Fonctionnement		Investissement	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Budget principal	50,3%	41,3%	68,6%	64,7%
Collecte et traitement des déchets	17,1%	17,1%	3,3%	3,5%
Transports	23,8%	33,4%	9,5%	11,6%
Assainissement	3,9%	3,6%	9,7%	9,4%
Eau	1,8%	1,6%	3,0%	4,6%
Ports de plaisance	1,4%	1,2%	2,0%	2,3%
Marché d'intérêt national	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Crématorium	0,2%	0,1%	0,4%	0,1%
Opérations d'aménagement	1,5%	1,5%	3,5%	3,9%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Rapports annuels de présentation du compte administratif (CUMPM)

Outre les coûts directs liés aux activités, les fonctions support font l'objet d'une imputation dans les budgets annexes selon des clés de répartition (cf. l'annexe n° 2).

2.1 Une situation financière fragile qui s'est détériorée au cours de la période examinée

2.1.1 La maîtrise insuffisante des charges au regard des ressources mobilisables

2.1.1.1 Les principaux constats

Les objectifs stratégiques de la mandature 2008-2013 ont été réaffirmés dans les rapports annuels de présentation des comptes administratifs, et notamment celui de « *maintenir un haut niveau d'investissement en phase avec les enjeux sociaux et économiques du territoire, tout en s'engageant dans une démarche d'amélioration de la situation financière de la collectivité.*⁵ »

En 2011, la collectivité indiquait « *poursuivre son effort pour rehausser durablement sa capacité d'autofinancement, de manière à réduire sa dépendance à l'emprunt dans un contexte où les financements extérieurs se raréfient et se renchérissent. (...) L'ensemble des mesures de recherche d'économies et d'optimisation des ressources sont mises au service d'une stratégie budgétaire visant à assurer le rattrapage en équipements structurants tout autant que le développement équilibré du territoire métropolitain, au travers d'une stratégie ambitieuse d'investissements.* »

En 2012, le résultat consolidé de l'exercice s'est établi à un niveau historiquement bas (21,732 M€ soit 1,89 % des recettes de fonctionnement) et la capacité d'autofinancement (CAF) nette⁶ consolidée a chuté à 2,915 M€.

Face au constat du « *ralentissement marqué de ses ressources (baisse annoncée des concours de l'Etat, crise de liquidités sur les marchés financiers) intervenant au point haut du cycle de ses investissements* », MPM indique en avoir tiré les conséquences « *en modifiant ses pratiques d'emprunt, pour se tourner vers le financement direct sur le marché obligataire* » afin d'assurer le financement des investissements 2012 et en priorisant l'affectation des moyens de fonctionnement (entretien de l'espace public, élargissement de l'offre de transport dans le cadre de Marseille Provence capitale européenne de la culture 2013).

⁴ L'année 2011 correspond, pour le budget annexe « Transports », à l'entrée en vigueur du nouveau contrat d'obligation de service conclu par MPM, en tant qu'autorité organisatrice des transports (AOT), et son exploitant, la régie des transports de Marseille (RTM), et pour le budget annexe « Collecte et traitement des déchets », à la première année d'exploitation en année pleine du centre de traitement multifilières de Fos.

⁵ Rapport de présentation 2010.

⁶ Il s'agit de la capacité d'autofinancement brute moins les amortissements de la dette.

Ces décisions ont permis de tenir l'engagement pris en début de mandature, en dépit du contexte budgétaire défavorable⁷, de ne pas augmenter les impôts à la charge des ménages⁸.

Pour autant, MPM reconnaissait qu'« un travail de longue haleine sur les dépenses doit être poursuivi et amplifié de manière à contribuer au rétablissement d'un autofinancement conséquent rendu nécessaire tant par l'ampleur et le coût des projets à construire par MPM dans les prochaines années, que par les évolutions du contexte (...). Ce cap doit être tenu pour assurer, dans de bonnes conditions, la pérennité financière de l'institution. »⁹

Toutefois, si la gestion 2013 affiche un redressement de la situation financière (excédent de fonctionnement de 52,652 M€) en décalage avec les prévisions (BP 2013 équilibré seulement par le biais d'une reprise anticipée des résultats de 2012), celui-ci ne résulte pas de mesures d'économies mais, pour l'essentiel, de facteurs conjoncturels¹⁰.

Ainsi, la présentation du compte administratif 2013¹¹ marque une inflexion dans l'analyse de la situation financière de la collectivité et des conséquences à en tirer pour les budgets 2014 et suivants. La collectivité y mentionne notamment le poids croissant de la charge de la dette (progression des annuités du fait de l'accroissement de l'encours) et le très faible autofinancement des investissements sur ressources propres.

La collectivité souligne également que les prochaines échéances budgétaires doivent traduire la volonté d'engager sans tarder « un véritable plan d'économies en fonctionnement et une rationalisation des investissements » de manière à permettre à MPM de retrouver progressivement des marges de sécurité.

De fait, la situation financière globale de la collectivité se traduit de façon continue durant la période sous contrôle :

- par un résultat de fonctionnement structurellement insuffisant au regard des recettes de fonctionnement (3,96 % en 2009 – 4,35 % en 2013 et 2,88 % en 2014) avec une dégradation significative en fin de période qui a conduit MPM à recourir aux excédents reportés pour atteindre l'équilibre dès l'élaboration des budgets primitifs 2013 et 2014 ;

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	904 395 534	965 887 342	1 108 472 887	1 148 976 402	1 219 302 308	1 238 223 024
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	35 777 734	92 742 208	52 672 723	21 731 632	53 090 022	35 719 656
% résultat de l'exercice /recettes de fonctionnement	3,96%	9,60%	4,75%	1,89%	4,35%	2,88%

Résultat de l'exercice	35 777 734	92 742 208	52 672 723	21 731 632	53 090 022	35 719 656
+ Report	118 609 455	119 481 861	82 366 496	108 418 496	77 700 718	94 137 120
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	154 387 189	212 224 069	135 039 220	130 150 127	130 790 741	129 856 775

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

- par une capacité d'autofinancement (CAF) brute¹² qui reste durablement trop faible pour couvrir de façon suffisante l'annuité en capital de la dette et l'effort d'investissement alors même que les investissements déjà réalisés¹³ n'ont pas encore permis de combler les importants retards d'équipements existant sur le territoire communautaire ;

⁷ Dans les faits, l'exécutif avait été alerté par ses services sur les risques liés à la poursuite des options politiques de la collectivité (notes d'alerte de la direction de pôle Finances BP 2013, BP 2014).

⁸ Engagement qui ne prenait pas en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui a, elle, été augmentée.

⁹ Rapport de présentation 2012.

¹⁰ Notamment, certains mouvements à caractère exceptionnel et qui ne peuvent pas être capitalisés pour l'avenir (exemple : régularisations sur exercices antérieurs du versement transport (11,9 M€)).

¹¹ Rapport de présentation du compte administratif 2013.

¹² Il s'agit de l'épargne de gestion (excédent brut d'exploitation) moins les intérêts de la dette.

¹³ Investissements réalisés notamment en matière de transports et d'infrastructures (prolongement des lignes de métro, création des lignes de tramway, opération de requalification urbaine Euroméditerranée, réaménagement du Vieux-Port...).

En M€	2010	2011	2012	2013
CAF brute consolidée	132,595	106,462	82,188	123,787
CAF brute / recettes réelles de fonctionnement	18,30 %	12,12 %	9,04 %	12,83 %
Amortissement du capital de la dette	68,862	63,341	79,273	89,182
CAF nette consolidée	63,733	43,121	2,915	34,605

Source : Rapports annuels d'analyse financière consolidée (Recette des finances de Marseille)

- un recours croissant à l'emprunt pour palier la faiblesse de l'autofinancement et soutenir des dépenses d'investissement en forte progression (210,251 M€ en 2011, 262,633 M€ en 2012 et 275,943 M€ en 2013¹⁴).

L'endettement consolidé (tous budgets)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	1 450 008 149	1 432 363 305	1 473 284 410	1 476 312 586	1 577 595 747	1 577 432 086
/ CAF brute consolidée tous budgets	69 821 360	132 594 935	106 654 361	82 187 816	123 786 530	127 339 580
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	20,77	10,8	13,81	17,96	12,74	12,38
Encours de la dette consolidée	1 450 008 149	1 432 363 305	1 473 284 410	1 476 312 586	1 577 595 747	1 577 432 086
Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,4%	2,6%	2,6%	3,5%	2,8%	2,9%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Cette insuffisance d'autofinancement trouve principalement sa cause dans une variation moyenne annuelle des dépenses réelles de fonctionnement consolidées plus rapide entre 2010 et 2013 (+ 5,3 %) que celle des recettes réelles de fonctionnement (+ 4,6 %).

Budget CUMPM - Section de fonctionnement - Vue consolidée (1)

en M€	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Dépenses réelles de fonctionnement	752,253	813,235	834,544	5,3%
Dépenses de gestion	704,391	743,517	783,680	5,5%
011 Charges à caractère général	502,134	533,179	564,688	6,0%
012 Charges de personnel	166,110	172,339	178,087	3,5%
dont 013 Atténuation de charges	- 3,478	- 3,047	- 3,102	-5,6%
65 Autres charges de gestion courante	36,147	37,999	40,905	6,4%
Autres dépenses de fonctionnement	47,862	69,718	50,864	-3,1%
066 Charges financières	42,065	51,149	43,948	2,2%
067 Charges exceptionnelles	5,797	18,569	6,427	5,3%
068 Dotations aux provisions	-	-	0,489	ns
069 Impôts sur les bénéfices	0,193	-	-	ns
Dépenses d'ordre	67,148	77,591	99,362	21,6%
Restes à réaliser (2)	9,274	8,763	-	ns
Total dépenses	828,675	899,589	933,906	6,2%
Recettes réelles de fonctionnement	877,583	904,318	959,539	4,6%
Recettes de gestion	861,824	892,232	945,426	4,7%
70 Produits des services, du domaine et ventes	183,581	189,352	200,389	4,5%
73 Impôts et taxes	428,322	459,908	502,806	8,3%
dont 014 Atténuation de produits	- 209,723	- 210,508	- 210,508	0,2%
74 Dotations et participations	232,578	229,612	230,668	-0,4%
75 Autres produits de gestion courante	17,343	13,360	11,563	-18,3%
Autres recettes de fonctionnement	15,759	12,086	14,113	-5,4%
76 Produits financiers	1,353	1,917	0,100	-72,8%
77 Produits exceptionnels	14,406	10,169	14,013	-1,4%
Recettes d'ordre	4,809	16,993	27,020	137,0%
Total recettes	882,392	921,311	986,559	5,7%

Source : Rapports annuels de présentation du compte administratif (CUMPM)

(1) après retraitements des mouvements inter-budgets

(2) suppression des restes à réaliser en fonctionnement à compter de 2013

En recettes de fonctionnement, la collectivité doit faire face à la stagnation voire à l'érosion des dotations de l'Etat (variation moyenne annuelle de - 04, % sur la période 2011-2013) avec une baisse qui devrait s'accroître pour les prochains exercices, sans que les mécanismes de compensation et de péréquation soient suffisants pour y pallier.

¹⁴ Crédits de paiement mandatés (hors opérations pour compte de tiers et Budget annexe « Aménagement »).

En 2014, la baisse de la DGF s'établit à - 5,4 M€.

La mise en œuvre de la métropole nécessite cependant de nuancer ce constat dans la mesure où le régime des dotations (dotation d'intercommunalité – Loi MAPTAM) dont elle bénéficiera n'est pas encore connu. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a toutefois souligné que « le régime de la dotation d'intercommunalité, tel qu'il ressort des dispositions [de la loi MAPTAM], ne [permettait] pas d'envisager avec sérénité la prospective financière, à périmètre constant, du futur conseil de territoire ».

	2011	2012	2013	Evol. en %
	Montant total	Montant total	Montant total	
Fiscalité	619,685	647,736	689,114	6,39%
Fiscalité économique (y compris VT)	290,186	305,861	332,699	8,77%
Fiscalité "ménages"	159,833	165,237	170,958	3,46%
TEOM	165,126	170,552	180,226	5,67%
Rôles supplémentaires	4,520	6,085	5,231	-14,03%
Concours financiers de l'Etat	235,991	237,243	234,482	-1,16%
DGF	192,364	190,950	189,507	-0,76%
Compensations fiscales (CFE, TFPB, TH)	8,176	9,231	8,980	-2,71%
DCRTP	9,856	10,428	10,010	-4,00%
DUCSTP	4,504	3,766	3,151	-16,32%
FDPTP	0,353	0,318	0,160	-49,72%
DGD (documents d'urbanismes + transports urbains + SMITEEB)	3,634	3,614	3,635	0,58%
FNGIR	17,104	18,936	19,038	0,54%
Péréquation intercommunale	1,276	3,744	5,454	45,65%
AC négative	0,445	0,447	0,447	0,00%
SRU	0,832	0,955	0,685	-28,10%
FPIC	0,000	2,343	4,320	84,43%
Total général	856,933	888,723	929,051	4,54%

Source : rapport de présentation MPM compte administratif 2013

Seules les ressources fiscales apparaissent dynamiques. Elles sont essentiellement portées par la fiscalité « économique » affectée (versement transport notamment, 170,221 M€ en 2013) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM - 180,226 M€ en 2013) qui doit principalement sa progression à la mise en œuvre de la première étape de la remise à plat des taux de cette taxe sur le territoire de MPM en 2013 (+ 9,674 M€, cf. *infra* le point 3.2.2).

La fiscalité « ménages », qui n'a pas connu d'évolution de taux avant 2014, doit sa progression à la seule croissance des bases (depuis 2008, TH + 4,8 %, TFPB + 3,6 % notamment).

Composante de fiscalité classée par ordre décroissant de dynamique 2012-2013	Dynamique 2012-2013	Dynamique 2012-2013 hors produit exceptionnels et augmentation de taux
Versament Transport	12,9%	5,0%
TEOM	5,7%	3,3%
CVAE	5,3%	5,3%
CFE	5,0%	5,0%
TFPB	4,0%	4,0%
Taxe d'habitation	3,4%	3,4%
TASCOM	2,8%	2,8%
TAFNB	0,8%	0,8%
TFNB	-2,4%	-2,4%
IFER	-2,7%	-2,7%
Rôles supplémentaires	-14,0%	-14,0%

Source : rapport de présentation MPM compte administratif 2013

En ce qui concerne les **produits des services et du domaine** (200,389 M€ en 2013), 54,3 % sont constitués par les recettes de billetterie transports (108,304 M€) qui dépendent de la politique tarifaire votée par la collectivité en tant qu'autorité organisatrice du transport (AOT). Le reste de ces produits, qui résulte soit de revenus liés à des délégations de service public, soit de redevances pour service rendu (exemple : la redevance spéciale pour les déchets non ménagers), soit de redevances d'occupation du domaine public (exemple : domaine public portuaire), doivent contribuer à équilibrer les charges afférentes aux activités a fortiori lorsqu'elles sont gérées en service public industriel et commercial (SPIC).

La valorisation du patrimoine constitue donc un des leviers de ressources qui doit être renforcé.

A juste titre, la collectivité estime que les marges de manœuvre liées à l'augmentation de la pression fiscale présentent des limites techniques (taux plafond atteint pour le versement transport, liaison des taux intercommunaux et communaux) ou en terme d'acceptabilité (TEOM, impôts ménages) s'ils ne sont pas complétés par des économies de charges.

La chambre constate cependant qu'à ce jour, en dépit des engagements pris, la collectivité n'est pas parvenue à mettre en œuvre de telles mesures d'économie.

S'agissant, justement, des dépenses de fonctionnement, le volume consolidé des **charges à caractère général** de 564,688 M€ en 2013, s'explique par le poids de la sous-traitance (compte 611) tous budgets confondus (473,723 M€ en 2013) qui contribue à leur progression et plus particulièrement en matière de transport (336,007 M€ avec le contrat d'obligation de service public conclu avec la RTM) et de collecte et traitement des déchets ménagers (100,028 M€).

Le poids des charges à caractère général hors sous-traitance reste donc limité avec 90,964 M€ en 2013, soit 16,1 % du poste 011 consolidé (soit en données corrigées¹⁵ 75,964 M€, soit 13,5 %).

Quant aux **dépenses de personnel** (178,087 M€ en 2013), elles ont connu une augmentation moyenne annuelle de 3,5 % entre 2011 et 2013 qui trouve sa cause dans la mise en œuvre annuelle de plans de recrutement mais qui s'explique également par une revalorisation du régime indemnitaire des personnels, notamment ceux affectés à la compétence « propreté », qui impacte le budget principal (propreté voirie) et le budget annexe de la collecte et du traitement des déchets.

Ainsi, entre 2008 et 2013, le montant global des heures supplémentaires/astreintes/primes est passé de 22,486 M€ à 33,893 M€, soit une augmentation moyenne annuelle de 8,6 %, attestant d'une absence totale de maîtrise de ces postes de dépenses par la collectivité.

Les **autres charges de gestion**, plus marginales (40,905 M€ en 2013), correspondent principalement à la contribution au service incendie (10,492 M€), aux indemnités et autres frais des élus (4,183 M€ en 2013 contre 3,746 M€ en 2011) et aux subventions aux personnes de droit privé (8,145 M€ en 2013).

Face à cette situation, la collectivité doit donc prendre des décisions difficiles pour engager les économies structurelles sur le fonctionnement (dépenses de personnel, charges de fonctionnement courant non contraintes par des engagements externes) indispensables pour redresser l'autofinancement.

¹⁵ Le contrôle des mandats imputés au compte 6228 « Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » a montré que des dépenses relatives à des contrats de prestations de services y étaient imputées à tort notamment sur le budget annexe de l'assainissement à hauteur de 15 M€ par an environ. Il conviendrait donc de corriger les dépenses du compte 611 de ces « erreurs d'imputation ».

2.1.1.2 La nécessité d'une appréciation sincère des contraintes

Malgré une hausse de la fiscalité ménages¹⁶ (+ 1 point sur la taxe d'habitation, + 2 points sur la taxe foncière¹⁷), le budget primitif pour 2014 n'avait pas pu être présenté en équilibre sans un recours à une reprise anticipée des excédents reportés (73,701 M€)¹⁸, dans le respect des dispositions des articles R. 2311 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), comme l'a indiqué l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

En outre, l'effort global d'équipement de 399,027 M€ inscrit au budget primitif 2014 (même ramené à 378,697 M€ en budget supplémentaire) restait largement supérieur aux engagements pris par la communauté urbaine auprès de l'agence de notation Fitch Ratings (300 M€ en 2014, 250 M€ en 2015) au regard de l'autofinancement dégagé.

Toutefois, comme le précise la collectivité, *« si le volume de crédits de paiement fixé à 250 M€ en 2015 constituait un seuil permettant de rétablir de façon radicale et immédiate les ratios prudentiels clés et de diminuer l'endettement de la collectivité, cette réduction s'est avérée difficilement supportable en raison des opérations irréversibles et des obligations s'imposant à MPM.(...) Une trajectoire de réduction progressive a été fixée en débat d'orientation budgétaire 2015 pour parvenir au montant maximum de 250 M€ de crédits de paiement par an d'ici 2019, niveau permettant de stabiliser la dette.(...) Pour le budget primitif (BP) 2015, 337 M€ de dépenses d'équipement ont été votés (pour un montant prévisionnel de réalisation de 299 M€) permettant de maintenir le besoin de financement par l'emprunt à son niveau de 2014, soit environ 150 M€ ».*

Enfin, des compétences non prévues et pour l'exercice desquelles aucun financement n'est encore disponible doivent être prises en compte. Tel est le cas de la compétence de gestion des eaux pluviales des communes membres (surtout la ville de Marseille) à la suite d'une décision de justice. C'est aussi le cas pour les compétences nouvellement transférées par la loi MAPTAM à compter de janvier 2014 (exemple : aires de gens du voyage¹⁹).

La décision modificative (DM1) votée le 18 juillet 2014 avait pour objet de rétablir l'équilibre de la section de fonctionnement, en anticipant une amélioration du résultat 2014 et donc de la capacité d'autofinancement.

Le budget supplémentaire voté le 9 octobre 2014 a complété la DM1 dans le mouvement à la baisse amorcé en fonctionnement, comme en investissement, avec notamment la réduction prévue du volume des emprunts 2014 de 22,622 M€ après une diminution de 35,331 M€ en DM1 concomitamment à une correction à la baisse de 20,330 M€ de crédits de paiements.

Toutefois, il convient de relativiser les ajustements à la baisse annoncés entre les prévisions inscrites au budget primitif et celles issues du budget supplémentaire.

En effet, le montant global des dépenses réelles de fonctionnement n'a pas réellement diminué, avec certes une baisse des charges financières, mais qui ne compense pas complètement la hausse des charges de gestion (notamment la prise en charge de la compétence de gestion des eaux pluviales, l'augmentation des participations à l'équilibre des budgets annexes, les charges fiscales attachées au centre de traitement multifilières de Fos (TGAP), les dépenses de personnel etc.).

Pour ce qui concerne les recettes de gestion, la baisse provient pour l'essentiel de mouvements opérés sur les budgets annexes de l'assainissement (- 4,5 M€ pour les recettes de redevances d'assainissement notamment) et de l'eau (- 2,25 M€ de produit de la surtaxe « eau brute »). Pour les autres recettes de fonctionnement, il convient de noter que l'augmentation entre les deux inscriptions provient pour l'essentiel d'annulations de rattachements de crédits 2013 (+ 4,11 M€) sur le budget annexe de la collecte et du traitement des déchets ainsi que des ajustements plus mineurs sur le budget annexe des transports²⁰.

¹⁶ Elle correspond partiellement à un engagement pris au cours de la précédente mandature auprès de l'agence Fitch Ratings pour obtenir la note A+ à l'automne 2013 (+ 2 points pour la taxe d'habitation et la taxe foncière).

¹⁷ Délibération du 25 avril 2014.

¹⁸ Voir la note d'orientation budgétaire BP 2014.

¹⁹ Délibération du 9 octobre 2014.

²⁰ Source : rapports de présentation MPM BP, DM1 et BS 2014.

<i>En M€</i>	BP 2014	BP + DM1 + BS 2014	Ecart
Dépenses réelles de fonctionnement	1 249,688	1 250,122	+0,434
<i>Dont dépenses de gestion</i>			
<i>Dont autres dépenses de fonctionnement (financières et exceptionnelles)</i>	1 183,992	1 188,874	
	65,696	61,248	
Recettes réelles de fonctionnement	1 322,782	1 325,258	+ 2,476
<i>Dont recettes de gestion</i>			
<i>Dont autres recettes de fonctionnement (financières et exceptionnelles)</i>	1 312,07	1 305,495	
	10,712	19,763	

Source : rapport de présentation CUMPM – Budget supplémentaire 2014

L'absence de baisse du volume des crédits inscrits au budget supplémentaire trouve une partie de son explication dans certaines inscriptions figurant au budget primitif (budget principal), notamment en matière de dépenses de personnel, qui posaient un problème de sincérité.

Pour 2014, à titre d'exemple, il est effectivement surprenant de constater qu'une mesure à hauteur de 0,684 M€ doit être ajoutée en budget supplémentaire alors qu'elle correspond, selon MPM elle-même, à « des crédits non budgétés au BP 2014 liés à l'effet report en 2014 de la fin du plan de recrutement 2013 ».

Cette sous-estimation certes modeste au niveau du budget primitif 2014, des effets attendus et prévisibles des plans de recrutements ou des revalorisations indemnitaires, s'est avérée particulièrement significative sur certaines gestions au regard des écarts entre les prévisions au BP et les crédits ouverts²¹.

Ainsi « l'impasse » observée en 2011 est supérieure à 10 M€, essentiellement au niveau des dépenses de personnel, ce qui remet en cause la réalité de l'équilibre du budget primitif adopté cette année-là.

<i>en €</i>	2011			2012		
	BP	Crédits ouverts	CA	BP	Crédits ouverts	CA
012						
BP	88 012 124,00	96 216 395,29	95 125 840,45	95 373 091,00	98 549 868,79	97 875 056,31
BA collecte	66 080 445,00	67 870 000,00	67 350 215,11	67 853 620,00	67 927 893,56	67 804 597,46
BA transports	2 764 610,00	3 823 968,00	3 823 674,53	3 988 207,00	4 364 042,94	4 306 148,99
BA assainissement	4 293 130,00	4 343 579,43	4 318 094,47	4 331 949,00	4 441 106,14	4 441 106,14
BA eau	3 282 825,00	3 272 003,37	3 119 508,94	3 126 475,00	3 207 802,89	3 168 057,96
BA ports	3 596 496,00	3 795 669,23	3 735 733,37	3 830 041,00	3 887 457,56	3 867 598,22
BA MIN	-	-	-	-	100 000,00	33 841,55
BA crematorium	631 770,00	601 539,53	556 833,10	631 770,00	556 718,97	538 332,59
BA aménagement	-	-	-	-	-	-
Total	168 661 400,00	179 923 154,85	178 029 899,97	179 135 153,00	183 034 890,85	182 034 739,22
<i>écart au BP</i>		6,7%	5,6%		2,2%	1,6%
		11 261 754,85	9 368 499,97		3 899 737,85	2 899 586,22

source : comptes annuels MPM

L'appréciation sincère des contraintes et sa traduction dans les documents budgétaires prévisionnels constitue l'un des enjeux du redressement de la collectivité. Elle constitue en effet la condition de la fixation au bon niveau des mesures de redressement structurelles en dépenses comme en recettes.

En effet, les décisions modificatives et le budget supplémentaire ne doivent pas être utilisés comme des moyens d'ajouter des crédits volontairement sous-estimés au moment de l'établissement du budget primitif.

²¹ Les notes d'argumentaires budgétaires annuelles de la Direction de pôle Ressources humaines mettent en évidence le caractère délibéré de la sous-évaluation (BP 2011, BS 2011, BP 2012, BS 2012).

2.1.2 Une dette élevée

2.1.2.1 L'organisation administrative de la gestion de la dette de MPM

- Situation dans l'organigramme de MPM

La dette et la trésorerie de MPM sont gérées par la direction de la dette et de l'ingénierie financière (DDIF) au sein du Pôle Finances (DPF). Cette DPF est elle-même rattachée à la Direction Générale Ressources et Administration Générale (DG-RAG).

- Un champ de compétences qui s'élargit mais qui demeure insuffisamment exploité par l'exécutif

Anciennement service de la dette, la DDIF est devenue l'une des directions du Pôle Finances le 1^{er} janvier 2014. Cette évolution traduit le renforcement de cette structure, qui reposait sur une seule personne jusqu'à une période récente, et qui compte aujourd'hui 5 agents. L'élargissement et le renforcement de cette direction a accompagné la diversification et la sophistication croissantes de la gestion d'instruments financiers nouveaux par MPM (emprunts obligataires, *Euro Medium Term Notes* (EMNT)²², PPP, crédits-bails).

2.1.2.2 Activité, outils et stratégie de la DDIF

- Activités et outils

La DDIF est chargée de trouver les meilleures conditions de financement sur les marchés bancaire et obligataire afin de financer les investissements que MPM n'autofinance pas. A la suite de la crise financière de 2008, qui a très largement contraint le recours à l'emprunt bancaire classique, MPM a réalisé pour la première fois en 2012 des levées de fonds désintermédiées, directement sur les marchés financiers, par le biais d'émissions obligataires.

Ce nouvel outil a permis de « desserrer l'étreinte » qui pesait sur MPM, dont l'équilibre budgétaire était sérieusement menacé du fait de la difficulté à souscrire un volume d'emprunts bancaires « classiques » suffisant. Ces emprunts obligataires, qui présentent des avantages indéniables, mais aussi des contraintes, ne sauraient en tout état de cause être considérés comme une solution miraculeuse dispensant MPM de stabiliser, puis de réduire son endettement.

La « production » administrative de la DDIF est globalement fondue dans celle de la DPF, et s'exprime majoritairement dans les notes rédigées dans le cadre du processus budgétaire (rapports de présentation des différents documents budgétaires : DOB, BP, CA...) ou qui répondent à des commandes précises (note sur l'emprunt toxique par exemple).

Les sujets d'actualité de la DDIF concernent à la fois le volet transport (incidence des projets BUS et du renouvellement des rames de métro), la tour Constructa ou l'émission d'EMNT.

La DDIF produit ses propres études, notamment sur la gestion de la trésorerie ou sur l'opportunité de sortir de l'emprunt EUR/CHF par exemple. Elle dispose également d'un audit annuel de sa dette rédigé par son conseil financier, du rapport de notation et des revues semestrielles de Fitch, de l'analyse financière du poste comptable, ainsi que d'un audit financier récent, datant de la prise de fonction du nouvel exécutif.

Néanmoins, la plupart de ces analyses, dont la collectivité précise qu'elles constituent des éléments d'appréciation parmi d'autres, construites à partir des données fournies par MPM, n'apportent pas une grande valeur ajoutée par rapport aux propres analyses de la DDIF et de la DPF et peuvent même donner l'impression paradoxale que la situation financière de la collectivité est globalement satisfaisante, avec des améliorations ponctuelles, alors que tel n'est pas le cas, comme le constate d'ailleurs la DPF elle-même.

²² Instruments de dette intermédiaire entre celle du papier commercial (inférieure à un an) et celle des obligations.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a confirmé que « les analyses produites par la DDIF ne [constituaient] qu'un des éléments de la structure de pilotage financier de MPM » et souligné que « la direction des finances [disposait] parallèlement des compétences techniques en interne qui [avaient] par exemple permis d'implémenter un modèle stochastique et autorégressif d'ordre 1 de prévision des flux de trésorerie, ou encore, dans le cadre de l'ingénierie financière, d'élaborer des modélisations des économies de certains projets d'investissement réalisés en DSP (...) ». La chambre prend acte de ces précisions mais considère qu'elles n'invalident pas son analyse.

- Une stratégie réelle mais non formalisée

La DPF a un rôle d'alerte sur la situation financière de la collectivité et de préconisation pour surmonter les difficultés détectées. Ainsi, son diagnostic global sur le niveau d'endettement de MPM (« le poids de la dette atteint un niveau inquiétant ») et le recours excessif à l'emprunt (« les opérations programmées et non financées s'élèvent à plus de 2,4 milliards : même sans AP nouvelles, et au regard des capacités d'investissement de MPM, il faudrait 8 à 10 ans pour honorer les engagements pris »²³) apparaît pertinent.

Sur la structure de l'endettement, la DDIF poursuit les objectifs suivants :

- Optimiser et sécuriser les emprunts nouveaux (recherche des meilleurs taux avec des produits sûrs) ;
- Monitorer l'emprunt toxique EUR/CHF ;
- Viser un ratio fixe/variable de l'ordre de 60 % /40 % ;
- Diversifier les prêteurs ;
- Recourir de manière équilibrée aux financements bancaires et obligataires ;
- Adosser la durée des emprunts sur la durée d'amortissement des équipements.

Cette doctrine gagnerait à être formalisée, ce qui explique sans doute qu'elle soit inégalement respectée, notamment en ce qui concerne la diversité des prêteurs. Elle a cependant permis à la collectivité d'avoir une structure de dette globalement saine, à l'exception notable de l'emprunt EUR/CHF, souscrit antérieurement à la période sous contrôle (2006).

Il est enfin à noter que MPM compte parmi les premiers membres de l'Agence France locale créée à l'initiative notamment de l'assemblée des communautés urbaines de France pour apporter des crédits aux collectivités locales, financés par des émissions obligataires.

2.1.2.3 L'évolution de l'encours de la dette de MPM

- Un niveau d'endettement élevé

Au 31 décembre 2013 (dernier exercice clos), l'encours de la dette consolidée de MPM²⁴ s'élevait à plus d'1,5 milliard d'euros, et devait atteindre 1,6 milliard fin 2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dette consolidée	1 450 008 149 €	1 432 363 305 €	1 473 284 410 €	1 476 312 586 €	1 577 595 747 €	1 600 000 000 €

Encours de dette consolidée MPM (Sources : Anafi, d'après Comptes de gestion, maximum prévisionnel en 2014, chiffres MPM)

Le niveau très élevé de cet encours est confirmé par le ratio encours de dette sur population, qui s'élève à 1 499 euros par habitant en 2013. Pour comparaison, la moyenne de la strate des communautés urbaines s'élevait à 749 €/habitant en 2011²⁵. À la même date, ce ratio s'élevait déjà à 1 403 € à MPM, soit près du double.

²³ Note d'alerte budgétaire de 2013.

²⁴ C'est-à-dire la dette du budget principal et celle de six autres budgets annexes : assainissement, eau, ports, collecte et traitement des déchets, aménagement et transports.

²⁵ Dernières données nationales disponibles, issues de la publication « les collectivités locales en chiffres 2013 » de la DGCL.

Le niveau très élevé de l'endettement de MPM, est également confirmé par la part que représente l'endettement de MPM dans celui de l'ensemble des communautés urbaines, puisqu'il atteignait 25 % en 2011 (alors que la population de MPM représente 14,5 % de la population totale de l'ensemble des communautés urbaines).

- Qui continue de progresser

La dette de MPM, qui se situe de longue date à un niveau élevé, a constamment progressé entre 2008 et 2014, quoique à un rythme moindre qu'au cours de la mandature précédente.

L'augmentation nette de l'encours (emprunts nouveaux moins l'amortissement en capital du stock de dettes) a été de près 33 M€ en moyenne annuelle durant la période sous revue, avec une augmentation sensible sur les trois derniers exercices contrôlés (aux alentours de 70 M€ de dettes supplémentaires par an).

Sans mesures correctrices énergiques (rétablissement du niveau de la CAF et réduction du programme prévisionnel d'investissements, non soutenable en l'état), cet encours de dette continuera d'augmenter dangereusement. Comme cela a été indiqué plus haut, il devait ainsi à nouveau augmenter en 2014 pour atteindre 1,6 Md€. L'hypothèse d'un encours supérieur à 1,6 Md€ à court terme (dès 2015 en réalité) est très probable, si rien n'est fait pour maîtriser les charges de gestion et si les investissements programmés sont maintenus dans leurs montants et leur calendrier. A volume d'investissement et CAF comparables à ceux observés lors des trois derniers exercices, la barre des 1,8 Md€ de dette serait ainsi atteinte dès 2017²⁶.

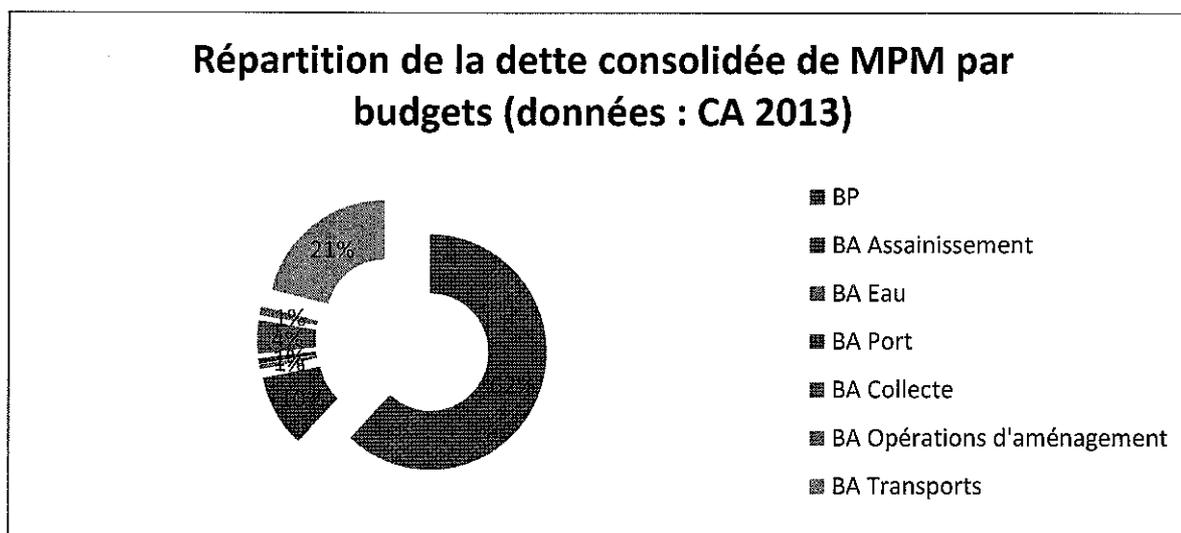
En réponse à ces observations, MPM a indiqué avoir pris les mesures nécessaires, en fonctionnement et en investissement, pour que ce scénario ne se réalise pas. Son objectif est de « stabiliser [l'encours de la dette] entre 2015 et 2017 à 1,6 Md€ » puis de le faire « commencer à diminuer à l'horizon 2019 », cette baisse étant liée « à la réduction progressive des crédits de paiements : 300 M€ en 2016, 280 M€ en 2017, 260 M€ en 2018 et 250 M€ en 2019 ».

2.1.2.4 La structure de la dette de MPM

- Par budgets

La dette consolidée de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole prend en compte la dette de son budget principal ainsi que les encours de dette consolidés des six budgets annexes qui lui sont rattachés.

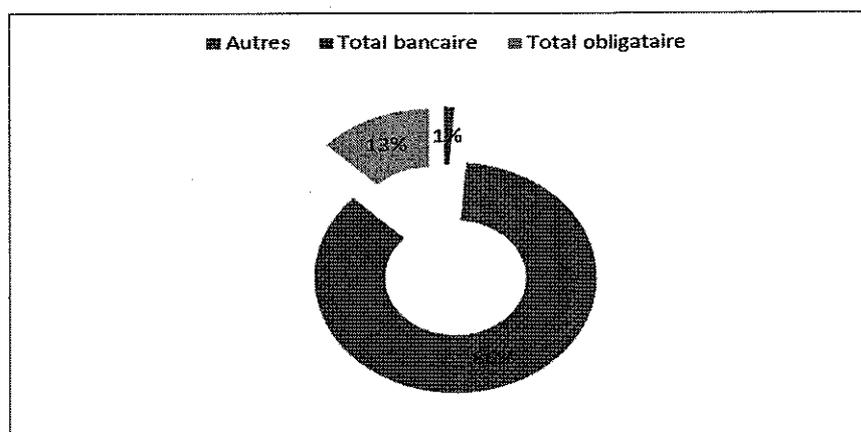
L'existence de certains de ces budgets annexes est très récente (BA de la collecte et du traitement des déchets et BA des transports qui ont été « autonomisés » en 2011, BA des opérations d'aménagement créé en 2012) ; l'analyse de l'évolution propre de chacun de ces budgets au cours de la période examinée n'est pas donc pertinente.



²⁶ Ce niveau théorique est calculé « toutes choses égales par ailleurs », à partir des moyennes de la CAF et des investissements des trois derniers exercices contrôlés.

- Par nature d'emprunts

Les emprunts bancaires « classiques » représentent encore la majorité de la dette communautaire, à hauteur de 1 255 M€, contre 188,1 M€ d'emprunts obligataires. A cela s'ajoutent des prêts de divers organismes, notamment de l'agence de l'eau, et des prêts des communes au profit de MPM, réalisés lors de la création de l'EPCI, pour un volume très marginal.



Répartition de la dette consolidée de MPM par nature d'emprunts

- Par nature de risque et de taux

La classification des emprunts retenue dans la charte de bonne conduite Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le degré de risque lié aux indices inclus dans la formule de calcul du taux applicable et la lettre (de A à E) exprime celui lié à la structure de la formule et notamment l'impact d'un multiplicateur. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits interdits par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

Selon cette classification, la dette de MPM se présente ainsi :

Catégorie "Gissler"	Nombre	CRD	date de souscription	%age de l'encours total
1A	152	1 377 460 681,73 €		94,32%
2A	1	26 642 394,80 €	2012	1,82%
2B	1	30 344 827,62 €	2007	2,08%
6F	1	25 918 864,80 €	2006	1,77%

Répartition des emprunts contractés par MPM selon la charte « Gissler », capital restant dû (CRD) au 30/10/2014

(Source : données MPM, tableau et calculs CRC)

Hormis l'emprunt EUR/CHF (voir plus loin), la dette de MPM est saine, ce que les niveaux actuels des taux moyens viennent corroborer. Ainsi, les emprunts à taux fixe, qui représentent 59,23 % de l'encours affichent-ils un taux moyen de 4,10 % et les emprunts à taux variables, qui représentent 33,78 % de l'encours, un taux moyen de 0,93 %.

Au global, le taux moyen de la dette de MPM était de 2,8 % sur la totalité de l'exercice 2013 (source Anafi, d'après les comptes de gestion).

- Par prêteurs

Au sein de l'encours de dette de MPM, la Caisse d'Epargne-CEPAC²⁷ concentre plus du tiers (34,88 %) des dettes strictement bancaires. Cette part historiquement prépondérante a diminué avec le recours aux émissions obligataires.

Vient ensuite, mais loin derrière, la Caisse des dépôts et consignations qui porte 9,59 % de la dette bancaire communautaire.

²⁷ Caisse d'Epargne Provence Alpes Corse.

Répartition de l'encours de la dette MPM au 31/12/2014		
Emissions obligataires	18,86%	302 400 000,00
Caisse d'Epargne	34,88%	559 275 312,71
Dexia CL	17,25%	276 511 709,89
Société générale	4,04%	64 706 232,84
Caisse des Dépôts et consignations	9,59%	153 805 537,08
Depfa Bank	4,49%	71 934 430,89
Banque postale	1,42%	22 800 000,00
Crédit agricole	4,16%	66 679 310,34
Agences de l'eau	1,21%	19 326 161,11
Communes	0,68%	10 853 752,43
SFIL CAFIL	2,45%	39 336 444,52
Crédit Mutuel	0,98%	15 712 500,00
	100,00%	1 603 341 391,81

Source : MPM

2.1.2.5 Le coût de la dette

L'annuité de la dette comprend le remboursement en capital de l'encours ainsi que le paiement des intérêts d'emprunts. À cela peuvent s'ajouter, à la marge, d'autres frais financiers, liés par exemple à des émissions obligataires, la prestation de l'agence de notation ou des frais de renégociation.

Entre 2009 et 2013, l'annuité de la dette communautaire se présente ainsi :

	2009	2010	2011	2012	2013
Annuité de la dette (en milliers d'€)	115 645	104 057	101 647	127 882	131 753
Dont intérêts des emprunts et dettes (en milliers d'€)	49 531	35 972	41 564	51 219	44 051

Source : Anafi, d'après comptes de gestion

Ce tableau permet d'observer que la baisse des intérêts ne suffit pas à rendre les annuités soutenables.

2.1.2.6 La capacité de désendettement

La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité de l'encours de la dette en y affectant la totalité de l'autofinancement dégagé au cours d'une année donnée.

Toutefois, cet indicateur étant un ratio d'agrégats dont la fiabilité n'est pas totale, il n'est pas d'une robustesse éprouvée en valeur absolue, surtout dans un périmètre changeant qui a vu certains transferts de dettes, entre MPM et la RTM par exemple. De plus, certaines variations annuelles le rendent particulièrement volatile. Malgré ces précautions, il reste en tendance, un bon outil de comparaison par rapport à la moyenne des communautés urbaines.

Entre 2009 et 2013, la capacité de désendettement (rapport entre la dette consolidée et la CAF consolidée) a évolué de la façon suivante :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dette consolidée en € (A)	1 450 008 149	1 432 363 305	1 473 284 410	1 476 312 586	1 577 595 747	1 577 432 086
CAF consolidée, en € (B)	69 821 360	132 594 935	106 654 361	82 187 816	123 786 530	127 339 580
Capacité de désendettement, en années (A/B)	20,77	10,8	13,81	17,96	12,74	12,39

Source : Anafi, d'après comptes de gestion

La plate-forme Insito par laquelle MPM gère sa dette affiche, elle, une capacité de désendettement différente en 2013 (18,62 ans). L'agence qui a noté MPM projette même une capacité de désendettement de 19 ans à l'horizon 2017, avec des données pourtant plus optimistes que celles existant aujourd'hui²⁸. Quelle que soit la source retenue, la capacité de désendettement de l'établissement apparaît néanmoins systématiquement comprise entre 10 et 21 années sur les exercices récents, avec des projections de court terme qui tendent plus vers le haut que le bas de cette fourchette. Il apparaît en outre que cette capacité de désendettement est bien moindre que celle de la moyenne des communautés urbaines, qui était, respectivement, de 4,88 et 5,46 années en 2011 et 2012.

2.1.2.7 *Des causes anciennes et connues*

MPM s'est lancée, depuis plusieurs exercices, dans une forme de « fuite en avant » en ce qui concerne l'emprunt, avec des montants souscrits élevés et en progression sur la période, qui excèdent l'amortissement de la dette existante (sauf en 2010).

	2010	2011	2012	2013	2014
Emprunts nouveaux de l'année	70 000 000 €	105 864 440 €	96 553 952 €	135 194 112 €	153 000 000 €
Amortissement du capital	87 662 225 €	55 307 597 €	53 356 801 €	98 035 975 €	104 000 000 €
Solde	-17 662 225 €	50 556 843 €	43 197 151 €	37 158 137 €	49 000 000 €

Emprunts nouveaux et amortissement de la dette (Source : CA de la commune)

Cette souscription massive d'emprunts trouve sa cause, d'une part, dans la dégradation de l'autofinancement disponible et, d'autre part, dans la montée en puissance des investissements programmés.

La dégradation de la CAF illustre la difficulté de MPM à maîtriser le dynamisme de ses charges de fonctionnement dans un contexte de ressources stables. D'autres facteurs, au poids financiers conséquent, contribuent également à obérer les marges de manœuvre financières de MPM (calcul des charges et des produits transférés par les communes à l'EPCI préjudiciables à MPM, poids financier des protocoles transactionnels).

2.1.2.8 *L'emprunt n° MPH272877EUR/021442 indexé sur la parité euro- franc suisse*

- **Caractéristiques générales**

En septembre 2010, MPM a souscrit un emprunt auprès de Dexia pour refinancer un précédent emprunt souscrit auprès de cette même banque en 2006 et qui était déjà indexé sur la parité euro / franc suisse. Imputé sur le budget des transports depuis la création de ce budget annexe, il présente les principales caractéristiques suivantes :

Montant du prêt : 27 504 939,58 €

Date de versement des fonds : 1^{er} novembre 2010

Durée totale de 27 ans, décomposable en deux phases (du 1/11/2010 au 1/11/2027 exclus et du 1/11/2027 inclus au 1^{er}/11/2037 exclu).

La caractéristique principale de cet emprunt tient aux modalités de calcul de son taux sur la première phase, qui prend en compte le taux de change entre l'euro et le franc suisse. Ainsi, si le cours EUR-CHF est supérieur ou égal au taux pivot de 1,44, le taux d'intérêt est égal à 2,70 %. En revanche, si le cours de change EUR-CHF est inférieur au cours pivot de 1,44, le taux d'intérêt est calculé ainsi : $2,70 \% + 0,5 * [(1,44 / \text{Cours } \text{€-CHF}) - 1]$

Il s'agit d'une indexation particulièrement risquée puisque :

- pour une parité de 1,20 francs suisses pour un euro, comme cela a longtemps été le cas de par la volonté et du fait des interventions de la banque nationale suisse (BNS), le taux applicable atteint d'ores et déjà le niveau prohibitif de 12,7 % ;
- pour une parité de 1 qui a été frôlée après la décision récente de la BNS de ne plus défendre la parité de 1,20, le taux applicable grimpe à plus de 24 %.

²⁸ CAF moins dégradée et investissements moins soutenus.

Il convient de noter que la formule de calcul du taux a pour effet d'accroître les effets des variations du cours de change sur le taux applicable, contrairement à ce que donne à penser la présentation littéraire de la formule dans le contrat. Elle indique en effet, de manière trompeuse, que la formule de calcul du taux intègre seulement « 50 % du taux de variation du cours de change de l'euro en francs suisses » alors qu'en pratique, tel n'est pas le cas, puisqu'une variation de 20 % de la parité (passage de 1,2 à 1) entraîne une hausse de 100 % du taux (passage de 12,7 % à plus de 24 %).

- Les négociations en cours

MPM s'est rapprochée de la SFIL (société de financement local), structure publique qui a repris la majeure partie des emprunts de Dexia, afin de voir s'il était possible de sortir de cet emprunt ou, à tout le moins, de le sécuriser, même partiellement. Les possibilités de sorties contractuelles étaient particulièrement coûteuses, car assorties du paiement d'une soulte représentant 150 % du capital restant dû. Pour une sécurisation partielle de cet emprunt, la SFIL demandait le paiement d'une soulte de 2,5 M€ en contrepartie de la cristallisation, pendant un an seulement, du taux atteint pour une parité de 1,2.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'un accord aurait été trouvé avec la SFIL pour sortir totalement de cet emprunt, incluant une aide du fonds de soutien mis en place par les pouvoirs publics, mais sans en préciser les conditions. Cet accord n'était cependant toujours pas finalisé lorsque MPM a répondu aux observations provisoires de la chambre, plusieurs scénarii étant encore en discussion. La chambre ne peut donc pas porter d'appréciation sur cette négociation. Elle constate cependant, au vu de la note transmise par MPM à ce sujet, que l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) était évaluée par la SFIL au 28 février 2015 à 59,4 M€, soit un montant représentant 2,34 fois le capital restant dû, et que l'aide susceptible d'être attribuée par le fonds de soutien était estimée à 34,24 M€ sur 14 ans, soit 57,64 % de l'IRA.

2.1.2.9 Les émissions obligataires

Confrontée au resserrement de l'accès au crédit bancaire, MPM s'est fortement orientée à partir de 2012 vers les produits désintermédiés que constituent les émissions obligataires. Aujourd'hui, l'encours obligataire de MPM atteint 188 M€, ce qui représente environ 13 % de sa dette globale. Cette proportion somme toute réduite, s'explique par le recours récent à de telles souscriptions. En effet, si le premier emprunt obligataire a été souscrit en 2007 (pour 12 M€), la majeure partie de l'encours obligataire a été souscrite en 2012 et 2013, et pour des montants cette fois très conséquents (116,7 M€ en 2012, et 63 M€ en 2013, la campagne 2014 n'était pas encore achevée à la fin de l'instruction).

Ces émissions obligataires ont permis une montée en compétence de la collectivité en termes d'ingénierie financière. Elles lui ont également permis de « boucler » en 2012 son budget du fait de la raréfaction du crédit bancaire cette année-là. Le recours à ce mode de financement a également conduit MPM à prendre des engagements auprès de tiers (agence de notation, investisseurs) en contrepartie de ces émissions, qui actent la nécessité d'un rétablissement de la CAF et d'un calibrage à due proportion des investissements de la communauté urbaine.

La chambre note cependant que les données contenues dans le prospectus visé par l'AMF, à destination des souscripteurs, ne sont pas totalement fiables. Ainsi, au point 7 du prospectus est-il affirmé qu'il n'existe « aucune procédure judiciaire ou d'arbitrage (ni aucune procédure dont l'Emetteur concerné a connaissance, qui est en suspens ou dont il est menacé) qui pourrait avoir ou a eu récemment des effets significatifs sur la situation financière des Emetteurs. » Or, le seul contentieux sur l'incinérateur (qui a déjà donné lieu à une condamnation de MPM), n'apparaît pas dans cette rubrique, alors qu'il fait peser un risque de plusieurs dizaines de millions d'euros sur la collectivité. L'argumentation de la collectivité, selon laquelle l'existence d'un risque important ou significatif sur la situation financière globale de MPM n'est pas avérée tant que le contentieux n'a pas abouti, ne peut être admise et contrevient à l'obligation d'une information exhaustive.

La fiabilité de certains ratios financiers apparaît également contestable. Ainsi, le ratio de dette par habitant affiché par la collectivité est celui de la dette de son seul budget principal, et non celui de sa dette consolidée, comme le fascicule le prétend pourtant.

Enfin, si l'agence Fitch a attribué à MPM la note A+ (F1), avec des perspectives stables, la lecture du rapport de notation fait apparaître que cette note tient beaucoup au contexte national dans lequel s'inscrit l'établissement public. Par ailleurs, la perspective de stabilité de cette note repose à la fois sur une restauration de la CAF, qui semble hors de portée à court terme, et sur un niveau d'investissement plus faible que celui qui ressort de ceux déjà programmés. Parmi les facteurs de sensibilité pouvant conduire à une baisse de la note de MPM figurent une hausse plus importante que prévue des dépenses, ou une progression moins forte des recettes, une CAF brute inférieure à 10 % et une capacité de désendettement de 20 années ou plus. Or, parmi ces critères baissiers, certains sont déjà atteints, et d'autres menacent de l'être.

2.1.2.10 Réflexion dans le cadre de la perspective métropolitaine

La chambre constate qu'à la date d'achèvement de son contrôle, la réflexion de la collectivité sur les effets de la création de la métropole restait encore peu opérationnelle, notamment sur le pacte financier (fiscalité, dotations de l'Etat, évaluation des transferts), alors que le nouvel EPCI doit fonctionner dès le 1^{er} janvier 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, MPM a fourni de nombreux documents²⁹ pour tenter d'infirmer ce constat, mais aucun d'entre eux ne comble cette lacune constatée par la juridiction. Ils contiennent certes parfois quelques simulations financières mais elles sont, soit très ponctuelles, soit très générales, et en tout état de cause peu opérationnelles à ce stade car soumises à de nombreux aléas. En outre elles n'émanent jamais de MPM.

En l'absence de simulation de consolidation des EPCI concernés, d'étude de préfiguration ou d'amorce de mise en place d'un dialogue de gestion, la chambre ne peut que s'inquiéter du retard dans la prise en compte de cet enjeu, pourtant majeur.

2.1.2.11 Prospective

L'endettement de MPM s'est accru de 200 millions d'euros environ au cours du mandat écoulé. Si cette progression a été nettement moins importante que lors des mandats précédents, il convient cependant de noter qu'elle est intervenue dans une situation d'endettement déjà très élevé.

L'absence de majorité politique pour utiliser le levier fiscal peut expliquer l'accroissement de cet endettement tout comme l'habitude prise de maintenir un niveau d'investissement élevé pour satisfaire les communes membres de l'EPCI. Pour autant, en l'absence d'un plafonnement et d'une priorisation claire des investissements, la décision de la nouvelle majorité de relever les taux de la fiscalité locale n'a pas réglé le problème de la dette qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait continuer mécaniquement à augmenter.

Avec des recettes peu dynamiques et des charges de gestion non maîtrisées qui obèrent la capacité d'autofinancement de la collectivité, le rythme d'investissement actuel de MPM n'apparaît pas soutenable, alors même que les opérations concernées correspondent souvent à des coups « déjà partis » sur lesquels MPM n'a donc quasiment pas de prise, comme dans le cas du renouvellement du matériel roulant du métro, du boulevard urbain sud ou de la participation de MPM à la L2.

²⁹ Comme par exemple, une note sur « les enjeux de la fiscalité directe » pour la réunion du groupe de travail Finances / Fiscalité du 23 juillet 2014, qui reste très générale et se limite (8 pages), comme son titre l'indique, à cadrer les enjeux. En outre il n'émane pas de MPM mais est signé conjointement de la mission de préfiguration, de KPMG qui travaillait pour la mission, et de la DRFIP.

Ou encore un document consacré au FPIC mais dont seule la page 7 est en rapport avec l'observation puisqu'elle essaye d'anticiper, sur la base d'une « étude dont la source est confidentielle et à prendre avec réserve » les conséquences de la mise en place de la métropole sur les prélèvements pratiqués en 2016 sur les communes membres au titre du FPIC. On y lit avec intérêt que les communes contributrices, avant la Métropole, vont voir leur prélèvement diminuer et que celles qui bénéficiaient du FPIC risquent de devoir supporter un prélèvement, en particulier Marseille qui passerait de + 18,7 M€ à quelques millions en moins.

Quand d'autres ne sont plus d'actualité comme cette « feuille de route des élus pour la première réunion du groupe de travail Finances / Fiscalité » mis en place quand les élus pensaient encore pouvoir amender la loi pour vider la métropole de sa substance ou sont hors sujet comme cette note concernant « la computation des seuils à MPM et les enjeux métropolitains ».

Cette situation est bien connue des services qui ont, à plusieurs reprises et dès 2013, alerté l'exécutif à la fois sur « l'absence récurrente de maîtrise de nos dépenses de fonctionnement (qui) est contraire aux engagements pris dans les rapports d'orientation budgétaires précédents, et s'écarte de façon significative des objectifs affichés dans les prospectives budgétaires établies jusqu'alors » et sur le fait que, « sans réduction importante de son effort d'investissement, MPM pourrait ne plus être temporairement ou à plus longue échéance en capacité de faire face à ses dépenses et risquer la cessation de paiement. Ce qui l'exposerait à la mise sous tutelle préfectorale et à une réduction drastique des dépenses (limitées aux seules dépenses obligatoires) dès la préparation du BP 2014.³⁰ »

2.1.3 Une programmation pluriannuelle des investissements à refonder

2.1.3.1 Une hausse des autorisations de programme votées sans lien avec l'évolution des ressources de la collectivité

Le volume des autorisations de programme (AP) a fortement augmenté à compter de 2008. Elles ont ainsi progressé de 495,5 M€ (soit + 17 %) entre fin 2007 et fin 2009. Entre fin 2012 et fin 2013, l'encours des AP votées a encore progressé de 216 M€ soit + 7 %.

A fin 2013, cet encours s'établit à 3 454,058 M€ dont 455,702 M€ au titre des ajustements en AP de la gestion 2013. Le montant des restes à financer³¹ (1 884,845 M€) apparaît désormais plus important que les crédits de paiement (CP) déjà mandatés, alors même que le rythme des paiements n'a pas faibli entre 2012 et 2013 (262,633 M€ en 2012 et 275,943 M€ en 2013) et que les crédits de paiement ouverts en 2014 (après le budget supplémentaire du 9 octobre) se montent à 378,697 M€. (cf. l'annexe n° 3)

Ainsi, au regard du rythme de mandatement des crédits de paiement retenu jusqu'ici par la collectivité, la chambre constate que le ratio de couverture des autorisations de programme non engagées³² atteint un niveau inquiétant puisqu'il dépasse sensiblement les 6 ans (7,06 à fin 2011, 6,83 à fin 2013). Il est en effet communément admis que le seuil de risque de ce ratio est atteint à partir de 6 ans, le taux de couverture courant étant plutôt situé autour de 3 ou 4 ans³³.

CUMPM - SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CRÉDITS DE PAIEMENT AFFÉRENTS (tous budgets)

en €	Situation au 31/12/2007		Situation au 31/12/2009		Situation au 31/12/2011		Situation au 31/12/2013	
Total AP votées	2 889 674 827		3 385 201 626		3 238 056 020		3 454 058 841	
Total CP mandatés	1 545 365 257	53%	1 951 382 022	58%	1 758 528 919	54%	1 569 213 690	45%
Restes à financer	1 344 309 570	47%	1 433 819 604	42%	1 479 527 101	46%	1 884 845 151	55%

source : annexes au comptes administratifs

NB : en 2013, l'ordonnateur a fait évoluer la présentation de ses annexes « Situation des AP/CP » jointe au compte administratif pour les rendre plus détaillées, en faisant notamment apparaître pour la gestion achevée le volume des ajustements en AP, les CP ouverts et consommés. Il pourrait également être utile que les restes à financer puissent être présentés sous forme d'échéanciers.

Le budget primitif pour 2014 prévoit une augmentation significative des autorisations de programme (+ 679,403 M€) avec notamment une inscription nouvelle à hauteur de 522,993 M€ sur le budget annexe des transports, dont 474 M€ au titre du renouvellement des rames du métro.

Ce montant a été légèrement revu à la baisse après le vote du budget supplémentaire d'octobre et s'établit à 631,06 M€ (les crédits de paiement votés sont passés de 399,027 à 378,697 M€).

³⁰ Note d'alerte de la DPF pour le budget 2013.

³¹ Encours d'AP non couvert par des crédits de paiements votés.

³² Ratio de couverture = AP non couvertes par les CP mandatés au 31/12/exercice n / CP mandatés au titre de l'exercice n.

³³ Bulletin juridique des collectivités territoriales n°11/07.

Par ailleurs, par délibération du 9 octobre 2014, des mesures de régularisation de la situation des autorisations de programme ont été adoptées au titre, d'une part, de la clôture d'opérations terminées à hauteur de 389,504 M€ débouchant sur un solde d'AP à annuler de 83,399 M€ et, d'autre part, de l'annulation d'opérations n'ayant pas donné lieu à un début d'exécution³⁴ correspondant à 52,864 M€ d'AP à annuler.

En dépit de ces mesures, le volume des financements supplémentaires à couvrir au titre de 2014 reste conséquent alors que le ratio de couverture actuel, qui est donc de 6 ans, ne permet pas d'envisager d'ajouter, au cours de la mandature actuelle, soit d'ici à 2020, de nouveaux investissements à la liste de ceux qui sont d'ores et déjà programmés.

La réduction drastique des crédits d'investissements constitue dès lors l'un des enjeux majeurs des prochaines années, qui conditionne le redressement de la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a précisé que « *dès 2015, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, la trajectoire d'inscription des crédits de paiement [avait] été corrigée avec un montant de 345 M€ qui permettra de stabiliser le recours à la dette au niveau de 2014* ».

2.1.3.2 Une priorisation nécessaire fondée sur des stratégies affichées

Outre les mesures d'économies immédiates prises au début de la nouvelle mandature, un travail de fond doit être engagé afin de modifier la méthodologie utilisée pour constituer le programme pluriannuel d'investissement (PPI) tel qu'il est présenté par la collectivité (annexe AP/CP du compte administratif).

En effet, son élaboration semble relever davantage d'une consolidation d'arbitrages annuels exécutés sur plusieurs gestions que d'une réelle programmation pluriannuelle « phasée » annuellement.

La démarche de prospective à moyen et long terme qui doit guider la collectivité, réclame des arbitrages et une priorisation des besoins liés à la diversité des compétences dont elle a la charge. L'évaluation précise des charges déclinées par secteurs, consolidées et phasées dans le temps pour correspondre aux priorités et aux moyens financiers de la collectivité, n'est certes pas un exercice aisé, mais il est le seul à être financièrement viable à terme.

Tel est d'abord le cas pour les investissements les plus stratégiques et les plus lourds à financer, découlant de la mise en œuvre du plan de déplacement urbain (PDU), qui impactent plusieurs budgets (budget principal pour les travaux de voirie et d'infrastructures et budget annexe des transports pour les réseaux).

Une identification des opérations liées à sa mise en œuvre devrait dès lors être mise en place dans le PPI pour le budget 2015. Elle permettrait de les différencier des autres opérations d'aménagement de l'espace communautaire (sur le domaine routier, hors PDU) qui sont nombreuses mais ne sont pas pour autant toutes stratégiques et pour lesquelles la collectivité gagnerait donc à étudier la possibilité de les geler, au moins partiellement. Il convient de rappeler que la compétence « Aménagement de l'espace communautaire » représente 74,2 % des dépenses d'équipement en 2013 (204,749 M€ dont 63,417 M€ consacrés à des travaux de voirie).

Le cas d'autres budgets, consommateurs en crédits d'investissement, montre que le défaut d'engagement prospectif a des conséquences financières.

Ainsi, concernant le budget annexe de l'assainissement, l'absence de délibération approuvant le programme d'investissements quinquennal présenté en 2007 conduit depuis à une inscription des opérations en fonction d'arbitrages budgétaires annuels.

Pour le budget annexe de l'eau, le dernier plan quinquennal des travaux a porté sur la période 2006-2010.

³⁴ Le règlement financier de MPM prévoit l'annulation des autorisations de programme pour les opérations qui n'ont pas connu de début d'exécution.

Si MPM affiche, pour ces deux missions, son intention de faire de nouvelles propositions hiérarchisées de travaux, elle précise toutefois que « *la forme sous laquelle les programmes de travaux seront soumis au Conseil de Communauté n'est pas arrêtée à ce jour. Il en va de même de la date à laquelle ces programmes de travaux seront présentés au Conseil de Communauté.* »

Actuellement, ce sont donc, entre autres, les opérations incluses dans le Contrat d'Agglomération 2014-2018 conclu entre MPM, l'Agence de l'Eau et l'Etat³⁵, qui sont inscrites au PPI.

2.1.3.3 La nécessité de mettre en place des outils d'aide à la programmation pour qu'elle soit basée sur des critères objectifs

Au constat des impasses de la collectivité en ce qui concerne la définition de stratégies dans des domaines d'intervention significatifs en termes de charges, s'ajoute celui de l'absence d'outils permettant de disposer de critères objectifs d'aide à la programmation. Tel est notamment le cas en matière d'entretien routier et de politique patrimoniale en général.

Au regard des moyens financiers limités dont dispose la collectivité, l'indispensable amélioration de l'efficacité dans ces domaines passe par la mise en place d'outils métiers de programmation.

Ainsi, en matière d'entretien routier, si la collectivité dispose d'un référentiel des voies dans le cadre de son système d'information géographique (SIG), en revanche elle ne s'est pas dotée d'une application recensant le réseau routier communautaire afin de lui permettre de caractériser les voies en fonction, par exemple, de leur état d'entretien, de vétusté ou de sécurité. Un tel outil est pourtant le seul à même de définir objectivement les priorités d'intervention et d'optimiser la mobilisation des moyens nécessaires à la remise à niveau progressive du réseau de voirie très dégradé en particulier dans la ville de Marseille.

Or à ce jour, il ressort des informations figurant dans les suivis d'opérations établis par les secteurs géographiques « Voirie » que la programmation est davantage basée sur une compilation des demandes des communes débouchant sur un saupoudrage des crédits, que sur une priorisation transversale établie au niveau du territoire communautaire³⁶. Un rééquilibrage vers des choix mieux objectivés techniquement serait plus cohérent avec une recherche d'efficacité.

La chambre prend acte de la décision de MPM, signalée dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, « *de consacrer, à partir du budget 2015, une partie supplémentaire des crédits alloués, à une remise à niveau des voiries structurantes dont la programmation reposera sur l'analyse de son état selon un certain nombre de critères objectifs* ».

A titre de comparaison, la direction des infrastructures dispose d'un tel outil (OASIS) pour le suivi technique des ouvrages d'art dont elle a la responsabilité. Il lui permet de programmer ses opérations de travaux dans le respect des règles strictes de sécurité qui s'imposent pour ces équipements et de s'assurer de leur maintien au bon niveau opérationnel.

En matière de politique patrimoniale, la direction de pôle Patrimoine et logistique s'est dotée d'un outil de gestion qui recense à ce jour les biens immobiliers qu'elle gère (ASTECH)³⁷. Des modules complémentaires de l'outil qui restent encore à alimenter devraient permettre à terme de valoriser ces immobilisations et leur amortissement et de suivre les coûts afférents à la gestion du parc immobilier (travaux et exploitation).

La chambre observe toutefois que cet outil ne recense que partiellement le patrimoine de la collectivité. En effet, hormis le réseau voirie qui fait l'objet d'un suivi spécifique, les biens gérés directement par certaines directions opérationnelles n'y figurent pas alors qu'ils auraient pourtant vocation à y être centralisés comme par exemple ceux relevant de la direction de pôle en charge de l'eau, de l'assainissement et des ports.

³⁵ Conséquence de la perte de la prime d'épuration versée par l'agence de l'eau après que le système d'assainissement de Marseille a été déclaré non conforme en performance pour la station de traitement et pour le réseau de collecte depuis 2011.

³⁶ Les tableaux de programmation renseignent pour au moins trois secteurs sur six, l'information « origine de la demande » pour chacune des opérations suivies. Il apparaît que l'origine mentionnée « mairie » est largement majoritaire par rapport à une origine « MPM ».

³⁷ 130 sites principaux du patrimoine communautaire (source rapport d'activité 2013 de la direction de pôle patrimoine et logistique).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, MPM a justifié la situation constatée par « *des moyens en personnel limités [en raison de l'absence] de transfert des personnels en charge de ces dossiers, en provenance de la ville centre en particulier vers les directions fonctionnelles dont la direction patrimoine logistique* » mais précisé que « *la résolution de ces difficultés à l'aube de la création de la métropole [demeurait] une préoccupation majeure de l'établissement* ».

La chambre recommande donc à la collectivité, non seulement de définir une politique patrimoniale, mais aussi de donner à cet outil une dimension transversale et exhaustive.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, MPM n'a jamais disposé d'aucun système d'information géographique (SIG) en propre, recensant, sous sa responsabilité, les réseaux et équipements. Les nouveaux contrats de délégation de service public prévoient certes l'accès du délégant aux SIG des délégataires³⁸ qui devront être mis à jour, mais MPM restera ainsi en situation de dépendance vis-à-vis de ces derniers.

La logique aurait pourtant voulu que MPM procède d'abord à un état des lieux de son patrimoine et de son état, puis se dote d'un outil de planification (en l'espèce, les schémas directeurs de l'eau et de l'assainissement) afin de prioriser ses investissements en fonction d'objectifs clairement définis, puis répercute ces schémas directeurs dans le programme des travaux de renouvellement et d'investissement des DSP de l'eau et de l'assainissement.

Or, c'est exactement le processus inverse qui a été suivi : signatures des contrats de DSP, puis tentative en cours d'acquisition, *via* les délégataires et les communes, de la connaissance du patrimoine et de son état, et réflexion en cours sur les schémas directeurs. L'explication par l'urgence du renouvellement des DSP trouve sa limite dans le fait qu'entre l'arrêt du Conseil d'Etat commune d'Olivet, rendu le 8 avril 2009 et la date butoir qu'il prévoyait au 5 février 2015, MPM avait le temps de s'organiser pour procéder dans l'ordre, en commençant par chercher à avoir une connaissance opérationnelle du réseau et à se doter d'un outil de planification pertinent.

MPM soutient pour sa part dans sa réponse qu'elle « *disposait (...) d'une connaissance opérationnelle précise et de documents de référence en amont de la consultation* » des DSP de l'eau et de l'assainissement lancée en 2013.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre d'obligations règlementaires, la chambre constate le retard pris par la collectivité pour doter ses services d'outils de gestion des stocks, notamment pour les équipements de trafic (signalisation lumineuse, surveillance des tunnels) ou de suivi d'inventaire physique (mobiliers)³⁹.

Si, entre 2008 et 2011, la communauté urbaine s'est employée à acquérir son autonomie en matière de fonctionnement informatique vis-à-vis de la ville de Marseille sur la base d'un plan d'action pluriannuel⁴⁰, elle avait renoncé, jusqu'à présent, à se doter d'un schéma directeur informatique, officiellement pour des raisons budgétaires mais qui apparaissent peu crédibles au regard de son coût (90 000 €).

D'une manière générale, la chambre s'étonne qu'une collectivité aussi importante que MPM puisse se satisfaire depuis lors d'arbitrages budgétaires annuels sur les besoins présentés par les services, sans vision plus prospective et transversale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué « *qu'en 2015, la réalisation d'un schéma directeur informatique [était] envisagée, avec un budget de 130 000 €* ».

³⁸ Des conventions d'échanges de données entre MPM et les délégataires ont été approuvées par délibération du 10 octobre 2014 en complément des contrats de délégation.

³⁹ La tenue de l'inventaire mobilier est actuellement faite sur tableau XLS. Elle comprend un descriptif des mobiliers mais pas de numéro d'inventaire.

⁴⁰ Qui, selon la chambre, ne peut pas tenir lieu de schéma directeur informatique.

Cette étape préalable en matière de systèmes d'information⁴¹ apparaît indispensable en complément des choix éventuels de mutualisation avec les communes membres, à l'instar du schéma directeur pour l'information géographique dont la collectivité s'est dotée en 2013 et des arbitrages en cours sur la poursuite de la mutualisation avec la ville de Marseille dans ce domaine.

Recommandation n° 1 : Se doter d'outils d'aide à la programmation des investissements permettant d'objectiver les arbitrages répondant à l'intérêt communautaire.

2.2 Des insuffisances de comptabilisation qui obèrent la fiabilité des comptes et l'appréciation de la situation patrimoniale

En lien avec l'analyse de la situation financière, la chambre a procédé au contrôle du respect de la réglementation comptable. Cette étape technique avait pour but de vérifier que les principaux agrégats financiers ne comportaient pas d'anomalies significatives susceptibles d'entraîner un jugement erroné sur la situation financière de la collectivité. Dans ce cadre, trois points ont plus particulièrement attiré son attention, concernant le recensement et la comptabilisation des immobilisations, l'évaluation des risques et la constitution de provisions à ce titre, et les opérations de fin d'exercice.

2.2.1 Le recensement et la comptabilisation des immobilisations

2.2.1.1 Le cadre juridique

Dans le respect des principes constitutionnels, déclinés dans les différentes normes et instructions comptables, les comptes des collectivités publiques doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

L'ordonnateur doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à l'enregistrement comptable des opérations de nature patrimoniale (exhaustivité et valorisation) afin d'assurer notamment une évaluation sincère des amortissements réalisés.

En matière d'immobilisations, la responsabilité du suivi incombe conjointement à l'ordonnateur (tenue des inventaires physique et comptable) et au comptable (tenue de l'état de l'actif et de la comptabilité générale patrimoniale). Ces états, dont ni l'ordonnateur ni le comptable ne peuvent s'exonérer de la tenue, doivent être concordants.

A ce titre, la communauté urbaine s'en tient pour ses différents budgets aux dispositions des instructions M14 et M4 (et dérivés) relatives au champ de l'amortissement obligatoire⁴². Par ailleurs, le conseil de communauté a approuvé par délibérations⁴³ successives les durées d'amortissements par catégories d'immobilisations, le seuil unitaire⁴⁴ pour les biens considérés de faible valeur et amortis sur une année, ainsi que les règles d'amortissement⁴⁵ appliquées.

⁴¹ Ce processus a démarré avec un plan d'action pour la période 2008-2011, demandé par la nouvelle équipe dirigeante et qui a permis principalement la mise en place d'un logiciel de paye autonome (GFI ASTRE) acheté en 2002 par MPM mais jamais utilisé avant 2009 et de disposer d'un réseau internet sécurisé et d'une téléphonie fixe et mobile en propre.

⁴² Pour la M14 (communes de 3 500 habitants et plus) : toutes les immobilisations corporelles et incorporelles sauf les œuvres d'art, les terrains, la voirie et les bâtiments publics non productifs de revenus.

Pour la M4, toutes les immobilisations corporelles et incorporelles sauf les œuvres d'art et les terrains.

⁴³ Pour les budgets M14 : délibérations FAG 00/028/CC du 15/12/2000, FAG 06/192/CC du 30/03/2006 (subventions d'équipement). Pour les budgets (et dérivés M4, M43 et M49) : délibérations 9-15/03/02 CC du 15 mars 2002, POR 001-2315/10/CC du 1^{er} octobre 2010 (BA Ports), FCT 009-131-11/CC du 28 mars 2011 (BA transports), FCT 004-786/11/CC du 9 décembre 2011 (complément BA transports).

⁴⁴ Pour tous les budgets, le seuil unitaire pour les immobilisations de faible valeur est fixé à 1 274,66 euros HT et 1 524,49 euros TTC, soit la simple conversion du seuil de 10 000 francs TTC fixé en 2000.

⁴⁵ Méthode linéaire en année pleine à compter de l'année suivant la mise en service des immobilisations (BA assainissement, eau, crématorium, marchés d'intérêt national et transport).

Le régime de transfert obligatoire a été retenu pour les dépendances du domaine public des communautés urbaines⁴⁶ (art. L. 5215-28 du CGCT), car la communauté urbaine est la catégorie d'EPCI qui emporte le plus d'effets d'intégration en raison de l'étendue des compétences qui lui sont transférées de plein droit.

Le transfert doit avoir lieu en deux étapes.

Dans un premier temps, les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes mais appartenant désormais à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté. Cela se concrétise par des délibérations des collectivités portant approbation de procès-verbaux de transfert⁴⁷.

Puis, dans un second temps et au plus tard un an après le transfert de compétences, le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable (acte notarié) ou à défaut par un décret en Conseil d'Etat.

Les transferts de biens, droits et obligations prévus aux alinéas précédents ne donnent pas lieu à indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

2.2.1.2 Des opérations de transferts du patrimoine immobilier tardives et inachevées

C'est dans ce cadre que les différentes étapes de transfert du patrimoine immobilier des communes membres sont intervenues au bénéfice de la communauté urbaine depuis sa création par arrêté préfectoral du 7 juillet 2000⁴⁸. Ces transferts ont toutefois été tardifs et sont surtout restés inachevés, contribuant ainsi à une appréhension très partielle du patrimoine de MPM et qui touche tous les budgets de la communauté urbaine.

La chambre observe ainsi que l'état des lieux des transferts n'est pas consolidé. En effet, le suivi patrimonial n'est pas centralisé au sein de la collectivité. La direction de pôle Espace public Voirie Circulation est en charge du domaine public routier, la direction de pôle Eau et Equipements communautaires est responsable pour les secteurs de l'eau et de l'assainissement et pour les ports et la direction de pôle Patrimoine et logistique a vocation à suivre le reste du patrimoine immobilier.

Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, la chambre a tenté de dresser un état des lieux partiel pour les principaux domaines de compétence.

En matière de domaine public routier, le principe du transfert en pleine propriété à MPM a été acté par délibération FAG-7/521/CC du 21 décembre 2001, prévoyant la réalisation d'un inventaire des voies ouvertes à la circulation publique par chacune des 18 communes, constaté par procès-verbal.

⁴⁶ Le transfert de propriété constitue le régime d'exception d'attribution de biens aux EPCI. En effet, pour certaines hypothèses, le législateur a dépassé le principe d'inaliénabilité du domaine public. Le transfert de propriété s'applique donc restrictivement et en dérogation au principe majeur de la domanialité publique.

L'article L. 1321-4 du CGCT prévoit que les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi.

Par ailleurs, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006 (ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006) prévoit, dans son article L. 3112-1, la possibilité de céder des biens du domaine public, à l'amiable, entre personnes publiques, sans déclassement préalable, afin de faciliter la gestion domaniale des collectivités territoriales et de leurs groupements.

⁴⁷ « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transferts pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en l'état de ceux-ci. Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles 20 à 23 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis » (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions, et l'Etat).

⁴⁸ A la suite de la dissolution de la communauté de communes Marseille Provence Métropole (arrêté préfectoral du 29 décembre 2000), un liquidateur a été désigné (arrêté préfectoral du 3 juillet 2001). Toutefois, la clôture des opérations de liquidation de la communauté de communes n'est intervenue que bien plus tard (arrêté préfectoral du 18 mars 2008 modifié le 26 mai 2008).

Des procès-verbaux ont été signés en 2002 et 2003 et ont, depuis, fait l'objet d'avenants constatant des modifications de la consistance du domaine public routier communautaire. D'autres évolutions du domaine routier communautaire peuvent intervenir dans le cadre des dispositions prévues par le code de la voirie routière (intégration de voies privées ouvertes à la circulation publique⁴⁹ notamment).

Pour autant, selon un état des lieux réalisé par la direction de pôle Espace public Voirie Circulation, sur les 1 877,3 km de voirie gérée par MPM, environ 5 % sont encore en attente de statut.

En outre, les procès-verbaux de transfert n'ont identifié que le linéaire de voirie. Or, la consistance du domaine public routier⁵⁰ communautaire n'est pas complètement tranchée par rapport à celui des communes membres⁵¹ notamment en ce qui concerne les dépendances de la route (accotements, fossés, terre-pleins, trottoirs, surplombs, espaces verts, espaces piétons, places...). Les analyses partagées ou non sur le caractère communautaire des différentes catégories de dépendances de la route ne sont pas sans conséquence sur les charges de la collectivité.

En matière de transport urbain, le principe du transfert à MPM des biens, droits et obligations nécessaires à l'exercice de cette compétence a été approuvé par délibération du conseil de communauté du 20 décembre 2002⁵².

Pour autant, des éléments patrimoniaux essentiels tels que les stations de métro, les dépôts (La Rose, Arenc) ou les parcs relais qui participent à l'exploitation du réseau de transport marseillais n'ont toujours pas fait l'objet d'un transfert définitif de propriété.

Le transfert du site de Saint-Giniez sur lequel se situe le siège social de la RTM n'est intervenu que tardivement, par avenant du 14 décembre 2012 à l'annexe 2 de la délibération du 20 décembre 2002.

En matière de parcs de stationnement en ouvrage ou en enclos, plusieurs délibérations de transfert émanant de la ville de Marseille sont intervenues au bénéfice de MPM en 2002 et 2003⁵³ mais aucun transfert définitif de propriété ne s'est concrétisé depuis. Hormis ceux que MPM a construits⁵⁴, aucun des parcs de stationnement de la ville de Marseille n'a donc été intégré dans son patrimoine. Il en va de même pour les parcs de stationnement de Cassis et La Ciotat qui ont été transférés sans titre à MPM et ne sont toujours pas régularisés.

En matière de patrimoine immobilier, le principe du transfert de biens de la ville de Marseille à MPM a été approuvé par délibération du conseil de communauté du 31 mars 2004⁵⁵ à laquelle est annexée la convention n° 04/1261 du 27 octobre 2004 qui liste les biens transférés et qui a fait l'objet de plusieurs avenants⁵⁶.

Une délibération portant sur le transfert de nouvelles listes de biens de la ville de Marseille au profit de la communauté urbaine a été approuvée le 26 juin 2006⁵⁷. Pour autant, de nouveaux biens immobiliers continuent d'être transférés⁵⁸.

Comme en atteste l'état des lieux dressé par la direction de pôle du patrimoine et de la logistique, de nombreux sites restent encore à transférer définitivement ou sont sans statut, notamment sur la ville de Marseille (dont le PC tunnel parvis Saint-Laurent, la déchetterie de la Jarre et divers locaux et immeubles dans plusieurs quartiers de la ville).

49 Voir la délibération du conseil de communauté du 27 juin 2003 définissant les critères d'intégration dans le domaine public communautaire des voies privées ouvertes à la circulation publique.

50 La consistance du domaine public routier est définie par l'article L.111-1 du code de la voirie routière.

51 Les maires conservent en effet leur pouvoir de police en vertu de l'article L. 2212-2 du CGCT et doivent assurer « *la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques* ».

52 Une délibération concordante de la ville de Marseille a été approuvée le 16 décembre 2002.

53 Délibérations des 20 décembre 2002 et 20 décembre 2003.

54 Parkings République, Arvieux et Espercieux.

55 Une délibération concordante de la ville de Marseille a été approuvée le 29 mars 2002.

56 Le dernier identifié est l'avenant n°7 du 14 décembre 2012.

57 Une délibération concordante de la ville de Marseille a été approuvée le 19 juin 2006.

58 Par exemple, le transfert des biens situés au 14/16 rue de Roubaix (1 892 m²) à Marseille (13^{ème} arrondissement) par délibération MPM du 10 décembre 2010.

La chambre constate également que les communes membres de la communauté urbaine⁵⁹ continuent de se contenter de mettre à disposition de la communauté urbaine certains équipements alors même qu'ils participent à l'exercice des compétences communautaires (locaux hébergeant les antennes territoriales, déchetteries...).

En matière de réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, deux délibérations en date du 21 décembre 2001 ont approuvé les transferts en pleine propriété des ouvrages et installations des réseaux.

Pour autant, les seuls éléments patrimoniaux ayant fait l'objet d'actes notariés concernent le bassin du Réaltor en 2009 et 2012⁶⁰ à Marseille et Cabriès et l'usine de production d'eau potable à Aubagne en 2014⁶¹.

A ce jour, le canal de Marseille, qui constitue pourtant l'élément essentiel du patrimoine communautaire en matière d'adduction en eau potable, n'a fait l'objet d'aucun transfert de propriété officiel. De même, la station de traitement d'eau de Plan-de-Cuques reste à transférer.

En matière de ports de plaisance, la communauté urbaine Marseille-Provence Métropole, gère sur sa façade littorale de 125 km, 24 ports de plaisance de Sausset-les-Pins à la Ciotat, transférés de plein droit à MPM lors de sa création par arrêté du 7 juillet 2000 (cf. l'annexe n° 4).

Toutefois les procès-verbaux de mise à disposition des dépendances du domaine public maritime de chacun des ports n'ont, dans la plupart des cas, pas pu être transmis à la communauté urbaine dans la mesure où, contrairement aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions, et l'Etat, ils n'avaient pas été établis lors du transfert des ports entre l'Etat et les communes en 1983⁶².

Les seuls procès-verbaux qui ont apparemment été dressés à la suite de l'arrêté du 6 février 1984 sont ceux intéressant le transfert du port de Carry à la commune de Carry le Rouet (6 mars 1986) et le transfert du port du Grand Méjean à la commune d'Ensues la Redonne (25 mars 1986).

Les procès-verbaux de régularisation n'ont été dressés que récemment entre l'Etat et la communauté urbaine et de façon encore très partielle.

Port concerné	Date du PV
Pointe Rouge	2 août 2007
Frioul	6 octobre 2010
Vieux Port	6 octobre 2010
La Madrague Montredon	7 août 2013
La Fausse Monnaie	7 août 2013
Morgiou	13 janvier 2014
Saint Jean - la Ciotat	21 mai 2014

Source : CUMPM- Direction des ports

Les procès-verbaux concernant les biens transférés des ports de Callelongue, les Croisettes et l'Escalette sont, selon la collectivité, en préparation en collaboration avec les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

⁵⁹ Marseille, Marignane, La Ciotat, Gignac, Gémenos, Ensues, Ceyreste, Cassis, Allauch, Carnoux, Carry-le-Rouet, Plan-de-Cuques, Roquefort-la-Bédoule, Saint-Victoret, Sausset-les-Pins, Septèmes-les-Vallons, Le Rove.

⁶⁰ Procès-verbal n° 09/1134 du 16 juillet 2009 complété par l'avenant n° 1 (délibération du 26 octobre 2012).

⁶¹ Procès-verbal n° 14/1132 du 4 mars 2014.

⁶² La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions, et l'Etat, notamment son article 6 de la section 1 du Titre II, prévoyait que les ports communaux étaient les ports affectés exclusivement à la plaisance alors que le département était compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche.

En vertu de la loi précitée et de l'article 19 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, le préfet a arrêté le 6 février 1984 la liste des ports maritimes transférés au département et aux communes des Bouches-du-Rhône.

En matière de marché d'intérêt national (MIN), une délibération du 20 décembre 2002 a pris acte des biens immobiliers transférés par la ville de Marseille à la communauté urbaine au titre de cette compétence. L'état des parcelles constituant le MIN des Arnavaux a fait l'objet d'une récente annexe à la délibération de 2002 approuvée en conseil de communauté du 14 décembre 2012⁶³. Pour autant, les actes définitifs ne semblent pas avoir été pris.

D'une manière générale, aucun objectif de résorption du stock des biens à transférer n'a été fixé par l'ordonnateur de la communauté urbaine, qui n'est certes pas aidé par la forte inertie des communes membres et plus particulièrement celle de la ville de Marseille, principalement concernée.

De même, les actes de propriété ne sont établis qu'au fil de l'eau en fonction des besoins résultant des opérations de travaux.

On constate cependant des délais parfois importants pour rendre opérationnelles les acquisitions délibérées par le bureau de la communauté. Ainsi, à fin 2013, pour un « stock » global d'acquisitions chiffré à 5 822 914 €, 3 415 963 € (58,7 %) n'avaient pas encore pu faire l'objet d'un paiement faute d'aboutissement des procédures devant notaire. Outre les lacunes de suivi par les services communautaires, la direction de la planification, de l'urbanisme, de l'aménagement et du foncier justifie ces retards par le manque de célérité des notaires pour conclure des actes à faible valeur ajoutée, mais également par les difficultés liées à l'obtention des pièces nécessaires aux actes qu'il serait difficile d'anticiper.

A titre d'illustration, le protocole foncier conclu avec la ville de Marseille pour un montant de 370 000 €, approuvé par délibération du 28 juin 2010 (emprises de voirie pour une opération), supposant un détachement de parcelles, n'avait toujours pas été réglé à la fin de la gestion 2013.

La création de la métropole va ajouter une couche supplémentaire de complexité à ces carences, aux responsabilités certes partagées, mais qui ne sont pas sans conséquence sur l'appréciation de la situation patrimoniale des collectivités concernées (communauté urbaine et communes membres de l'EPCI).

Une note de service du DGS en date du 10 septembre 2013 propose certes des mesures pour résorber les transferts les plus critiques dans la perspective de la création de la métropole. Elle signale à juste titre la situation de « *MPM – propriétaire de facto et non de jure- qui consent depuis sa création des dépenses d'entretien et de rénovation de bâtiments dont elle n'est pas propriétaire* ».

Sans un portage politique plus volontariste, les consignes qui ont pu être données aux services restent cependant sans effet.

Pour les communes qui ont bien voulu répondre à ses observations provisoires (villes de Marseille, La Ciotat et Gémenos), comme en ce qui concerne MPM, la chambre constate au travers de l'inventaire des actions déjà entreprises une prise de conscience de l'enjeu qui s'attache à la finalisation des opérations de transfert de patrimoine. Ce chantier, qui se caractérise par la complexité de ces opérations et surtout les retards d'organisation et de mise à disposition des moyens adéquats, génère un travail considérable à la veille de la création de la métropole.

La chambre ne peut que recommander encore à l'ordonnateur de procéder avant la mise en place de la métropole à une mise en ordre de son patrimoine, comprenant un état de lieux précis et l'organisation d'un plan de résorption afin de prévenir la reproduction des errements constatés lors de la création de la communauté urbaine.

Recommandation n° 2 : Etablir un état des lieux des transferts de propriété et organiser un plan de résorption des transferts non encore réalisés dans le cadre de la mise en place de la métropole.

⁶³ Mais ne concerne que le transfert du terrain, et non celui du bâtiment.

2.2.1.3 La valorisation et la comptabilisation des immobilisations

Outre les insuffisances liées à une concrétisation très partielle des transferts des biens des communes membres, qui débouche sur une sous-estimation du montant de l'actif immobilisé, le suivi rigoureux des inventaires par l'ordonnateur s'est fait tardivement et reste encore incomplet.

En effet, un état des lieux établi par le comptable public au 29 septembre 2014 permet de constater que les informations relatives aux immobilisations transmises au comptable sont incomplètes (budgets ou exercices manquants).

Il en résulte que les amortissements relatifs au budget principal de 2001 à 2013 ainsi que les amortissements du budget annexe ports pour 2013 ne sont pas à jour, selon le comptable.

Cette situation s'explique par le fait que, jusqu'en 2012, la tenue de l'actif de la collectivité (tous budgets confondus) était suivie par budget, par compte et par numéro de mandat au comptable public, dans des fichiers XLS.

Les numéros d'inventaire n'étaient pas tous connus, car il n'y avait pas d'informations transmises de la part de l'ordonnateur, si ce n'est lors de l'envoi annuel des états d'amortissements. Les soldes de chaque compte étaient égaux avec ceux des balances comptables pour les valeurs historiques et amortissements.

L'abandon de la tenue des inventaires sur XLS au profit d'Helios a été décidé début 2013 pour les flux relatifs à la gestion 2012. Toutefois, l'ordonnateur n'ayant pas été en mesure de fournir les flux d'immobilisations et d'amortissements antérieurs, le comptable public a dû lancer un gros travail de reprise manuelle des historiques qui n'est pas encore achevé.

La chambre recommande donc à l'ordonnateur de poursuivre ses efforts de remise à niveau des suivis d'inventaires comptables afin d'en accélérer le rythme de transmission au comptable dans des délais compatibles avec la clôture des exercices de gestion et de reprendre également, sous son contrôle, le suivi des immobilisations du budget annexe des transports.

Recommandation ° 3 : Poursuivre la remise à niveau des inventaires comptables patrimoniaux et réintégrer le suivi des immobilisations du budget annexe des transports.

2.2.2 L'évaluation des risques : les provisions

Les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire au sens du paragraphe 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT dans les cas énumérés à l'article R. 2321-2 du même code :

- dès l'ouverture d'un contentieux de première instance,
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis,
- pour les garanties d'emprunt, prêts et créances...

- Les provisions pour risques

L'analyse du détail des mandats émis sur le compte 6227 pour le budget principal en 2012 permet de constater que de nombreux contentieux sont engagés (marchés, personnel, indemnisations...) sans aucune constitution de provision.

Les seules dotations imputées sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement remontent à la création de la communauté urbaine en balance d'entrée. Cependant, en l'absence de toute documentation de ces mouvements⁶⁴, des reprises sur provisions ont été opérées en 2013 pour solder ces provisions.

⁶⁴ Non transmise par la ville de Marseille.

CUMPM - Extrait balance au 31 décembre - Provisions pour risques

	2010	2011	2012	2013
1511 Provisions pour litiges	1 694 905,30	1 694 905,30	1 694 905,30	-
Budget annexe eau	308 770,24	308 770,24	308 770,24	-
Budget annexe assainissement	1 386 135,06	1 386 135,06	1 386 135,06	-

	2010	2011	2012	2013
6227 Frais d'acte et de contentieux	485 446,74	492 785,45	599 386,09	773 842,94
Budget principal	482 639,65	467 810,50	446 544,75	660 941,90
Budget annexe eau	-	-	-	-
Budget annexe assainissement	-	-	-	-
Budget annexe traitement déchets	-	17 222,40	149 043,79	110 157,22
Budget annexe ports de plaisance	2 807,09	7 752,55	2 876,32	1 399,26
Budget annexe transports	-	-	921,23	1 344,56

	2010	2011	2012	2013
6718 Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion	276 141,38	236 556,53	12 553 614,07	962 069,95
Budget principal	227 493,26	201 257,16	169 290,04	292 297,71
Budget annexe eau	17 200,00	1 096,12	31 107,80	6 800,00
Budget annexe assainissement	8 100,00	-	-	590 205,13
Budget annexe traitement déchets	-	-	8 719 843,59	6 115,47
Budget annexe ports de plaisance	23 348,12	34 203,25	23 411,50	66 651,64
Budget annexe transports	-	-	3 609 961,14	-

source : comptes de gestion

A ce titre, le contentieux avec la société EveRé, délégataire pour l'exploitation de l'incinérateur multifilières de Fos-sur-Mer, constitue un risque majeur pour la collectivité qui a mis en place un comité de pilotage transversal chargé de gérer à ce sujet trois contentieux indemnitaires pour lesquels les sommes demandées à MPM atteignent 167 M€ et plusieurs recours en annulation de titres de perception qui sont pendants devant le tribunal administratif depuis 2010.

Le juge administratif a d'ores et déjà ordonné à la collectivité le versement d'une provision de 8,7 M€ (1^{er} référé provision – ordonnance du 13 septembre 2011), imputé au compte 6718 « Autres charges exceptionnelles de gestion ».

Le coût du traitement de ce contentieux pour la collectivité est lui-même très élevé (source DAJ – MPM) :

Dossier EVERE / Coût du contentieux et suivi du contrat		
Contentieux MPM c/EVERE	Honoraires d'avocats au contentieux	271 658,06 €
honoraires d'avocat dans le suivi des problématiques juridiques d'exécution du contrat		42 056,20 €
		313 714,26 €
Allocations provisionnelles	honoraires d'expert	499 896,19 €
		499 896,19 €
Commission de Conciliation (CC)	Honoraires des membres de la Commission de conciliation	70 697,34 €
		70 697,34 €
Montant total à la charge de MPM		884 307,79 € TTC
A noter qu'EVERE prend à sa charge 84 000€ d'honoraires d'expertise compte tenu qu'elle a demandé une extension de mission.		

Au-delà de ce contentieux « hors normes », les autres risques de condamnations de MPM ne sont pas que théoriques. En effet, le calcul du montant des condamnations prononcées en 2014, arrêté en septembre 2014, transmis par la direction des affaires juridiques, s'élève à 4,117 M€.

Cet état des condamnations ne donne cependant pas une vision exhaustive des risques financiers liés aux contentieux en cours. Aucun état détaillé n'a d'ailleurs pu être transmis sur ce point à la chambre.

La chambre constate en outre que la collectivité affiche un nombre anormalement important de protocoles transactionnels⁶⁵ faisant suite à des différends avec des fournisseurs sur des prestations de marchés publics. Entre 2009 et 2013 la chambre en a recensé une centaine débouchant sur un montant total à la charge de MPM de 83,352 M€. Les protocoles qui génèrent les plus gros montants d'indemnités⁶⁶ à payer pour la collectivité sont liés à des marchés de travaux (aléas de travaux, travaux complémentaires...) et concernent les grosses infrastructures.

Ces chiffres confirment l'importance des contentieux, tant en ce qui concerne leur nombre que leurs enjeux financiers et l'irrégularité manifeste que constitue l'absence de toute provision pour risque. Ils montrent par ailleurs un dévoiement de l'utilisation de la procédure de la transaction, qui devient un mode courant de résolution de conflits dont l'existence doit être réelle pour ne pas porter atteinte aux règles de la concurrence.

- Les provisions pour dépréciations d'actifs

L'analyse de la situation des comptes clients montre que les créances contentieuses⁶⁷ se montent à environ 3 M€ chaque année. Des admissions en non-valeur sont décidées chaque année sans que des provisions pour dépréciation d'actifs aient été préalablement réalisées.

L'Indicateur de la Qualité des Comptes Locaux (IQCL⁶⁸) dont la chambre a eu communication pour 2012 et 2013, fait également apparaître de manière récurrente ce défaut de provision (item C13 Provisionnement des créances, non validé).

L'axe 3 « Optimiser les chaînes administratives de recettes » de la convention de services comptable et financier pour la période 2011-2013 signé entre MPM et la Recette générale des finances publiques prévoit lui aussi, entre autres actions, le provisionnement des créances douteuses (fiche action n° 3-1).

Seul le budget annexe des ports a fait l'objet de telles provisions tardives en 2013, compte tenu du poids très important des créances contentieuses⁶⁹.

⁶⁵ Il s'agit d'une transaction amiable en application des articles 2044 et suivants du code civil, qui fait l'objet d'un protocole transactionnel suite, en principe, à la présentation d'un mémoire en réclamation au Comité Consultatif Interrégional de Règlement Amiable (CCIRA).

⁶⁶ Ces indemnités sont difficiles à tracer dans les comptes car le montant des protocoles s'imputent sur les crédits de paiement positionnés sur les opérations d'investissement. S'y ajoutent quasi systématiquement des intérêts moratoires dont le montant est prévu dans les dispositions des protocoles.

⁶⁷ L'imputation du compte 4111 au compte 4116 se déclenche à partir du premier acte contentieux interruptif du délai de prescription.

⁶⁸ L'Indicateur de la Qualité des Comptes Locaux (IQCL) a succédé en 2012 à l'Indice Agrégé de Suivi Qualitatif des Comptes Locaux (IASQCL). Il s'agit d'un indicateur de gestion mis en place par la DGFIP pour les postes comptables qui permet de rendre compte des actions de fiabilisation des comptes des organismes du secteur public local. Il se décline en plusieurs items dans quatre grands domaines (A : Les hauts de bilan, B : Les comptes de tiers, C : Les opérations complexes, D : Les délais sur mouvements) et permet d'attribuer un score aux postes comptables. Il est communiqué à l'ordonnateur ainsi qu'aux autorités de l'Etat sur demande. (Note de service DGFIP du 16 décembre 2011).

⁶⁹ Une partie des créances contentieuses du budget annexe ports concerne la facturation des terrasses qui est réalisée par les services de la ville de Marseille (service des emplacements), ce qui n'est pas de nature à faciliter la qualité du suivi des encaissements.

CUMPM - Extrait balance au 31 décembre - Compte clients

	2010	2011	2012	2013
4116 Redevables - Contentieux	2 929 919,31	3 050 493,17	2 873 956,68	3 038 542,21
Budget principal	1 418 068,70	1 391 420,77	664 197,79	617 918,97
Budget annexe eau	197 844,12	144 530,80	138 383,28	141 127,98
Budget annexe assainissement	409 461,37	378 371,94	360 298,50	308 112,04
Budget annexe traitement déchets	-	178 352,83	610 287,42	731 966,58
Budget annexe ports de plaisance	813 647,78	853 724,87	943 780,57	1 026 019,67
Budget annexe MIN	-	-	-	11 986,11
Budget annexe crematorium	90 897,34	103 847,53	114 689,16	114 633,28
Budget annexe transports	-	244,43	42 319,96	86 777,58

49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	-	-	-	489 200,00
Budget annexe ports de plaisance				489 200,00

654 Pertes sur créances irrécouvrables (ANV)	301 423,09	881 513,09	726 926,04	363 783,94
Budget principal	64 508,51	535 757,43	489 798,55	99 313,16
Budget annexe eau	11 243,59	57 079,83	5 451,34	-
Budget annexe assainissement	60 959,93	83 678,33	30 430,35	-
Budget annexe traitement déchets	-	-	48 438,03	264 470,78
Budget annexe ports de plaisance	158 611,74	194 035,35	152 807,77	-
Budget annexe crematorium	6 099,32	10 962,15	-	-

Source : comptes de gestion

La collectivité a cependant commencé à prendre en compte, dans son budget supplémentaire pour 2014, les remarques émises par la chambre à ce sujet en cours d'instruction, en inscrivant des provisions pour risques, au titre des contentieux ouverts ou pour des créances dont le recouvrement n'est pas certain, à hauteur de 2,927 M€ tous budgets confondus, détaillées comme suit⁷⁰ :

15 DETAIL DES PROVISIONS CONSTITUEES AU BUDGET SUPPLEMENTAIRE (PAR BUDGET)

	Principal	CTD	Transports	Assainissement	Eau	Ports de plaisance	Crematorium	Total général
042 - Opérations d'ordre de transfert entre sections	0,502	0,260	1,000	0,298	0,182			2,243
Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant			1,000	0,298	0,182			1,480
Dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants	0,502	0,260						0,763
68 - Dotations aux provisions			0,079	0,248	0,205	0,038	0,115	0,684
Dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants			0,079	0,248	0,205	0,038	0,115	0,684
Total général	0,502	0,260	1,079	0,546	0,387	0,038	0,115	2,927

Deux types de provisions sont constitués au présent BS :

- des provisions pour "risques et charges de fonctionnement courant" (nature 6815) qui sont, quel que soit le budget considéré, une dépense d'ordre imputée au chapitre 042. Elles sont destinées à provisionner des litiges en cours ;
- des provisions pour dépréciation des actifs circulants (nature 6817) qui constituent soit une dépense réelle (budget "SPIC" en comptabilité M4x), soit une dépense d'ordre comptabilisée au chapitre 042 pour les budgets en M14 (cas du budget principal et du budget annexe CTD). Ces provisions sont constituées pour des créances dont le recouvrement reste à ce jour incertain.

Compte tenu de l'absence de documentation de ces inscriptions, la chambre n'a pas été à même de juger de la pertinence des montants provisionnés. Elle relève cependant qu'aucune provision n'est prévue sur le budget annexe de la collecte et du traitement des déchets qui est concerné par le contentieux avec la société EveRé, ni sur le budget principal.

⁷⁰ Source : rapport de présentation du budget supplémentaire pour 2014.

Elle appelle l'attention de l'ordonnateur sur l'obligation de fournir en annexe au compte administratif le détail de ces provisions dans un état dédié qui n'a jamais été renseigné jusqu'à présent et l'invite à compléter en ce sens, celui de l'exercice 2014.

Recommandation n° 4 : Inscrire les dotations aux provisions correspondant aux cas prévus par l'article R. 2321-2 du CGCT sur la base d'une analyse des risques.

2.2.3 Les opérations de fin d'exercice

- Les rattachements

L'évolution du niveau des rattachements de fin d'exercice montre une hausse significative de leur montant pour les exercices 2012 et 2013 par rapport aux précédents. Cette progression s'explique par la suppression des reports de fonctionnement et la prise en compte de nouvelles dépenses ou recettes (RTM, EveRé et dépenses liées à la gestion des eaux pluviales).

GUMPM - Extrait balance au 31 décembre - Rattachements fin d'exercice

	2010	2011	2012	2013
408 Fournisseurs- Factures non parvenues	19 400 311,50	22 157 890,76	32 320 460,56	32 366 942,34
<i>montant corrigé (*)</i>		<i>17 471 587,82</i>		
Budget principal	19 364 397,89	4 150 021,13	8 099 465,64	6 304 379,96
Budget annexe eau	-	18 715,11	-	77 833,80
Budget annexe assainissement	3 839,35	8 718,04	-	1 322 392,00
Budget annexe traitement déchets	-	9 716 030,25	16 737 848,84	12 280 856,04
Budget annexe ports de plaisance	31 531,62	7 878,54	102 574,17	99 783,99
Budget annexe MIN	-	-	59 310,92	157 575,18
Budget annexe crematorium	542,64	455,00	21 385,21	49 882,81
Budget annexe transports	-	8 256 072,69	7 134 149,87	12 021 882,78
Budget annexe aménagement	-	-	165 725,91	52 355,78

448 Etat- Charges à payer et produits à recevoir	-	573 763,00	-	2 653 777,05
Budget annexe eau	-	-	-	198 612,58
Budget annexe assainissement	-	-	-	172,47
Budget annexe traitement déchets	-	478,30	-	1 543 913,46
Budget annexe transports	-	573 284,70	-	911 078,54

1688 Intérêts courus	15 258 833,58	9 145 030,74	16 340 235,89	14 567 346,66
<i>montant corrigé(*)</i>		<i>13 831 333,68</i>		
Budget principal	14 621 484,90	8 313 315,81	9 480 300,01	8 789 810,10
Budget annexe eau	53 544,44	44 849,16	41 275,46	33 026,54
Budget annexe assainissement	573 257,01	705 852,23	1 379 869,18	1 329 593,13
Budget annexe traitement déchets	-	-	748 291,05	756 408,76
Budget annexe ports de plaisance	10 547,23	81 013,54	113 633,62	83 557,66
Budget annexe transports	-	-	4 576 866,57	3 574 950,47

418 Redevables- produits non encore facturés	-	9 600 000,00	24 105 813,13	26 281 990,86
Budget principal	-	-	-	115 727,84
Budget annexe ports de plaisance	-	-	325 813,13	1 544 073,97
Budget annexe MIN	-	-	-	25 054,08
Budget annexe crematorium	-	-	-	141 706,75
Budget annexe transports	-	9 600 000,00	23 780 000,00	24 455 428,22

source : comptes de gestion

(*) en 2011, des erreurs d'imputation des rattachements de charges financières au compte 408 au lieu du compte 1688 pour les BA déchets et transports (imputables au comptable) sont de nature à fausser le calcul des ratios de bilan (FDR, BFR).

La qualité de ces inscriptions doit faire l'objet d'un contrôle de la part de l'ordonnateur.

Pour certains postes de dépenses, la part des rattachements de fin de gestion apparaît importante, si on la rapporte au montant global des mandatement, et en prenant en compte le fait que les dates limites de fin de gestion fixées par la direction financière obèrent environ trois semaines d'opérations comptables des gestionnaires (mandatements notamment) en fin d'année⁷¹.

⁷¹ Voir la circulaire de fin de gestion 2013.

% charges rattachées sur total charges mandatées		2011	2012	2013
011 Charges à caractère général				
Budget principal		6,3%	11,5%	9,7%
	dt 611	8,3%	10,0%	10,0%
Budget annexe assainissement		-	-	8,3%
	dt 6228 divers honoraires	-	-	9,1%
Budget annexe traitement déchets		8,8%	16,1%	12,9%
	dt 611	8,8%	13,2%	11,3%
Budget annexe transports		1,4%	2,1%	3,6%
	dt 6156 maintenance	34,0%	33,9%	32,1%
65 Autres charges gestion courante				
Budget principal		0,2%	0,1%	15,0%
	dt 658 divers	-	-	100,1%

source : comptes administratifs

Des montants d'annulation de rattachements n-1 sont constatés. Ces annulations sont inscrites en recettes exceptionnelles en année n et peuvent impacter les équilibres budgétaires.

CUMPM - Extrait balance au 31 décembre : Rattachements fin d'exercice						
	2011	2011 / Montants annulés en 2012	2012	2012 / Montants annulés en 2013	2013	2013 / Montants annulés en 2014
Montant des rattachement	18 045 350,82	1 606 803,28	32 320 460,56	6 922 934,71	37 526 791,29	5 559 699,11
Budget principal	4 150 021,13	303 658,16	8 099 465,64	1 334 975,74	8 527 670,73	781 548,50
Budget annexe eau	18 715,11	17 128,41	-	-	277 223,33	174 958,61
Budget annexe assainissement	8 718,04	5 868,18	-	-	1 336 359,53	40 588,45
Budget annexe traitement déchets	8 889 441,28	542 447,25	16 737 848,84	5 176 218,28	14 057 813,23	4 110 319,31
Budget annexe ports de plaisance	7 878,54	4 525,69	102 574,17	25 704,05	125 211,83	39 259,19
Budget annexe MIN	-	-	59 310,92	1 200,53	157 575,18	2 688,00
Budget annexe crematorium	455,00	0,57	21 385,21	4 757,39	52 387,54	12 230,67
Budget annexe transports	4 970 151,72	733 175,02	7 134 149,87	372 751,79	12 940 194,04	355 699,44
Budget annexe aménagement	-	-	165 725,91	7 326,93	52 355,78	42 406,94
Date de régularisation des rattachements non consommés		octobre 2012		juillet 2013		juillet 2014

source : CUMPM- Direction de pôle des affaires financières

Concernant les produits à recevoir, le montant inscrit au budget annexe des transports est arrêté en relation avec la RTM qui établit ses facturations avec deux mois de décalage ; les autres inscriptions concernent des recettes liées aux régies de recettes.

- Les comptes transitoires ou d'attente

La chambre constate que les soldes des comptes transitoires ou d'attente peuvent connaître des fluctuations très importantes d'une gestion sur l'autre et faire apparaître des montants significatifs qui impactent le résultat de la section de fonctionnement relative à l'exercice.

A titre d'illustration, la régularisation par mandat du versement de la provision Everé de 8,7 M€ en 2011 ne s'est traduite que dans le résultat de l'exercice 2012.

CUMPM - Extrait balance au 31 décembre : Compte transitoires ou d'attente

	2010	2011	2012	2013
4721 Dépenses réglées sans mandatement préalable	359 341,22	16 480 500,17	650 064,72	198 840,01
Budget principal	173 983,08	12 545 185,03	157 588,12	106 097,23
Budget annexe eau	96 025,60	4 520,24	6 404,56	11 692,73
Budget annexe assainissement	15 315,60	2 803 756,90	2 985,55	61 639,15
Budget annexe traitement déchets	-	14 567,50	11 244,53	3 165,95
Budget annexe ports de plaisance	63 590,33	188 432,74	52 062,73	16 244,95
Budget annexe crematorium	10 426,61	11 555,67	16 863,66	-
Budget annexe transports	-	912 482,09	-	-
Budget annexe aménagement	-	-	402 915,57	-
4728 Autres dépenses à régulariser	731,85	8 768 606,52	17 763 106,84	19 671,48
Budget principal	731,85	51 378,52	17 763 106,84	12 349,08
Budget annexe traitement déchets	-	8 717 228,00	-	-
Budget annexe transports	-	-	-	7 322,40
4713 Recettes perçues avant émission des titres	1 055 784,79	1 201 379,53	3 105 381,06	21 057 610,52
Budget principal	1 055 784,79	969 156,50	1 689 090,60	9 203 406,81
Budget annexe eau	-	0,16	0,16	-
Budget annexe assainissement	-	-	-	-
Budget annexe traitement déchets	-	79 515,53	0,03	0,03
Budget annexe ports de plaisance	-	-	10 567,88	-
Budget annexe crematorium	-	-	20,00	-
Budget annexe transports	-	152 707,34	1 405 702,39	11 854 203,68
4718 Autres recettes à régulariser	5 776 800,91	14 988 467,53	2 569 768,54	2 188 285,70
Budget principal	2 334 777,54	14 245 120,02	1 597 024,58	523 002,17
Budget annexe eau	207 200,96	231 092,70	203 353,72	534 647,89
Budget annexe assainissement	2 913 596,44	11 265,54	499 487,13	702 351,24
Budget annexe traitement déchets	-	245 659,89	9 672,04	7 769,29
Budget annexe ports de plaisance	320 175,44	251 022,85	246 369,16	419 293,89
Budget annexe MIN	695,53	695,53	695,53	-
Budget annexe crematorium	355,00	355,00	355,00	1 044,00
Budget annexe transports	-	3 256,00	12 811,38	177,22

source : comptes de gestion

- Les comptes de régularisation

Le compte 486 « Charges constatées d'avance » n'est activé pour aucun budget alors que certaines natures de dépenses imputées notamment sur le budget principal (loyers, assurances) seraient susceptibles de donner lieu à son utilisation.

CUMPM - Extrait balance au 31 décembre : Comptes de régularisation

	2010	2011	2012	2013
Tous budgets				
486 Charges constatées d'avance	-	-	-	-
487 Produits constatés d'avance	-	-	-	-
Budget principal				
613 Locations	6 023 614,10	4 358 535,82	4 437 032,99	3 696 133,88
614 Charges locatives	1 149 624,66	1 248 441,05	1 252 850,11	1 015 398,23
616 Primes d'assurance	3 027 527,37	2 565 396,53	2 042 024,56	2 266 380,18

source : comptes de gestion

D'une manière générale, la chambre recommande donc à l'ordonnateur de travailler plus étroitement avec le comptable pour mettre en œuvre des mesures d'amélioration de la qualité de l'émission des titres de perception et de leur recouvrement, mais aussi du suivi des imputations provisoires afin d'en limiter l'impact sur les ratios financiers notamment en renforçant l'axe 3 de la convention de services comptable et financier.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre des échanges plus réguliers avec le comptable public en matière d'émission et de recouvrement de titres de perception et d'opérations comptables de fin d'exercice afin d'améliorer la qualité et l'exploitation des ratios financiers.

3. DES MARGES DE PROGRESSION A RECHERCHER SUR TOUS LES BUDGETS

L'analyse des budgets M14⁷² consolidés confirme la fragilité structurelle et la dégradation de la situation financière de la communauté urbaine notamment en 2012.

CUMPM - Tableaux consolidés M14

Capacité d'autofinancement consolidée

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
= CAF brute consolidée, budgets M14	43 523 131	109 059 142	64 389 656	42 342 207	74 687 932	83 648 929	11,5%
en % des produits de gestion consolidés	8,1%	16,6%	11,7%	7,3%	12,4%	13,2%	
- Annuité en capital de la dette consolidée	56 162 786	49 301 420	42 450 018	53 304 829	49 319 144	49 696 982	-2,4%
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14	-7 639 655	59 757 722	21 939 639	-10 962 623	25 368 788	33 951 947	N.C.
en % des produits de gestion consolidés	-1,3%	9,1%	4,0%	-1,9%	4,2%	5,4%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Résultat consolidé

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
= CAF brute consolidée	43 523 131	109 059 142	64 389 656	42 342 207	74 687 932	83 648 929	11,5%
+/- Opérations d'ordre	-27 338 564	-31 969 989	-37 981 766	-33 187 534	-36 105 771	-50 912 201	13,2%
Résultat consolidé, budgets M14, de l'exercice	21 184 567	77 089 154	26 407 891	9 154 672	38 582 162	32 736 728	9,1%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Cette analyse séparée des budgets M14 présente un intérêt dans la mesure où les autres budgets annexes de la collectivité sont censés être équilibrés et donc ne pas impacter la situation financière des budgets M14.

Toutefois, l'examen des relations entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité met en évidence des irrégularités dans la mise en œuvre des articles L. 2224-1 et L.2224-2 du CGCT relatifs au principe d'équilibre financier des budgets des services à caractère industriel et commercial (SPIC).

- Les participations du budget principal à l'équilibre de certains budgets annexes

CUMPM - Participation à l'équilibre du budget principal aux budgets annexes

en M€	2011		2012		2013		2014	
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	BS
BA MIN (M4)	0,386	0,199	0,375	0,491	0,251	0,264	0,287	0,624
BA Ports (M4)	-	-	-	-	1,65	-	-	-
BA Traitement déchets (M14)	10,25	1,74	3,37	11,38	5,82	-	6,77	7,56
BA Transports (M43)	118,40	102,72	109,54	113,16	125,85	105,64	117,52	113,34
BA Aménagement (M14)	-	-	-	-	-	-	-	0,207
Total	129,036	104,662	113,289	125,023	133,574	105,900	124,577	121,731

source : délibérations et comptes CUMPM

Le budget annexe des transports reste toutefois régi par des règles différentes de celles applicables aux autres SPIC puisque le principe d'une participation à l'équilibre émanant du budget principal est admis à condition que la compensation ne couvre que l'incidence financière nette de l'obligation de service public⁷³.

L'inscription d'une participation à l'équilibre au bénéfice du budget annexe Aménagement d'un montant de 0,207 M€ correspond à la compensation du déficit de fonctionnement de la gestion 2013.

⁷² Budget principal et une partie des budgets annexes.

⁷³ Article 6 (§1) du règlement CE n° 1370/2007.

- La situation des comptes de rattachement avec les budgets annexes

Ces comptes retracent dans la comptabilité du budget principal et symétriquement dans la comptabilité des budgets annexes, les opérations de trésorerie.

Le solde du compte 45 dans la comptabilité de chaque budget annexe doit normalement être débiteur et être à l'inverse créditeur pour le même montant dans la comptabilité du budget principal.

Si ce n'est pas le cas, il y a lieu de considérer que le budget principal fait une avance de trésorerie au budget annexe concerné, ce qui, s'agissant d'un SPIC, est de nature à constituer une irrégularité au sens de l'article L. 2224-2 du CGCT puisqu'il s'agit d'une subvention déguisée.

La chambre constate que tel est le cas pour les budgets annexes de l'assainissement, des ports et des transports, qui présentent des soldes du compte 45 créditeurs de façon continue.

CUMPMI - Extrait balance au 31 décembre - Comptes de rattachement avec les budgets annexes

		2009	2010	2011	2012	2013
Solde compte 451						
Budget principal (M14)						
	D		1 914 084,24	80 524 082,30		
	C	23 104 362,50			7 108 725,75	5 978 236,01
BA Eau (M49)	D	15 613 913,23	2 611 942,41	7 019 626,92	13 829 540,30	8 002 752,18
BA Assainissement (M49)	D	6 083 550,25				
	C(*)		2 568 455,74	1 397 426,14	6 394 235,07	4 754 186,55
BA Ports (M4)	C(*)	1 177 227,45	4 465 018,37	3 935 294,11	2 537 200,10	1 910 916,87
BA Traitement déchets (M14)	D	-	-		10 935 575,91	21 364 595,01
	C			10 383 758,35		
BA Transports (M43)	C(*)	-	-	63 904 486,67	9 674 173,51	18 218 248,37
BA Crematorium (M4)	D	2 236 501,21	2 497 902,56	1 189 903,83	925 661,72	1 569 775,67
BA MIN (M4)	D	347 625,26	9 544,90	197 657,68	25 598,65	36 786,04
BA Aménagement (M14)	C	-	-	9 310 305,46	2 042,15	112 321,10

source : comptes de gestion

(*) avance de trésorerie du BP au BA - Irrégulier dans le cas d'un SPIC

Au-delà de ces premiers constats, la chambre s'est attachée à examiner la situation du budget principal et des principaux budgets annexes, en termes d'enjeux et de risques pour la collectivité.

3.1 La situation du budget principal

3.1.1 Une situation financière tendue qui ne permet pas d'absorber les événements exceptionnels de gestion

Compte tenu de la création de plusieurs budgets annexes en 2011, l'analyse du budget principal doit distinguer deux périodes, 2009-2010, d'une part, et 2011-2013, d'autre part.

La fragilité financière globale de la collectivité se traduit dans la situation financière du budget principal et permet de constater qu'il n'est pas en capacité d'absorber des « chocs » de gestion provenant des budgets annexes :

- D'une manière générale, l'accroissement de la rigidité des recettes d'exploitation réduit les marges de manœuvre de la collectivité. Si les ressources fiscales restent dynamiques et notamment la fiscalité économique, les recettes d'activités et les dotations de l'Etat évoluent à la baisse. L'exercice 2014 enregistre les effets de la hausse de la fiscalité « ménages ».
- Les charges de fonctionnement se caractérisent par un poids important des participations à l'équilibre des budgets annexes (SPIC et SPA) qui peuvent déstabiliser l'équilibre du budget principal ; c'est ce qui s'est produit en 2012 lorsque le budget principal a été ponctionné d'une participation de 11,7 M€ au budget annexe de la collecte et du traitement des déchets.

Budget principal- Les performances financières annuelles

en €	2009	2010	Var. annuelle moyenne	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	383 520 541	412 586 265	13,5%	100 737 865	117 028 222	129 394 242	161 814 613	17,1%
+ Ressources d'exploitation	32 064 297	39 294 859	22,6%	30 724 738	32 985 263	30 259 851	29 731 022	-1,1%
= Produits "flexibles" (a)	395 584 838	451 881 124	14,2%	131 462 603	150 013 485	159 654 093	191 545 636	13,4%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	202 094 536	205 001 633	1,4%	215 770 986	215 519 367	213 051 186	207 181 663	-1,3%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 377 925	1 489 493	8,1%	18 380 077	22 341 125	24 345 210	29 403 354	17,0%
= Produits "rigides" (b)	203 472 462	206 491 126	1,5%	234 151 063	237 860 493	237 396 397	236 585 017	0,3%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	N.C.	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	599 057 300	658 372 250	9,9%	365 613 666	387 873 978	397 050 490	428 130 653	5,4%
Charges à caractère général	169 799 529	184 767 786	8,8%	65 780 886	73 010 445	75 266 238	93 914 458	12,6%
+ Charges de personnel	142 177 463	146 791 729	3,2%	92 116 095	95 366 033	95 398 433	99 893 202	2,7%
+ Subventions de fonctionnement	129 891 483	145 785 818	12,2%	118 508 439	141 301 629	121 953 560	122 738 489	1,2%
+ Autres charges de gestion	20 587 798	18 848 683	-8,4%	14 396 108	14 681 481	16 517 073	16 837 985	5,4%
= Charges de gestion (B)	462 456 272	496 194 017	7,3%	290 801 528	324 359 588	309 135 303	333 384 135	4,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	136 601 028	162 178 233	18,7%	74 812 139	63 514 390	87 915 186	94 746 518	8,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>22,8%</i>	<i>24,6%</i>		<i>20,5%</i>	<i>16,4%</i>	<i>22,1%</i>	<i>22,1%</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-42 004 003	-30 645 949		-15 821 291	-26 400 857	-23 598 711	-24 826 003	16,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-46 073 893	-22 473 142		495 456	-455 010	-1 674 535	5 719 765	126,0%
= CAF brute	48 523 131	109 059 142		59 486 384	36 658 522	62 148 336	75 640 280	8,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,1%</i>	<i>16,6%</i>		<i>16,3%</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,7%</i>	<i>17,7%</i>	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

- La capacité d'autofinancement nette reste structurellement insuffisante au regard des enjeux d'investissement et particulièrement fragile face à des fluctuations exceptionnelles de charges, comme on peut le constater à nouveau en 2012, année pour laquelle la capacité d'autofinancement nette est négative. La hausse observée de la CAF brute en 2014 s'accompagne d'une augmentation des dotations aux amortissements et provisions.

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
CAF brute	59 486 304	36 658 522	62 148 336	75 640 280	8,3%
- Dotations nettes aux amortissements	32 426 204	32 973 532	35 879 518	48 260 324	14,2%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	502 237	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	5 461 998	5 980 309	6 513 643	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	27 060 100	9 146 988	32 249 127	33 391 362	7,3%

en €	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	59 486 304	36 658 522	62 148 336	75 640 280	233 933 442
- Annuité en capital de la dette	36 821 384	46 686 780	42 414 821	42 811 539	168 734 523
= CAF nette ou disponible (C)	22 664 920	-10 028 258	19 733 515	32 828 741	65 198 919
Taxes d'aménagement	5 753 359	8 690 334	5 276 105	4 991 148	24 710 946
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	20 649 424	23 170 664	15 208 576	27 885 729	86 914 393
+ Subventions d'investissement reçues	30 612 611	47 462 786	62 516 054	61 961 930	202 553 381
+ Produits de cession	8 550 392	840 756	2 116 934	2 547 231	14 055 312
+ Autres recettes	0	0	628 403	5 294 560	5 922 962
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	65 565 786	80 164 539	85 746 072	102 680 598	334 156 995
= Financement propre disponible (C+D)	88 230 706	70 136 282	105 479 587	135 509 339	399 355 914
<i>Financement propre dispo./ Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)</i>	<i>81,4%</i>	<i>41,0%</i>	<i>64,9%</i>	<i>91,5%</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

- Au final, la capacité de désendettement du budget principal se maintient durablement à un niveau supérieur à 12 ans.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 249 508 182	1 251 423 933	955 461 725	858 757 567	950 236 219	980 051 179
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	25,8	11,5	16,1	23,4	15,3	13,0

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, la collectivité doit prendre en charge des compétences dont le financement n'est pas encore assuré, comme la gestion des eaux pluviales ainsi que les domaines officiellement transférés depuis le 1^{er} janvier 2014 par la loi MAPTAM.

La faiblesse des marges de manœuvre qui transparait de ces chiffres doit conduire la collectivité à rechercher des économies sur ses charges et notamment ses charges à caractère général qui ont connu une progression moyenne annuelle de 7 % entre 2011 et 2013 après avoir progressé de 8,8 % entre 2009 et 2010, mais également ses dépenses de personnel dont la part indemnitaire augmente de manière soutenue (+ 5,3 % en variation moyenne annuelle sur la période de 2011 à 2014)⁷⁴.

Budget principal - Détail des charges de personnel								
en €	2009	2010	Var. annuelle moyenne	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	67 062 194	68 170 297	1,7%	40 162 174	41 599 606	41 417 914	43 006 955	2,3%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	19 899 880	22 881 683	15,0%	15 387 193	16 556 426	17 062 068	17 984 531	5,3%
+ Autres indemnités	4 440 673	4 588 140	3,3%	2 519 941	2 607 360	2 576 968	2 727 964	2,7%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	91 402 748	95 640 119	4,6%	58 069 309	60 763 393	61 056 951	63 719 451	3,1%
en % des rémunérations du personnel*	91,1%	91,8%		88,5%	89,3%	89,5%	90,1%	
Rémunération principale	7 167 047	6 817 358	-4,9%	5 887 430	5 497 655	5 011 242	4 436 694	-9,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 746 351	1 686 624	-3,4%	1 686 425	1 790 171	1 717 546	1 694 809	0,2%
+ Autres indemnités	0	0	N.C.	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	8 913 398	8 503 981	-4,6%	7 573 856	7 287 826	6 728 789	6 131 503	-6,8%
en % des rémunérations du personnel*	8,9%	8,2%		11,5%	10,7%	9,9%	8,7%	
Autres rémunérations (c)	0	0		0	16 655	409 434	842 312	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	100 316 146	104 144 100	3,8%	65 643 164	68 067 874	68 195 173	70 693 266	2,5%
Atténuations de charges	3 905 656	4 122 408		2 840 457	2 335 856	2 310 837	2 424 513	-5,1%
= Rémunérations du personnel	96 410 490	100 021 692	3,7%	62 802 707	65 732 018	65 884 336	68 268 753	2,8%

* Hors atténuations de charges

en €	2009	2010	Var. annuelle moyenne	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	96 410 490	100 021 692	3,7%	62 802 707	65 732 018	65 884 336	68 268 753	2,8%
+ Charges sociales	37 892 348	38 394 083	1,3%	23 774 986	24 565 988	24 340 836	26 034 496	3,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 490 550	2 549 897	2,4%	1 679 305	1 678 091	1 694 507	1 743 670	1,3%
+ Autres charges de personnel	5 234 811	5 597 499	6,9%	3 685 341	3 260 835	3 338 110	3 628 123	-0,5%
= Charges de personnel interne	142 028 200	146 563 172	3,2%	91 942 338	95 236 933	95 257 890	99 676 042	2,7%
Charges sociales en % des CP interne	26,7%	26,2%		25,9%	25,8%	25,6%	26,1%	
+ Charges de personnel externe	149 263	228 558	53,1%	173 756	129 101	140 843	218 160	7,9%
= Charges totales de personnel	142 177 463	146 791 729	3,2%	92 116 095	95 366 033	95 398 433	99 893 202	2,7%
CP externe en % des CP total	0,1%	0,2%		0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	
Charges totales de personnel	142 177 463	146 791 729	3,2%	92 116 095	95 366 033	95 398 433	99 893 202	2,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	1 077 872	1 514 900	40,5%	7 789 915	6 726 153	6 868 298	7 101 884	-3,0%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	141 099 590	145 276 830	3,0%	84 326 180	88 639 880	88 530 134	92 791 318	3,2%
en % des produits de gestion	23,6%	22,1%		23,1%	22,9%	22,3%	21,7%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

⁷⁴ Rappel : le périmètre du budget principal a été modifié en 2011 par la création de budgets annexes.

En dépit des affirmations renouvelées par l'ordonnateur en fonctions à cette époque de réaliser des économies, les exécutions successives des budgets ne se sont pas traduites par la concrétisation de ces engagements.

3.1.2 La nécessité d'actionner tous les leviers d'économies

Sans prétendre à l'exhaustivité, la chambre a examiné un certain nombre de domaines de dépenses imputées au budget principal qui relèvent du fonctionnement courant de la collectivité (parc automobile, locations immobilières) mais aussi de l'exercice de certaines compétences (voirie, équipements communautaires, parcs de stationnement). Du fait de leur spécificité, les dépenses de personnel ont été exclues du champ de cet examen, bien qu'elles soient également susceptibles de fournir à MPM des sources substantielles d'économies.

3.1.2.1 En matière de fonctionnement courant

Compte tenu des contraintes financières fortes, certaines économies sur le fonctionnement courant ont été engagées par la nouvelle équipe dirigeante dès 2014, notamment en ce qui concerne le parc automobile.

Toutefois, l'impact financier de la décision de réduire le parc automobile mis à disposition des services (suppression de 60 véhicules légers⁷⁵ soit moins de 10 % du parc), évalué à 360 000 € par an par la direction de pôle patrimoine et logistique, reste encore modeste.

En effet, le coût annuel du parc automobile 2013 était de 5,181 M€ (achats des véhicules, maintenance, carburant, péages, assurance, franchises véhicules) en augmentation de 10,8 % par rapport à 2012 (4,672 M€)⁷⁶.

Cette première décision, qui permet seulement d'annuler la progression enregistrée en 2013, gagnerait donc à être complétée par l'adoption d'autres mesures destinées à rationaliser et à contrôler l'utilisation des véhicules et notamment :

- La réévaluation de la participation financière demandée aux agents en contrepartie du remisage à domicile des véhicules, dont le montant n'a pas été revu depuis une délibération du conseil de communauté du 22 décembre 2005. Un projet prévoit fort opportunément d'augmenter les recettes de cette participation (retenue sur salaire) de 130 167,96 € à 224 092,56 €, soit + 72,16 %.
- L'adoption d'un règlement intérieur fixant les conditions d'utilisation des véhicules de la communauté urbaine, qui fait défaut à ce jour.

Il conviendrait également, pour faire durablement baisser les charges liées à ce poste, de réduire significativement le parc global des véhicules affectés aux services, au profit d'un développement de l'utilisation des véhicules en pool.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a précisé qu'au titre de la revalorisation de la participation des agents au remisage des véhicules à domicile, un « *nouveau barème kilométrique sera appliqué à compter du 2 mai 2015 et qu'il permettra d'augmenter les recettes de 70% qui passeront de 118 003,86 € par an à 201 409,12 € par an* ».

La chambre en prend acte.

Devrait également s'y ajouter une réflexion sur un meilleur calibrage des places de parking louées par la collectivité, dont le nombre est supérieur à 500 et qui sont réparties dans dix parcs de stationnement⁷⁷. Ce thème restera d'ailleurs d'actualité, même après l'emménagement des services de la collectivité dans la tour « La Marseillaise » en cours de construction, puisque seul un nombre très limité de places de parking semble y avoir été prévu (170 places).

⁷⁵ Le parc de véhicules légers de MPM compte 715 véhicules (source : rapport d'activité pour 2013 de la direction de pôle patrimoine et logistique).

⁷⁶ Source : rapports d'activité de la direction de pôle patrimoine et logistique.

⁷⁷ Dont 210 places comprises dans deux DSP Parcs de stationnement (Espereux, J4).

En effet, par délibération du 26 octobre 2012, le bureau de la communauté a approuvé la location de locaux au sein de la tour "La Marseillaise" à la société SAS Suède sous la forme d'un bail en état futur d'achèvement (BEFA) avec une date d'effet au 2 mai 2016.

Ce contrat de bail a été signé pour une durée de douze ans renouvelable et pour un loyer global annuel de 5 012 430 € HT (au titre de la location de 12 des étages de l'immeuble) auquel il convient d'ajouter une redevance annuelle pour l'utilisation du restaurant inter-entreprises de 387 800 € HT ainsi qu'une estimation des charges annuelles (impôts fonciers compris) de 1 400 000 € HT.

Le BEFA, inspiré par la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), n'est pas encadré par le législateur mais résulte de la pratique. Il se caractérise par une période⁷⁸ relativement longue séparant la date de signature du bail de celle de la mise à disposition effective des locaux au preneur, qui correspond à la date d'achèvement des travaux constatée par procès-verbal. Compte tenu de ce décalage dans le temps, le bail est conclu sous conditions suspensives qui, une fois levées, rendent le bail définitif. Dans le contrat signé par MPM, la seule condition « suspensive »⁷⁹ au bénéfice du seul bailleur est l'obtention par ce dernier, le 2 mai 2013 au plus tard, d'une garantie financière d'achèvement (article 1.4 du contrat).

L'obtention du permis de construire purgé des recours, qui en constitue généralement une des conditions suspensives, n'a pas été prévue dans le contrat signé par MPM alors même qu'elle n'était pas acquise.

En ce qui concerne le montant du loyer, l'article 4.2 du contrat dispose que « aucune actualisation du loyer n'est prévue ». Cette clause permet d'acter que le montant du loyer entre la date de conclusion du bail et celle de sa prise d'effet sera celui voté. Toutefois, l'impact réel de cette « garantie » doit être relativisé puisqu'en règle générale le loyer, à la date de conclusion du bail, est davantage fixé en fonction d'un ratio financier (rentabilité des capitaux investis dans la construction) qu'en fonction de la valeur locative, pour laquelle le service des domaines saisi par MPM avait indiqué qu'aucune base de référence n'existait. On peut donc supposer que l'actualisation était déjà comprise dans le montant du loyer délibéré.

La délibération du 26 octobre 2012 a fait l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif qui, dans son jugement le 22 juillet 2013, a rejeté les différentes conclusions des requérants après avoir examiné notamment les conditions de présentation et d'approbation de la délibération (information suffisante des élus), la nature du contrat (ce n'est pas un marché public) et les conditions économiques du contrat⁸⁰.

Il n'appartient pas à la chambre de discuter ce jugement⁸¹ et pas davantage le choix fait par la collectivité, en opportunité, de s'installer dans cette tour considérée par MPM comme « *un projet phare et emblématique, un symbole identitaire* ». Il s'agit en tout état de cause d'un « coup parti », le contrat ne pouvant d'ailleurs plus être remis en cause, la seule clause suspensive ayant été levée.

Pour autant, la chambre estime qu'il convient d'alerter la collectivité sur la nécessité d'un contrôle rigoureux :

- de l'achèvement des locaux emportant prise d'effet du bail et notamment des éventuels écarts entre, d'une part, les plans ainsi que le descriptif annexés au contrat de bail et, d'autre part, ceux du permis de construire définitif ;
- des coûts générés par un éventuel retard de la mise à disposition des locaux, prévue le 2 mai 2016 (article 3.2.1 du contrat) compte tenu du démarrage tardif des travaux, sachant que le contrat de bail du site des Docks doit prendre fin au 31 décembre 2015, et de l'application, le cas échéant, de pénalités pour retard au bailleur ;

⁷⁸ Cette période correspond à la construction du bâtiment.

⁷⁹ Cette condition ne présente pas de véritable contrainte.

⁸⁰ Notamment en s'appuyant sur une étude réalisée par le cabinet Deloitte le 22 mai 2012, relative au « budget immobilier global » dans la situation actuelle comparé aux conditions du futur contrat, qui aboutit à la conclusion que le coût de remise en conformité des sites propriété de la MPM aboutissait à un « budget immobilier global révisé » de 8 588 313 euros par an pour le parc immobilier actuel, encore supérieur au « budget immobilier global révisé » de la tour, évalué par le même rapport à 8 038 136 €.

⁸¹ Le jugement en appel a confirmé la décision de 1^{ère} instance.

- des charges liées au bâtiment, plus particulièrement celles liées aux contraintes spécifiques pesant sur les immeubles de grande hauteur (IGH), notamment en matière de sécurité, facteurs de surcoût des charges, mais également des conditions financières du contrat de restauration que MPM a conclu en tant que membre obligatoire du groupement créé entre les différents occupants de l'immeuble à cet effet.

La réponse de la collectivité aux observations provisoires de la chambre souligne qu'elle estime avoir obtenu de nombreuses concessions du bailleur (notamment la gratuité des aménagements intérieurs, l'absence de dépôt de garantie et de garantie bancaire...).

D'une manière générale, la collectivité devra effectuer, en matière de fonctionnement courant, une revue de tous les postes de charges afin d'éviter des reconductions de montants non justifiées.

3.1.2.2 En matière de dépenses liées à l'exercice des compétences de MPM

En matière de voirie, les travaux représentent une part prépondérante des dépenses sans que la collectivité soit pour autant parvenue à assurer un état général vraiment satisfaisant de son patrimoine dans ce domaine.

La voirie communautaire souffre des conséquences des multiples interventions des concessionnaires de réseaux, qui contribuent à sa dégradation, ce qui nécessite un renforcement de leur encadrement et de leur contrôle.

D'une manière générale, les règlements de voirie des collectivités reprennent le principe de l'interdiction de réaliser des travaux sur une chaussée ou un trottoir dont le revêtement a été refait à neuf depuis moins de trois ans, sauf dérogation spéciale de la collectivité (urgence, sécurité).

Une analyse précise de ces demandes de dérogations apparaît donc indispensable, afin de les limiter très strictement.

Outre le renforcement de la coordination des travaux⁸², se pose surtout le problème de la prise en charge de la remise en état de la voirie après ces interventions.

Actuellement, la communauté urbaine ne dispose pas d'un service de contrôle dédié de la qualité des travaux exécutés par les concessionnaires et permissionnaires, contrairement à d'autres collectivités dont elle gagnerait à s'inspirer (ville de Paris, communauté urbaine de Lyon).

A titre d'illustration, le règlement de voirie de la communauté urbaine de Lyon impose une réfection provisoire des tranchées⁸³ par l'intervenant à ses frais, sous garantie pendant un an avec, en cas de constat de carence, une remise en état exécutée directement par la collectivité aux frais exclusifs de l'intervenant⁸⁴, les prix des travaux étant majorés par des frais généraux, de surveillance et de contrôle⁸⁵.

Le règlement de voirie de MPM du 18 décembre 2006 encadre également la réalisation de tranchées⁸⁶, notamment par des prescriptions techniques, et prévoit des dispositions équivalentes en matière de réfection (articles 36 à 40), hormis le dispositif de la période de garantie d'un an de la réfection provisoire (article 32)⁸⁷.

Toutefois, sans moyens de contrôle, leur application reste très partielle et donc inefficace. *In fine*, c'est donc la collectivité qui doit assumer les conséquences de la mauvaise qualité des travaux réalisés par les concessionnaires.

⁸² A l'instar d'autres collectivités, MPM dispose désormais d'un logiciel (SITEV) de coordination de travaux pour les différentes interventions sur le domaine viaire. Il a été mis en œuvre à partir de la fin 2012.

⁸³ Des prescriptions très précises sur la réalisation des tranchées ont été édictées par le règlement de voirie.

⁸⁴ Voir le Règlement de voirie du 25 juin 2012 – 5/ Réfection des tranchées.

⁸⁵ Délibération du 16 décembre 2013 relative à la révision de divers tarifs, de prix ou redevances à compter du 1^{er} janvier 2014 - IV/ Tarification de la réfection définitive des tranchées.

⁸⁶ Les services territoriaux instruisent plus de 4 000 autorisations d'ouvertures de tranchée et créations d'entrée charretière par an (source rapport d'activité MPM).

⁸⁷ Le délai de garantie entre la réfection provisoire et la réfection définitive permet de vérifier la qualité des opérations de remblayage des tranchées, dont on peut facilement constater qu'elle est loin d'être satisfaisante sur la voirie et les trottoirs communautaires (affaissements fréquents).

La chambre prend acte des mesures annoncées par la collectivité en réponse à ses observations provisoires, à savoir la mise en place d'un service affecté à la gestion des exploitants de réseaux, qui assurera en particulier « *le contrôle des travaux de remblaiement effectués par [ces derniers] postérieurement à la réalisation de leurs travaux* », la prise en charge par MPM, en maîtrise d'ouvrage directe, de la réfection définitive des tranchées, et la refacturation aux exploitants de réseaux de « *la charge financière des travaux et du service dédié (...) au moyen d'une participation appropriée* », conformément à une démarche retenue par d'autres collectivités dont l'ordonnateur constate l'efficacité.

En matière d'équipements communautaires, le conseil de communauté a adopté une délibération du 26 juin 2006 fixant les critères de l'intérêt communautaire, ces investissements continuant de relever du libre choix de la collectivité. En outre, une autorisation de programme relative à l'élaboration du schéma directeur des équipements communautaires (d'un montant de 600 K€) a été ouverte en 2006. Les projets sont certes peu nombreux mais, compte tenu du contexte financier, la collectivité gagnerait, soit à les mettre en attente⁸⁸, soit à ajouter un critère de soutenabilité pour éviter de grever davantage ses crédits de fonctionnement.

A titre d'illustration, l'exploitation de la piscine des Gorguettes a démarré le 1^{er} septembre 2010 et le stade nautique Cap Provence a ouvert le 18 décembre 2010⁸⁹.

L'exploitation de cet ensemble d'équipements est réalisée dans le cadre d'une DSP (affermage) attribuée à la société Carilis sur le fondement d'un premier contrat de trois⁹⁰ ans, prorogé par avenant de quatre mois. Une nouvelle procédure de DSP pour six ans, lancée en juin 2012, a abouti à choisir à nouveau la société Carilis⁹¹.

Les deux contrats successifs mettent à la charge de MPM une contribution forfaitaire d'exploitation sur chaque période (255 à 203 K€/ an pour le contrat en cours et 410 à 366 K€/an pour le contrat précédent) dont la dégressivité s'explique par la montée en puissance de l'équipement et du chiffre d'affaires généré par l'activité. Cette contribution correspond à une compensation tarifaire pour maintenir le tarif d'entrée dans les limites fixées par la collectivité.

En parallèle, la redevance versée par le fermier est passée de 25 578 € HT à 22 587 € HT entre 2012 et 2013⁹².

Sans remettre en question l'opportunité des choix de la collectivité en matière d'équipements communautaires, la chambre lui suggère néanmoins, eu égard à sa situation financière, de favoriser des projets dont l'équilibre en fonctionnement soit complètement assuré.

Les parcs de stationnement font pour leur part l'objet d'un suivi budgétaire séparé au sein du budget principal (pour récupération de la TVA).

<i>En M€</i>	2011	2012	2013
Redevance parkings en concessions	2,348	2,437	2,658
Recettes parkings en régie	2,005	1,965	2,436

Source : rapport de présentation compte administratif 2013

Les recettes des parcs en concession sont peu dynamiques (l'augmentation constatée entre 2012 et 2013 provient d'un transfert en DSP d'un parking en régie). Sur les quinze contrats en cours, neuf sont des contrats de concession dont les durées (entre 30 et 50 ans) bloquent les perspectives de négociations d'équilibres contractuels plus avantageux au bénéfice de la collectivité.

⁸⁸ Voir la délibération du 26 mars 2006 relative à la déclaration d'intérêt communautaire d'un équipement à vocation sportive à Marignane (AP de 700 K€ pour les études).

⁸⁹ Coût des investissements : environ 15 M€ (y compris les protocoles transactionnels 80 K€).

⁹⁰ Délibération du 28 juin 2010.

⁹¹ Délibération du 31 octobre 2013.

⁹² La redevance d'affermage est composée d'une part fixe en diminution (13 K€ en 2011, 9,6 K€ en 2012, 4,8 K€ en 2013) et d'une part variable calculée en pourcentage du chiffre d'affaires (2,5 %) dont la progression est moins importante que prévue.

Par ailleurs, certaines opérations plus récentes de construction se sont révélées très coûteuses pour la collectivité. Ainsi, le coût global de l'opération concernant le parking République s'est monté à 48,1 Me⁹³, soit 3 M€ d'études et 45,1 M€ de travaux dont 6,724 M€ au titre des protocoles transactionnels (travaux supplémentaires non prévus, réalisés à la suite des difficultés techniques rencontrées pour la construction du dernier sous-sol). A ce jour, le contrat est déficitaire et, malgré les rallonges accordées pour financer ce projet dans le cadre du protocole transactionnel, le dernier sous-sol ne peut pas être exploité pour des raisons de sécurité (inondations).

3.2 La situation du budget annexe de la collecte et du traitement des déchets

3.2.1 Une situation globale fragile

Créé en 2011, le budget annexe de la collecte et du traitement des déchets est considéré comme un service public administratif. Il est géré selon les prescriptions de la nomenclature comptable M14 du fait du statut particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est un impôt calculé sur la valeur locative du foncier bâti et ne correspond donc pas à la contrepartie d'un service rendu en rapport avec la production des déchets.

Les enjeux financiers pour la collectivité de ce budget sont l'optimisation des recettes, la maîtrise des dépenses de personnel pour la part du service gérée en régie directe et celle des coûts des prestations de marché ou de délégation de service public. Ils appellent un suivi attentif de ce budget dont les trois premières années de fonctionnement permettent de constater les points suivants :

- De 2011 à 2014, les charges de fonctionnement évoluent plus rapidement (+ 4,4 %) que les recettes (+ 4,0 %) et en particulier les ressources fiscales (+ 3,7 %), ce qui impose pour l'avenir de mieux veiller à leur maîtrise ;

Budget annexe Collecte et traitement des déchets - Les performances financières annuelles

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	165 126 173	170 552 257	180 225 825	184 184 664	3,7%
+ Ressources d'exploitation	15 744 046	26 791 629	15 743 222	15 041 047	-1,5%
= Produits "flexibles" (a)	180 870 219	197 343 886	195 969 047	199 225 711	3,3%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 584 252	3 370 030	5 136 910	8 192 558	31,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	0	0	N.C.
= Produits "rigides" (b)	3 584 252	3 370 030	5 136 910	8 192 558	31,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	184 454 470	200 713 916	201 105 957	207 418 268	4,0%
Charges à caractère général	109 426 457	119 422 379	120 598 818	127 292 129	5,2%
+ Charges de personnel	66 426 068	66 854 149	72 161 574	73 176 987	3,3%
+ Subventions de fonctionnement	291 700	267 500	315 500	169 142	-16,6%
+ Autres charges de gestion	0	48 438	264 471	0	N.C.
= Charges de gestion (B)	176 144 225	186 592 466	193 340 363	200 638 258	4,4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 310 245	14 121 450	7 765 594	8 780 010	-6,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,5%</i>	<i>7,0%</i>	<i>3,9%</i>	<i>3,3%</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 129 271	-2 108 767	-2 434 629	-2 525 106	-6,9%
+/- Autres produits et charges excep. réels	374 587	-6 336 683	6 770 852	4 408 379	127,5%
= CAF brute	5 555 562	5 676 000	12 101 816	8 663 284	16,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,8%</i>	<i>6,0%</i>	<i>4,2%</i>	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

⁹³ Cette seule opération représente 42 % du montant des AP ouvertes au titre des opérations « parcs de stationnement » (sous-politique PPI C350) à fin 2013.

- le poids important des charges de personnel compte tenu des modes de gestion retenus pour la collecte. En effet, la collecte des ordures ménagères est gérée, pour 67 % de la population du territoire communautaire, en régie directe⁹⁴. Les dépenses de personnel, qui se montent en 2013 à 72,161 M€, représentent 40,5 % des charges de personnel consolidées de la collectivité avec une augmentation moyenne annuelle entre 2011 et 2013 de 4,2 % contre 3,5 % en budget consolidé.

Les tableaux d'emplois au 31 décembre⁹⁵ joints en annexe du compte administratif pour 2013 indiquent que 41,3 % des emplois de MPM sont imputés au budget annexe de la collecte et du traitement des déchets.

Compte tenu de l'inertie de ce type de dépenses, les mêmes tendances se poursuivent en 2014 à un rythme moins important toutefois.

Budget annexe Collecte et traitement des déchets - Détail des charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	29 037 347	30 264 899	32 199 856	32 397 106	3,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	9 926 384	10 110 209	11 886 900	12 203 059	7,1%
+ Autres indemnités	2 159 278	2 227 026	2 284 116	2 331 494	2,6%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	41 123 009	42 602 134	46 370 872	46 931 660	4,5%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	96,4%	96,7%	96,7%	97,0%	
Rémunération principale	1 186 733	1 117 839	1 139 219	1 023 104	-4,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	359 231	337 045	394 510	347 444	-1,1%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 545 964	1 454 884	1 533 729	1 370 547	-3,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	3,6%	3,3%	3,2%	2,8%	
Autres rémunérations (c)	0	14 718	68 554	99 132	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	42 668 972	44 071 736	47 973 155	48 401 339	4,3%
Atténuations de charges	924 143	947 552	1 024 765	1 078 917	5,3%
- Rémunérations du personnel	41 744 830	43 124 184	46 948 389	47 322 421	4,3%

* Hors atténuations de charges

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	41 744 830	43 124 184	46 948 389	47 322 421	4,3%
+ Charges sociales	15 600 137	16 194 991	17 203 378	17 577 865	4,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 089 334	1 094 877	1 190 135	1 190 511	3,0%
+ Autres charges de personnel	2 247 005	2 279 783	2 492 945	2 646 967	5,6%
= Charges de personnel interne	60 681 305	62 693 835	67 834 848	68 737 765	4,2%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	25,7%	25,8%	25,4%	25,6%	
+ Charges de personnel externe	5 744 763	4 160 314	4 326 727	4 439 222	-8,2%
= Charges totales de personnel	66 426 068	66 854 149	72 161 574	73 176 987	3,3%
<i>CP externe en % des CP total</i>	8,6%	6,2%	6,0%	6,1%	
Charges totales de personnel	66 426 068	66 854 149	72 161 574	73 176 987	3,3%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	N.C.
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	66 426 068	66 854 149	72 161 574	73 176 987	3,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	36,0%	33,3%	35,9%	35,3%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

⁹⁴ Le ratio est de 73 % pour Marseille et de 39 % pour les autres communes.

⁹⁵ Les chiffres s'entendent titulaires et non titulaires.

L'augmentation de la masse salariale consacrée au régime indemnitaire du personnel titulaire est particulièrement élevée puisqu'elle atteint en moyenne annuelle 9,4 % entre 2001 et 2013. Elle trouve sa cause dans la mise en œuvre de la prime du plan propreté⁹⁶ comme le montre l'augmentation de l'enveloppe indemnitaire de 17,5 % en une seule année, de 2012 à 2013, contre une progression de « seulement » 1,85 % entre 2011 et 2012.

- Une capacité d'autofinancement nette devenue positive en 2013 après avoir été négative durant les deux exercices précédents, compte tenu du résultat de fonctionnement porté à zéro.

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
CAF brute	5 555 562	5 676 000	12 101 816	8 663 284	16,0%
- Dotations nettes aux amortissements	5 555 562	5 676 000	6 206 562	8 402 825	14,8%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	260 459	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	0	0	5 895 254	0	-29,9%

en €	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	5 555 562	5 676 000	12 101 816	8 663 284	31 996 662
- Annuité en capital de la dette	5 628 633	5 910 844	6 193 382	6 170 623	23 903 482
= CAF nette ou disponible (C)	-73 072	-234 844	5 908 435	2 492 661	8 093 180

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

- Et enfin un équilibre qui risque d'être fortement impacté par l'issue financière du contentieux entre la communauté urbaine et la société EveRé, délégataire du centre de traitement multifilières de Fos.

En 2012, le montant élevé de la participation à l'équilibre venant du budget principal (11,38 M€) s'expliquait déjà par le paiement d'une première condamnation dans le cadre du « contentieux EveRé » (8,7 M€).

A la suite de l'annulation du contrat de DSP par le tribunal administratif de Marseille le 4 juillet 2014, plusieurs protocoles transactionnels⁹⁷ ont été notifiés par la communauté urbaine, afin de pouvoir solder les échéances dues au délégataire dont le paiement avait été suspendu par le comptable public.

En parallèle, les négociations menées par l'ordonnateur en vue d'une transaction⁹⁸ visant à éteindre les recours pendants relatifs aux surcoûts de travaux et prévoyant le paiement d'une contribution complémentaire par MPM⁹⁹, ont conduit à l'adoption par délibération du 10 avril 2015 d'un protocole transactionnel qui doit être homologué par le juge administratif¹⁰⁰.

La chambre observe que cette solution transactionnelle de sortie de conflit devrait remettre en cause l'équilibre du budget annexe et, au-delà, celui du budget principal de la collectivité.

⁹⁶ Refonte des primes des adjoints techniques et extension du dispositif aux agents de maîtrise affectés à la propreté.

⁹⁷ Au moins quatre protocoles transactionnels notifiés entre novembre 2014 et avril 2015 pour le solde des échéances de juillet à décembre 2014 et janvier à avril 2015.

⁹⁸ Crédits d'investissement.

⁹⁹ Crédits d'investissement.

¹⁰⁰ Le protocole transactionnel prévoit notamment que la communauté urbaine s'engage à verser à la société EveRé une indemnisation de 78 979 887 € HT du fait de la survenance des différents travaux réalisés par l'entreprise durant la période allant jusqu'au 31 décembre 2014. En contrepartie, la société EveRé accepte de se désister des instances introduites devant le TA de Marseille et tendant à ce qu'elle soit indemnisée d'une somme de 261 551 704 €. Le rapport de présentation de la délibération précise que « les surcoûts d'exploitation postérieurs au 31 décembre 2014, font l'objet d'un avenant n°4 à la convention de service public ». Cet avenant a été adopté par délibération du conseil de communauté urbaine en date du 3 juillet 2015.

3.2.2 La remise à plat des taux de TEOM

Par une délibération du 6 juillet 2001, le conseil de communauté a institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et défini 18 zones de perception de cette taxe, qui correspondent à ses 18 communes membres.

Les lois de finances pour 2004 (article 107) et 2005 (article 101) imposaient cependant d'entreprendre l'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour aboutir, au plus tard en 2015, à un taux établi par zone qui soit en cohérence avec le service effectivement rendu dans chacune des zones.

Au cours de la période sous revue, les taux¹⁰¹ votés en 2008 et 2009 ont été reconduits à l'identique de ceux de 2007.

Les écarts entre les taux applicables dans les différentes communes étant importants (de 2,210 % pour Châteauneuf-Les-Martigues à 14,80 % pour Marseille), MPM a annoncé qu'elle s'engageait, à compter de 2010, dans une démarche d'harmonisation. Le vote des taux pour 2010 devait constituer la première étape de rapprochement des taux avec des évolutions prenant également en compte les augmentations de coût de l'élimination des déchets liées à la construction et à la mise en service, en 2010, de l'usine de traitement.

Les nouveaux taux pour 2010 n'ont cependant pas contribué à la réduction des écarts entre les communes (entre 5,11 % pour Châteauneuf-Les-Martigues et 17,80 % pour Marseille). Ils ont seulement permis d'accentuer la pression fiscale, notamment sur le territoire de la ville de Marseille (+ 3 points) pour lequel une hausse des taux a par nature un effet significatif sur le produit. Aucune décision concrète n'a en revanche été prise visant à définir des zones homogènes de service et de taux.

En 2011 et 2012, la démarche d'harmonisation est restée au point mort avec des taux votés inchangés, « *malgré les augmentations du coût de l'élimination des déchets, notamment liées à la mise en exploitation du centre de traitement multifilières¹⁰²* » et « *malgré la participation du budget principal au financement de la collecte et du traitement des déchets¹⁰³* ».

La seconde étape dans ce qui aurait dû être une harmonisation des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est intervenue en 2013 avec le rapprochement des différents taux autour de cinq taux « pivot » (8 %, 10 %, 11,5 %, 12,1 % et 18,1 %). Les taux de 2013 ont été reconduits en 2014.

La dernière étape est intervenue avec l'instauration du zonage de la TEOM et l'approbation des taux pour 2015 par délibération du 9 octobre 2014.

Trois zones ont ainsi été créées à partir du 1^{er} janvier 2015, dans lesquelles les services rendus et le taux de TEOM en vigueur se distinguent de la manière suivante :

- Zone A¹⁰⁴ : sept ou six jours de collectes par semaine avec repasse ; collecte de nuit ; collecte des encombrants supérieure à trois fois par semaine avec rendez-vous. Le taux d'imposition est de 18,10 %.
- Zone B¹⁰⁵ : mixité de trois et six fréquences de collectes par semaine, collecte des déchets verts et collecte des encombrants à la demande. Le taux d'imposition est de 11,50 %.
- Zone C¹⁰⁶ : mixité de deux et six fréquences de collectes par semaine. Le taux d'imposition est de 9,50 %.

Ce zonage traduit cependant la simple poursuite du regroupement des communes en trois niveaux de taux, sans que la « hiérarchie » initiale des taux ne soit affectée.

¹⁰¹ Depuis 2005, MPM ne vote plus un produit mais des taux de TEOM appliqués sur chaque zone de perception.

¹⁰² Délibération MPM du 28 mars 2011 portant approbation des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2011

¹⁰³ Délibération MPM du 13 février 2012 portant approbation des taux de TEOM pour 2012.

¹⁰⁴ Marseille.

¹⁰⁵ Carnoux-en-Provence, Marnagnan, Roquefort-la-Bédoule, Sausset-les-Pins.

¹⁰⁶ 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.

En effet, la définition des niveaux de services des zones B et C reste très imprécise, surtout quand on l'examine à l'aune de l'organisation des collectes existantes. Ainsi, le dernier rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets (2013) montre que l'organisation existante ne présente aucun caractère homogène pour les communes appartenant à la même « future » zone de taux.

A l'inverse, des cycles apparemment identiques correspondent à des taux différents (exemples : cycle C6-C7¹⁰⁷ pour Allauch (9,50 %) et Sausset-les-Pins (11,50 %) ou encore cycle C3-C6 pour Gémenos (9,50 %) et Roquefort-la Bédoule (11,50 %)).

Communes	Cycles
Allauch	C6/C7
Carnoux-en-Provence	C2 - C5
Carry-le-Rouet	C2 - C4 (C7 centre-ville et commerces)
Cassis	C3 - C7
Ceyreste	C3 - (C7 centre-ville et commerces)
Châteauneuf-les-Martigues	C2 - C6
Ennes-la-Rédonne	C7
Gémenos	C3 - C6
Gignac-la-Nerthe	C2 - C6
La Ciotat	C3 - C4 - C7 (avec repasse)
Le Roys	C3 - C6
Marignane	C2 - C3 - C7 (avec repasse)
Plan-de-Cuques	C6
Roquefort-la-Bédoule	C3 - C6
Saint-Victoret	C2
Sausset-les-Pins	C6 - C7
Septèmes-les-Vallons	C6

Source : Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets 2013

Pour qu'il ne soit pas considéré comme « fictif » et donc irrégulier, ce zonage devrait déboucher sur une modification du règlement de collecte de la collectivité pour faire converger les cycles vers une définition unique, ou à tout le moins homogène, par zone de communes et de taux.

Cette nécessaire convergence ne sera pas sans conséquence sur les cycles de travail des agents de collecte en régie, qui bénéficient actuellement d'autant de régimes d'aménagement du temps de travail que de cycles de collecte mis en œuvre. Une telle réorganisation devrait donc tendre à terme vers la simplification et l'harmonisation des régimes de temps de travail en vigueur dans la communauté alors que, pour l'heure, celle-ci n'a pas souhaité (ou pu) remettre en cause les régimes existants des agents transférés des communes membres au moment de sa création.

L'impact financier global de la convergence des taux, estimé par la communauté urbaine, est de + 1,076 M€ avec cependant des baisses de recette importantes pour certaines communes comme La Ciotat (- 213 497 €), qui se situe déjà au taux minimum en bénéficiant pourtant d'un niveau de fréquence de passage plus important que Marignane, dont le taux est supérieur.

¹⁰⁷ Les sigles C7 (7 jours sur 7), C6 (6 jours sur 7),..., C2/C7 (2 zones), C3/C6 (2 zones)... indiquent la fréquence de passages et les zones (centre-ville notamment) ou les saisons (été, hiver).

TEOM	Base prévisionnelle	pour mémoire		Taux		Produit 2014	Produit 2015	Produit supplémentaire	
		2008	2010	2014	2015				
Zone A	ALLAUCH	22 374 386	6,61	7,31	8,00%	9,50%	1 789 947 €	2 125 562 €	335 615 €
	CARRY-LE-ROUET	11 370 654	7,60	7,80	8,00%	9,50%	909 644 €	1 080 203 €	170 558 €
	CASSIS	12 295 078	7,05	7,53	8,00%	9,50%	980 406 €	1 164 232 €	183 826 €
	CEYREST	4 860 836	7,71	7,56	8,00%	9,50%	388 867 €	461 779 €	72 913 €
	CHATEAUNEUF-LÈS-MARTIGUES	14 456 070	2,21	3,11	8,00%	9,50%	1 156 486 €	1 373 327 €	216 841 €
	LE ROVE	5 177 462	5,52	6,76	8,00%	9,50%	414 197 €	491 859 €	77 662 €
	PLAN-DE-CUQUES	11 947 082	7,42	7,71	8,00%	9,50%	955 267 €	1 134 973 €	179 706 €
	SAINTE-VICTOIRE	6 364 384	6,40	7,30	8,00%	9,50%	509 151 €	604 616 €	95 466 €
	SEPTÈMES-LES-VALLONS	8 713 816	5,15	6,67	8,00%	9,50%	697 105 €	827 613 €	130 507 €
	ENSALES-LA-REDONNE	5 984 241	8,74	9,36	10,00%	9,50%	598 424 €	668 503 €	29 921 €
	GEMENOS	8 716 415	8,92	9,46	10,00%	9,50%	871 642 €	828 059 €	43 582 €
	GIGNAC-LA-NERTHE	8 714 604	9,48	9,74	10,00%	9,50%	871 460 €	827 887 €	43 573 €
	LA CIGOLE	42 699 469	9,88	9,44	10,00%	9,50%	4 269 947 €	4 036 450 €	233 497 €
	CARNOUX-EN-PROVENCE	6 512 952	10,70	11,35	11,50%	11,50%	748 989 €	748 989 €	0 €
zone B	MARIGNANE	33 048 982	11,00	11,50	11,50%	11,50%	3 900 633 €	3 800 633 €	0 €
	ROQUEFORT-LA-BEDOULE	5 507 029	10,80	11,40	11,50%	11,50%	633 308 €	633 308 €	0 €
	SAUSSET-LES-PINS	9 366 965	12,20	12,10	12,10%	11,50%	1 133 405 €	1 077 201 €	-56 202 €
TOTAL	1 111 603 369	<i>nd</i>	16,13%	16,41%	16,51%	182 458 865 €	183 534 884 €	1 076 019 €	

Source : MPM

A court terme, l'instauration de ce zonage ne va donc pas contribuer à améliorer l'équilibre du budget annexe de la collecte et du traitement des déchets.

3.2.3 La redevance spéciale pour les déchets non ménagers

Les producteurs de déchets non ménagers sont dans l'obligation d'assurer l'élimination de leurs déchets et doivent ainsi être en mesure de justifier le mode choisi pour y parvenir. Pour cela, ils peuvent, soit utiliser le service offert par la collectivité, soit recourir à un prestataire privé.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui n'ont pas institué la redevance générale doivent, depuis le 1^{er} janvier 1993, créer une redevance spéciale¹⁰⁸ afin d'assurer l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères, mais produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires (administrations notamment) dès lors que leur production de déchets dépasse 120 litres par jour¹⁰⁹.

Cette redevance spéciale correspond au paiement, par les entreprises, associations, établissements scolaires, administrations et commerces, de la prestation de collecte et traitement de leurs déchets assurée par la collectivité ou par un prestataire désigné et rémunéré par elle.

La redevance spéciale couvre le coût de la collecte et du traitement des déchets des professionnels et permet ainsi de les responsabiliser sur le volume des déchets qu'ils produisent, en évitant un transfert de charge financière vers les ménages.

Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité de déchets éliminés¹¹⁰. Le produit de la redevance doit équilibrer exactement le montant total des dépenses. Les paramètres de calcul intègrent les conditions de pré-collecte, de collecte, de traitement et les frais de gestion (mise à jour des fichiers, émission des factures). Le montant peut toutefois être fixé de manière forfaitaire pour l'élimination des petites quantités de déchets, selon un seuil laissé à l'appréciation de la collectivité. Enfin, cette dernière doit toujours pouvoir justifier de ces tarifs.

¹⁰⁸ La redevance spéciale (RS) a été créée par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, mais c'est la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, reprise dans le code général des collectivités territoriales (art. L. 2333-78 du CGCT), qui rend son institution obligatoire à compter du 1^{er} janvier 1993, pour toutes les collectivités qui n'ont pas instauré la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dès lors qu'elles bénéficient du transfert partiel ou total des compétences et qu'elles assurent au moins la collecte (loi du 12 juillet 1999). L'institution de la RS ne dispense pas les producteurs de déchets non ménagers du paiement de la TEOM. La redevance spéciale est donc cumulable avec la TEOM mais pas avec la REOM.

¹⁰⁹ Il faut considérer que jusqu'à ce seuil, le service est payé par la TEOM.

¹¹⁰ Conformément aux dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT, la redevance spéciale est calculée en fonction du service rendu, contrairement à la TEOM qui est un impôt calculé sur la valeur locative du foncier bâti et qui n'est donc pas la contrepartie d'un service rendu puisqu'elle est sans rapport avec la production effective de déchets.

La redevance spéciale donne lieu à la souscription de contrats d'abonnement par les redevables. Elle est recouvrée par les services de la collectivité ou du groupement qui l'a instituée. Toutefois, sa gestion est lourde puisqu'elle nécessite de tenir à jour le fichier des redevables, de définir les tarifs du service et d'émettre les factures.

Par délibération du 28 juin 2010, le conseil de communauté a approuvé le règlement de la redevance spéciale pour l'enlèvement et l'élimination des déchets non ménagers, applicable sur l'ensemble du territoire communautaire.

L'adoption tardive d'un tel règlement¹¹¹ comme l'extension de la redevance spéciale au territoire communautaire, qui n'est toujours pas généralisée à ce jour (elle s'applique à 14 communes sur 18 seulement¹¹²), attestent des marges de progression qui restent sur ce dispositif.

En effet, il s'avère tout d'abord nécessaire d'améliorer la constitution du fichier des redevables potentiels et son exhaustivité.

- Le dispositif voté par les communes membres impose une application exhaustive de la redevance à tout le territoire communautaire : à fin 2013, sur les 2 502 contrats d'abonnement souscrits auprès de MPM, 2 394 concernent la ville de Marseille (soit 98 % des facturations) et 108 les autres communes membres (soit 2 % des facturations). A ce jour, les communes extérieures représentant donc une faible part des recettes de la redevance (190 138 € facturés en 2013, 296 108 € prévus pour 2014).

	2009	2010	2011	2012	2013
Nb de communes concernées	1	3	7	12	14
Nb de contrats	2 223	2 477	2 468	2 505	2 502
<i>Dont Marseille</i>	2 223	2 440	2 418	2 418	2 394
<i>Dont hors Marseille</i>	-	37	50	87	108
Tarif au 1 ^{er} juillet (en € par m ³)	nd	17,86	19,52	20,34	20,34
<i>Evolution n/n-1</i>	nd	nd	9,25 %	4,23 %	-
Recettes (en €) Compte 70613	6 663 169,01	7 552 857,74	7 877 061,87	8 770 275,82	9 039 331,10
<i>Evolution n/n-1</i>	+9,16 %	+13,35 %	+4,29 %	+ 11,33 %	+ 3,06 %
% produits de gestion BA OM	nd	nd	4,27 %	4,36 %	4,49 %

Source : CUMPM – Direction de la redevance spéciale

- Ensuite, l'article 1382 du code général des impôts (CGI) prévoit les cas d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties notamment pour les bâtiments des administrations et autres organismes publics « *lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus* ». En tant qu'impôt additionnel basé sur la taxe foncière, la TEOM suit la même logique.

Toutefois, ces mêmes collectivités publiques entrent dans le champ d'application de la redevance spéciale qui correspond à un service rendu.

Or, il s'avère qu'aucune commune membre n'a souscrit de conventions d'abonnement, considérant sans doute à tort en être exonérée au même titre que la TEOM. Ainsi, ni la ville de Marseille, ni MPM ne s'en acquittent contrairement au département des Bouches-du-Rhône et à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette situation constitue une irrégularité qui doit être corrigée.

¹¹¹ Il s'agit du premier pour MPM. La ville de Marseille n'en disposait pas.

¹¹² Les communes de Ceyreste, Ensues La Redonne, Le Rove et Septèmes Les Vallons n'ont pas d'abonnés.

- Enfin, une modification des principes de tarification pourrait permettre une plus grande égalité de traitement entre les redevables, notamment en proposant aux professionnels des forfaits automatiques de redevances par tranches, combinant la nature de l'activité avec un volume supposé être généré par cette activité, à charge pour les professionnels de justifier un ajustement des volumes à traiter ou d'apporter la preuve d'une prise en charge par un prestataire privé. Un tel dispositif permet d'inverser la charge de la preuve et de simplifier la constitution du fichier des redevables et son suivi.

Il en va de l'acceptabilité de ce dispositif mal connu, parfois contesté, et pour lequel les manœuvres de contournement sont fréquentes.

A ce titre, une clarification de la rédaction des clauses de la convention particulière proposée aux professionnels s'avère nécessaire. Elle doit permettre au contractant de comprendre tous les déterminants du coût de la redevance, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le principe même de la redevance impose par ailleurs la couverture des charges par les recettes et donc une tarification permettant d'équilibrer le financement de cette prestation.

L'article 7 du règlement de la redevance spéciale pour l'enlèvement et l'élimination des déchets non produits par les ménages adopté par délibération du conseil de communauté du 28 juin 2010, fixe les modalités de calcul de la redevance spéciale :

Frais Forfaitaires de Déplacement (FFD) + Coût au m³ du Traitement des OM (CT) x par le nombre de m³ à enlever

Le montant obtenu constitue le montant de la RS avant abattement.

L'abattement lié à la franchise de 840 l/Hebdo sera appliqué sur la base de la tarification des ordures ménagères résiduelles.

Le montant de la RS due trimestriellement sera donc égal à la somme des redevances par flux diminuée de la franchise.

L'article 8 de ce même règlement définit les modalités de révision du tarif de la redevance spéciale :

La révision du tarif de la RS aura lieu tous les ans avec prise d'effet au 1^{er} Juillet de chaque année. En conséquence, les évolutions du coût du service en cours d'année pourront être répercutées sur le montant de la RS correspondante après délibération du Conseil Communautaire.

Ces modifications seront appliquées de plein droit sans qu'il soit nécessaire de conclure un avenant à cet effet.

La révision des tarifs de la RS aura lieu tous les ans en fonction des la variation annuelle du Coût au m³ du Traitement des OM (CT) selon la formule suivante :

Variation du prix de la RS de l'année N = (CT N-1 – CT N-2) / CT N-2

Le niveau actuel de la redevance spéciale est issu du tarif de la ville de Marseille de 2000, où le prix qui avait été pris en compte était de 80 francs par m³, actualisé par délibération en décembre 2001 à 12,196 €/m³ de déchets présentés en conteneurs.

L'évolution de ce tarif au cours de ces dernières années a abouti en 2012 à la définition d'un prix de 20,34 €/m³ toujours en vigueur à ce jour.

La collectivité admet que ce montant n'a pas suivi l'augmentation du coût réel du service rendu.

En effet, selon le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'élimination des déchets, le coût global à la tonne des déchets collectés et traités est de 341 €/T en 2013 (320 €/T en 2011 et 346 €/T en 2012).

Avec une densité des déchets résiduels de l'ordre de 175 kg/m³ (source : ADEME), le coût réel au m³ s'établirait à 59,67 €/m³ pour 2013¹¹³.

¹¹³ 341 € x 0,175.

En outre, les évolutions annuelles du coût de traitement n'ont été répercutées que partiellement, contrairement aux dispositions de l'article 8 du règlement. En effet, entre 2011 et 2012, l'augmentation du coût de traitement a été de 8,12 % alors que la revalorisation du taux de la redevance n'a été que de 4,23 %.

Ce constat d'une tarification trop faible ne permettant pas d'équilibrer le coût du service est corroboré par le niveau des tarifs pratiqués par d'autres collectivités¹¹⁴, telles que la communauté urbaine de Bordeaux (36 €/m³ pour les OMR¹¹⁵, 30 €/m³ pour les recyclables) ou Nantes métropole (46,6 €/m³ pour les OMR et les recyclables).

Enfin, la chambre relève une incohérence entre la formule de calcul mentionnée au règlement intérieur (article 7), qui prévoit l'ajout d'un coût forfaitaire de déplacement, et la réalité puisque la collectivité ne facture que les coûts de traitement.

Sur la base de la réponse de la collectivité à ses observations provisoires, la chambre prend acte :

- du constat partagé entre la chambre et MPM de la nécessité d'améliorer le dispositif,
- du projet de l'établissement public d'adopter d'ici la fin de l'année 2015 un nouveau règlement de la redevance spéciale « *qui fixera précisément le seuil d'assujettissement (...), déterminera une formule de révision de prix annuelle fondée sur l'indice de collecte des déchets ménagers et supprimera la référence erronée au coût forfaitaire de déplacement* »,
- de la décision de MPM de renforcer les moyens du service chargé du recouvrement de la redevance auprès des personnes publiques ou privées,
- de son projet de revoir la rédaction des conventions conclues avec les redevables pour qu'elles soient « *plus claires et plus lisibles* »,
- et plus globalement, de l'objectif que s'assigne la collectivité de réduire la participation du budget principal à l'équilibre du budget annexe en améliorant la couverture de ce service.

Dans sa réponse, la ville de La Ciotat considère pour sa part qu'elle ne peut pas être assujettie à cette redevance compte tenu du transfert à la CUMPM de la compétence « ordures ménagères » intervenue en 2001. Elle estime en effet qu'un tel assujettissement reviendrait à faire payer deux fois le contribuable de la commune.

La chambre souligne que la redevance spéciale couvre une prestation de service *ad hoc* et que son montant varie en fonction des volumes de déchets produits en l'occurrence par une personne publique dont le statut de redevable ne peut pas être transféré. C'est donc à bon droit que la commune de La Ciotat, comme toutes les autres communes membres de MPM, est assujettie à cette redevance.

Recommandation n° 6 : Assurer l'exhaustivité du fichier des redevables de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers et en réévaluer le tarif pour assurer la couverture du coût du service.

3.3 La situation des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement appellent des observations au sujet de la gestion de la compétence « pluvial » et de ses conséquences financières pour MPM.

¹¹⁴Source : ADEME-chiffres 2008 http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/76703_6889_redevance-speciale_dechets_non_menagers_guide-amorce-ademe.pdf.

¹¹⁵ Ordures ménagères résiduelles donc non recyclables.

3.3.1 Historique de la gestion des eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales de Marseille a été confiée à MPM par le biais de plusieurs conventions conclues avec la ville de Marseille :

- Une convention de mandat, conclue le 10 janvier 2001 entre MPM et la ville de Marseille ;
- Une convention de gestion des eaux pluviales, conclue en 2004 ;
- Une convention relative aux charges et aux produits de la gestion des eaux pluviales, conclue en 2001.

Il ressort de ces éléments que la ville de Marseille a, depuis 2001, confié à MPM le soin de réaliser en son nom et pour son compte les travaux relatifs au réseau pluvial. En contrepartie, la convention prévoit que la rémunération perçue par MPM est de 3 % du montant des opérations concernées (solde à l'issue de l'achèvement des derniers travaux). Or, un avenant à cette convention (avenant n° 13), fixe une rémunération forfaitaire de MPM d'un montant inchangé de 1 289 709,05 € TTC.

La convention « charges et produits » et ses modalités de calcul, signée entre M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, et M. Jean-Claude Gaudin, président de MPM, minorent artificiellement la charge du pluvial, au détriment de MPM, car le calcul des charges est basé sur la moyenne des trois exercices précédents, montant bien inférieur aux charges retenues dans les avenants aux contrats de DSP signés immédiatement après.

3.3.2 La « révélation » tardive d'une compétence exclusive pourtant transférée dès 2001

Au-delà de ce problème de calcul de charges, MPM prétend ne s'être aperçue que très récemment du fait que la gestion des eaux pluviales relevait de sa compétence exclusive, avec les charges qui en découlent. Il a fallu, en effet, un arrêt du Conseil d'Etat (3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, 4 décembre 2013, 349614CE) pour que la collectivité reconnaisse cette compétence, alors que le Tribunal Administratif et la Cour Administrative d'Appel de Marseille avaient déjà rendu depuis 2008 des décisions en ce sens.

Le Conseil d'Etat a ainsi indiqué en citant les textes que « *aux termes de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales : " I.- La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) / 2° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : / a) Assainissement et eau (...); qu'il résulte de ces dispositions que la compétence " eau et assainissement " est transférée de manière globale aux communautés urbaines, ce qui inclut la gestion des eaux pluviales ; ».*

En outre, comme l'a rappelé la chambre dans ses avis rendus le 13 février 2014 sur les DSP de l'eau et de l'assainissement, une réponse ministérielle sur ce sujet précisait sans équivoque dès 2001 que « *lorsqu'il existe une structure intercommunale en charge de l'assainissement, le transfert de la gestion d'un réseau unitaire de collecte des eaux entraîne une gestion globale des eaux usées et des eaux pluviales par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En cas de réseaux séparatifs, les communes confient également la gestion du réseau d'eaux pluviales à l'EPCI, dès lors que la compétence « assainissement » doit être transférée de manière globale ».*

3.3.3 Quelle incidence pour la collectivité ?

- Des recettes diminuées

La gestion des eaux pluviales est à l'origine de la perte de la prime d'épuration, après que le préfet a, le 4 juillet 2012, déclaré non conforme les performances du système d'assainissement de la ville de Marseille ainsi que celles du réseau de collecte. Cette déclaration de non-conformité s'explique en effet par les épisodes de pollution du littoral lors d'orages violents, que la gestion passée des eaux pluviales ne permettait pas d'éviter. Elle a pour conséquence la perte pour le budget annexe de l'assainissement du produit de la prime d'épuration, soit 3 M€ par an pendant au moins quatre ans.

- Des charges augmentées

Il aura fallu attendre près de 13 ans pour que MPM interprète le transfert de plein droit de la compétence « assainissement » aux communautés urbaines comme incluant la gestion des eaux pluviales. Pendant ce temps, elle n'a acquis qu'une connaissance très partielle du réseau pluvial qui lui échoit désormais. La collectivité a engagé un travail d'acquisition de données par échange avec ses communes membres, qui exercent encore de fait, directement, ou indirectement par le biais du délégataire, la compétence pluviale. L'état de l'actif de ces installations, souvent « fondues » dans des ouvrages de voirie, est très inégal. Certaines communes ne disposent que de données lacunaires, peu actualisées ou de pas de données du tout sur le réseau pluvial de leur territoire. Le pluvial est appelé à sortir de la « zone grise » dans laquelle il est si longtemps resté, ce qui induit plusieurs coûts.

Le premier, difficilement chiffrable, est le coût d'entrée dans le plein exercice et la construction de cette compétence, comprenant notamment l'acquisition des données qui font défaut.

Le second correspond à la prise en charge de la compétence pluviale qui se décompose comme suit :

En fonctionnement :

- Le coût des prestations « pluvial » réalisées par la SERAMM, au titre de la DSP de l'assainissement. Pour 2014, cette dépense est inscrite au budget principal de la communauté urbaine pour un montant annuel de 13 927 482 € TTC ;
- Le coût du pluvial (part « unitaire ») affecté au budget annexe de l'assainissement, supporté jusqu'à présent par la ville de Marseille pour un montant de 2 387 000 € TTC ;

Soit au total, au titre de l'exercice 2014, une somme de 16 314 482 € TTC.

En investissement :

- Le montant correspondant à la programmation des investissements définie avec la ville, qui représente, en crédits de paiement, une inscription budgétaire d'un montant de 8 646 000 € TTC.

Le coût total de l'exercice de la compétence « pluvial » par la communauté urbaine s'élève donc à 24 960 482 € TTC pour l'année 2014.

La collectivité se trouve ainsi confrontée à une charge financière nouvelle, qu'elle ne peut assumer seule dans l'attente de la mise en place de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) au titre de la gestion des eaux pluviales, prévue en 2015.

C'est pourquoi elle a engagé, avec la ville de Marseille, une discussion visant à fixer une participation financière transitoire de celle-ci, dans l'attente des dispositions finales fixées par la CLECT.

Le projet de convention (qui devait passer devant les assemblées délibérantes de la ville et de la communauté urbaine au mois de décembre 2014) prévoit que « dans le délai de deux mois à compter de la signature de la présente convention, la Commune versera 7 226 853 € à la Communauté Urbaine au titre de 2014. Pour l'exercice 2015, elle versera la même somme à la Communauté Urbaine au plus tard le 1^{er} juin 2015. »

Cette convention transitoire est donc une solution d'attente qui atténue le poids de la charge de gestion des eaux pluviales pour MPM mais qui ne la compense pas totalement puisque les montants retenus par la ville de Marseille s'appuient sur des évaluations datant de 2001, qui ne sont plus d'actualité et doivent donc être remises à plat pour mesurer le coût réel de la compétence ainsi transférée.

Symétriquement, MPM envisage de conclure des conventions avec les autres communes membres, supposées être dotées de réseaux séparatifs, afin qu'elles continuent d'assurer pendant deux exercices la compétence pluviale, le coût financier de ces opérations étant supporté après contrôle par la communauté urbaine.

Dès lors, l'enjeu se déplace vers un juste calcul des charges et produits liés à la gestion des eaux pluviales lors de la CLECT de 2015.

Dans ses avis rendus sur les DSP de l'eau et de l'assainissement, la chambre a souligné à ce sujet que « *Le transfert de charges induit par l'exercice de cette compétence par la communauté urbaine devrait toutefois conduire à une révision à la baisse des attributions de compensation versées à ses communes membres, à hauteur du coût, pour chaque commune, de la charge ainsi transférée. Ce n'est qu'à cette condition que l'opération sera neutre financièrement, pour le budget annexe de l'assainissement de Marseille Provence Métropole, au moment du transfert. La relative complexité de ce mécanisme fait cependant peser un risque supplémentaire, au moins transitoire, sur l'équilibre du budget annexe de l'assainissement de la communauté urbaine. Il conviendra à cette occasion de mettre fin à la situation actuelle qui consiste à affecter des charges liées à la gestion des eaux pluviales, à la fois dans le budget annexe de l'assainissement et dans le budget général. En effet, si la gestion budgétaire conjointe d'un service public industriel et commercial (l'assainissement) et d'un service public administratif (les eaux pluviales) engendre par nature de la complexité, aucune raison ne justifie qu'une partie des charges liées à la gestion des eaux pluviales soit imputée au budget général et une autre partie au budget annexe de l'assainissement.* »

3.4 La situation du budget annexe des transports

Les problématiques spécifiques liées au financement des transports urbains de voyageurs ont été traitées dans le cadre de l'enquête menée par les juridictions financières sur ce sujet, dont les résultats ont été publiés dans le rapport public annuel pour 2015 de la Cour des comptes et des examens de gestion de la régie des transports de Marseille (RTM) et de MPM conduits à cette occasion par la chambre.

La CRC a souligné la difficulté, sinon l'impossibilité dans laquelle MPM se trouve d'assurer la soutenabilité financière de son Plan de déplacement urbain (PDU) pour 2013-2023, qui prévoit 1,23 Md€ en investissement pour les lignes de transport en commun en site propre (hors matériel roulant) et 110 M€ en fonctionnement.

Dans ce contexte, l'objectif est donc, pour le budget annexe des transports, d'optimiser le montant de la participation à l'équilibre en provenance du budget principal (105,64 M€ soit 27,2 % des recettes d'exploitation du budget annexe en 2013) dans une perspective d'investissements lourds actés par le PDU auquel s'ajoute le renouvellement des matériels (rames du métro) programmé dès 2014¹¹⁶.

Au budget pour 2014 (BP + DM1 + BS), cette participation est inscrite pour 113,34 M€.

Plusieurs leviers complémentaires doivent impérativement être utilisés et notamment :

- Agir sur les recettes tarifaires

A ce titre, le conseil de communauté a approuvé par délibération du 18 juillet 2014 les nouveaux tarifs de transport en commun sur le territoire de Marseille Provence Métropole consécutifs à l'augmentation du taux de TVA pour le transport de voyageurs, applicables à compter du 1^{er} septembre 2014 (7 à 10 %).

Pour 2015 une revalorisation tarifaire de 1,5 % qui ferait passer le ticket solo à 1,60 € apporterait 2,1 M€ de recettes supplémentaires. Ce montant serait porté à 2,4 M€ en cas d'augmentation de 2,1 % et à 3,1 M€ en cas d'augmentation de 2,5 %.

¹¹⁶ Le montant de la participation à l'équilibre est fixée (2013) de façon à dégager une CAF nette égale à zéro.

La communauté urbaine examine par ailleurs le reformatage de la prestation « navettes maritimes » qu'elle souhaite pérenniser (plages horaires, tarification) en vue d'améliorer le taux de couverture de cette prestation.

- Poursuivre la démarche de plan d'économies sur les charges d'exploitation du réseau de RTM, notamment en ce qui concerne la masse salariale.
- Actionner les cofinancements des autres collectivités territoriales concernées (région, département) sur les opérations d'investissement les plus lourdes.

CUMPM - Budget annexe transports

	2011	2012	2013
70 Ventes de produits, prestations de service	100 508 032	103 567 651	108 304 790
73 Versement transport	144 078 477	149 986 482	168 840 847
<i>dont 739 restitution versement transport (014)</i>	-351 835	-840 034	-1 379 790
74 Subventions d'exploitation	107 463 100	118 909 989	111 316 403
<i>dont 7471 DGD "Transports urbains"</i>	3 383 547	3 383 547	3 383 547
<i>dont 748 Participation à l'équilibre</i>	102 923 427	113 154 773	105 636 397
75 Autres produits de gestion courante	6 785 355	3 170	3 270
78 Reprises sur Amortissements et Provisions	-	-	-
Produits d'exploitation	358 834 964	372 467 292	388 465 311
	<i>évo n/n-1</i>	3,8%	4,3%
012 Charges de personnel (hors 013)(*)	3 792 441	4 275 250	4 404 418
011 Charges à caractère général	312 317 241	326 449 054	344 466 824
<i>dont 611 sous-traitance générale</i>	304 812 216	317 806 899	336 007 471
65 Autres charges	8 183 275	7 450 865	8 195 180
68 Dotations aux Amortissements et aux Provisions	7 661 103	20 099 940	20 358 211
Charges d'exploitation	331 954 059	358 275 109	377 424 634
	<i>évo n/n-1</i>	7,9%	5,3%
Résultat d'exploitation	26 880 904	14 192 183	11 040 678
76 Produits financiers	-	1 801 463	-
66 Charges financières	16 866 535	15 298 489	11 935 045
Résultat financier	-16 866 535	-13 497 026	-11 935 045
77 Produits exceptionnels	1 079 456	5 505 726	5 895 740
67 Charges exceptionnelles	1 996 173	3 623 577	39 009
<i>dont 6711 Intérêts moratoires</i>	1 996 173	13 616	31 497
Résultat exceptionnel	-916 717	1 882 149	5 856 730
Résultat de l'exercice	9 097 652	2 577 307	4 962 363
Capacité d'autofinancement brute	16 758 755	18 136 548	20 540 975
Amortissement du capital de la dette	19 929 696	19 254 742	20 540 975
Capacité d'autofinancement nette disponible	-3 170 941	-1 118 194	0

Source : comptes de gestion annuels CUMPM

(*)013 Atténuation de charges

3.5 La situation du budget annexe des ports

Le budget annexe des ports se caractérise par un déséquilibre chronique du fonctionnement et une situation d'avance de trésorerie du budget principal constatée à la fin de chaque exercice.

Entre 2008 et 2012, l'augmentation moyenne annuelle des produits de fonctionnement a été de 5,2 % alors que les charges de fonctionnement augmentaient, elles, de 8,2 % et même de 9 % pour les dépenses de personnel). A fin 2012, le résultat de fonctionnement est significativement déficitaire.

Le déficit de fonctionnement ne permet donc pas de dégager le moindre autofinancement. La mise aux normes des installations nécessitent pourtant des investissements qui ne peuvent dès lors être financés que par emprunt.

Ainsi, ce budget a vu sa dette financière quintupler en cinq ans, puisque l'encours est passé de 2,221 M€ en 2008 à 11,174 M€ en 2013¹¹⁷.

La gestion 2013 montre un redressement qu'il convient de relativiser au regard des mouvements de reprises sur provisions (compte 781) impactant le compte 15 provisions pour charges.

Au budget primitif pour 2014 (révisé du budget supplémentaire), la situation apparaît toujours fragile. Les dépenses de personnel sont encore en augmentation avec un montant prévisionnel de 4,198 M€.

En outre, un nouvel emprunt est inscrit à hauteur de 1,909 M€.

Au regard du volume des investissements déjà réalisés ou programmés sur le domaine public portuaire, il apparaît que ce patrimoine est insuffisamment valorisé avec des recettes tarifaires trop faibles pour permettre un équilibre pérenne.

BA ports (M4) (en €)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produits de fonctionnement	5 869 452	6 738 062	7 370 857	7 462 417	7 189 732	16 660 512
Charges de fonctionnement	6 081 084	6 816 787	6 922 738	7 496 590	8 320 379	14 820 041
<i>Dont 012</i>	<i>2 737 453</i>	<i>3 023 453</i>	<i>3 448 485</i>	<i>3 735 733</i>	<i>3 867 598</i>	<i>3 888 325</i>
Résultat de l'exercice	-211 632	-78 724	448 118	-226 768	-1 130 646	1 840 470
Recettes réelles d'équipement	75 526	1 077 203	796 745	3 267 118	3 837 028	2 808 961
Dépenses réelles d'équipement	1 787 508	2 793 174	2 662 467	2 655 421	3 245 109	2 617 458
Compte 49 Prov. dépréciation actifs	-	-	-	-	-	489 200
Compte 15 <i>Dont 156 - prov. renouvellement</i> <i>Dont 157 - prov. grosses réparations</i>	<i>437 990</i> <i>7 532 723</i>	<i>-</i> <i>5 500 000</i>				
Compte 16 (solde)	2 221 285	3 155 227	3 099 477	6 738 233	10 012 418	11 174 273
Compte 451 (solde créditeur)	1 865 739	1 177 227	4 465 018	3 935 294	2 537 200	1 910 916

Source : comptes de gestion et comptes administratifs MPM

3.5.1 Une gouvernance des ports qui peine à se mettre en conformité avec la réglementation

La communauté urbaine a entamé depuis 2004 une démarche visant à harmoniser les règles de gestion de ses ports de plaisance et à les rendre conformes aux dispositions du code des transports applicables aux dépendances du domaine public maritime, qu'il soit naturel ou artificiel, et notamment ses articles R. 5314-30¹¹⁸ et R. 5314-31¹¹⁹.

¹¹⁷ Emprunts en 2009 (1 M€), 2011 (3 M€), 2012 (3,828 M€).

¹¹⁸ Aux termes de l'article R. 5314-30 du code des transports, « les concessions d'établissement ou d'exploitation d'infrastructures ou de superstructures portuaires ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à cinquante ans. Les autres concessions, conventions et autorisations d'occupation de toute nature du domaine public ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à trente-cinq ans ».

¹¹⁹ L'article R. 5314-31 du code des transports prévoit que « la disposition privative de postes à quai destinés à des navires de plaisance ne peut être consentie pour une durée supérieure à un an, renouvelable chaque année dans les conditions définies par l'autorité compétente (...) ».

Lorsque la disposition privative de postes à quai est consentie à des entreprises exerçant des activités de commerce et de réparation nautiques ou à des associations sportives et de loisirs, la durée fixée au premier alinéa est portée à cinq ans. Il peut être accordé des garanties d'usage de postes d'amarrage ou de mouillage pour une durée maximale de trente-cinq ans, en contrepartie d'une participation au financement d'ouvrages portuaires nouveaux constituant une dépendance du domaine public de l'Etat. Le contrat accordant la garantie d'usage mentionnée ci-dessus doit prévoir que le droit attaché à cette garantie ne peut faire l'objet d'une location que par l'entremise du gestionnaire du port ou avec son accord. »

Les modes de gestion des ports demeurent cependant très divers, ce qui en complexifie la gestion pour la communauté urbaine, qui n'est pas encore parvenue à imposer un nouveau règlement de police des ports conforme à la réglementation en ce qui concerne notamment le transfert d'usage.

3.5.1.1 Des modes de gestion à harmoniser et qui nécessitent un renforcement des moyens de contrôle

Les ports de Sausset, de Carry, de la Ciotat (nouveau port de plaisance) et du Frioul sont gérés directement par MPM alors que la gestion des autres ports est confiée à des sociétés nautiques aux termes de contrats de délégation de service public ou de contrats d'occupation de dépendances portuaires.

Mode de gestion	Postes à flot	Postes à terre	Total postes à bateau
DSP	2177	65	2242
Sociétés nautiques	3331	247	3578
Individuel régie directe	2417	74	2491
Passage régie	234		
Total	8159	386	8545

Source : CUMPM

Pour Marseille, des conventions de délégation de service public sont en cours d'exécution avec des associations régies par la loi de 1901, dont deux installées sur le Vieux Port et une troisième sur le port de la Pointe Rouge. Ces contrats notifiés le 1^{er} janvier 2007 expireront le 31 décembre 2016.

La communauté urbaine a ainsi confié :

- au Cercle Nautique et Touristique du Lacydon (CNTL), la gestion, l'animation et le développement d'un pôle de grande et moyenne plaisance, motonautisme, l'accueil des professionnels du nautisme et l'animation d'un pôle aviron. Le plan d'eau et le terre-plein délégués sur le Vieux Port concernent respectivement 905 postes à flot à 65 postes à terre. Le CNTL accueille, sur le périmètre de terre-plein délégué, des associations (l'UNM, les Scouts de France, le Cercle des Rageurs des Catalans, le Rowing club) et un GIE regroupant des plongeurs.
- à la Société Nautique de Marseille (SNM), la gestion, l'animation d'un pôle voiliers et bateaux de tradition multicoques, la promotion et la valorisation de la culture et du patrimoine nautique, les partenariats socio-éducatifs pour faciliter l'accès à la plaisance. Le plan d'eau du Vieux-Port délégué à cette association représente 557 postes à flot.
- au Yachting club de la Pointe-Rouge, la gestion d'un pôle multisports, une école de pêche sportive, l'accueil de grands événements, une école de voile et de glisse. Le plan d'eau du port de la Pointe-Rouge délégué à cette association comprend 715 postes à flot.

Les activités de grutage et carénage du port de la Pointe-Rouge ont également donné lieu à la conclusion le 24 mai 2007, d'une convention de délégation de service public, d'une durée de 15 ans, avec la société Carène services.

La communauté urbaine a conclu en 2014 des contrats d'occupation de dépendances du domaine portuaire d'une durée de cinq ans avec 36 sociétés nautiques. Elles régissent à elles seules 42 % des postes à bateaux (postes à flots + postes à terre).

MPM a engagé l'harmonisation juridique des clauses de ces contrats désormais assortis de nouvelles obligations pour les associations bénéficiaires¹²⁰.

¹²⁰ La fourniture des statuts à jour, la transmission, suite à la tenue de l'assemblée générale annuelle, des rapports, moral, financier et d'activité, la communication de l'état actualisé des bateaux de leurs adhérents, par catégorie (nom du bateau, n° d'immatriculation et dimensions L x l), la communication des noms, prénoms et adresses des membres propriétaires des bateaux présents sur le plan d'eau concédé, les coordonnées téléphoniques des membres du bureau.

La chambre n'a pas été en mesure de vérifier que ces clauses étaient bien respectées par les sociétés nautiques et contrôlées par la collectivité, qui n'a pu lui communiquer, pour les sociétés nautiques du Vieux Port, ni les procès-verbaux d'assemblées générales, ni les rapports moraux et financiers et d'activité, au motif que les nouveaux contrats venaient d'être signés et que ces documents ne seraient donc exigés qu'à partir de 2015.

La chambre en prend acte mais constate d'ores et déjà, à titre d'illustration pour le Vieux Port, que l'état des parcs de bateaux au mouillage sur les plans d'eau concédés, constituant une annexe des contrats, ne sont pas tous conformes (numéros d'immatriculation et dimensions des bateaux absents¹²¹ et liste des propriétaires incomplète¹²²).

La chambre souligne également que la démultiplication des sociétés nautiques et la mise en place des conventions qui en découle, exige la mise en œuvre par la collectivité de procédures de suivi et de contrôle du respect des dispositions de ces conventions, en particulier en ce qui concerne les comptes et bilans financiers de ces structures.

En réponse, la collectivité indique que des progrès importants ont été réalisés pour consolider les données relatives au parc à bateaux, en précisant que « *les associations occupant le Vieux Port restent pour certaines encore réticentes à délivrer l'exhaustivité des informations demandées* ». Elle ajoute qu'« *Un travail de persuasion a été engagé et devrait permettre de compléter les bases de données. Quelques éléments font en effet encore défaut dans ces annexes. MPM sollicitera les compléments d'informations dans le cadre des mises à jour que doivent effectuer régulièrement les sociétés nautiques* ».

La chambre prend acte de cet engagement.

A ce jour, une certaine opacité demeure sur les coûts réellement supportés par les membres de ces sociétés nautiques au titre de leur emplacement sur le plan d'eau (empilement de droits d'entrée, participation aux investissements, cotisations annuelles...). L'importance de ces coûts n'est pas sans conséquence sur la perception manifestement erronée que peuvent avoir les membres de ces sociétés nautiques sur le caractère « monnayable » de leur emplacement à flot en cas de vente de leur bateau, alors qu'il ne l'est pas.

Au plan pratique, toutes les sociétés nautiques ont signé leur nouveau contrat sauf l'association Marseille Accueil Culture et Tradition (MACT) qui représente des syndicats de pêcheurs et des plaisanciers du Vieux Port (12 841 m² de plan d'eau).

La convention qui régissait les relations entre MPM et l'association a été conclue en 2009 et a pris fin au 30 septembre 2014. Cette convention venait après de nombreux contentieux engagés à l'encontre de MPM¹²³, par les syndicats de pêcheurs regroupés en association qui contestaient la portée même du statut d'occupation temporaire qui s'imposait à eux, en revendiquant notamment la propriété d'équipements qui leur avaient été historiquement dédiés (pannes et grues). Des contestations toujours en cours n'ont pas permis la signature d'une nouvelle convention pour succéder à celle qui vient d'expirer.

Des réponses reçues de la communauté urbaine comme du MACT, il ressort que le « laisser faire » de la collectivité, acceptant des conditions très dérogatoires au bénéfice de l'association, place aujourd'hui MPM dans une position difficile de renégociation et de normalisation de ses relations avec cet interlocuteur, qui apparaît très jaloux de son indépendance vis-à-vis de l'autorité portuaire.

Par ailleurs, en voulant démontrer à la chambre que la « vente de place » n'aurait pas de réalité, le MACT conclut assez contradictoirement que « *dans ce contexte, il serait pour le moins étrange de défendre l'idée qu'à bateau strictement identique, l'achat en magasin correspond au même coût que celui au sein d'une association nautique* », entérinant ainsi la pratique d'une valorisation de l'emplacement à flot.

¹²¹ Club nautique de Rive Neuve.

¹²² Association des pêcheurs professionnels et plaisanciers de Saint Jean.

¹²³ Extrait du préambule de la convention de 2009 : « *Cette convention vise donc à mettre un terme définitif aux contentieux existants entre l'association MACT et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et surtout, à assurer la paix sociale et contribuer au dynamisme du Vieux port de Marseille.* »

La chambre recommande à l'ordonnateur de faire appliquer les dispositions générales de ces conventions à toutes les sociétés nautiques, y compris à l'association MACT, car les cinq années précédentes auraient dû lui permettre d'intégrer la portée des dispositions réglementaires et d'y adapter son fonctionnement.

La communauté urbaine a par ailleurs repris la gestion des contrats de garantie d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage conclus par la commune de Carry le Rouet en 1985 pour 30 ans et par la commune de Sausset les Pins en 2000 pour 21 ans lors des travaux d'extension de leur port de plaisance.

Ainsi que l'a confirmé la collectivité dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, arrivés à leur terme, les contrats de garantie d'usage du port de Carry devraient être remplacés par des contrats individuels d'occupation de poste à flot.

Les contrats individuels d'occupation de poste à flot représentent 26 % des postes à flot. Ils sont conclus pour un an et renouvelables de façon expresse. L'autorisation d'occupation est consentie à titre individuel, précaire, et révocable. Elle est incessible.

La répartition des postes à flot selon les différents modes de gestion entre les capitaineries montre que, sur le plan d'eau du Vieux Port de Marseille, il n'existe plus aucun contrat individuel de poste d'amarrage.

Les petits ports rattachés à la capitainerie de Carry le Rouet sont exclusivement occupés par des sociétés nautiques, le port de Carry proposant uniquement des contrats individuels de poste à flot.

De même, les petits ports rattachés à la capitainerie de la Ciotat sont uniquement occupés par des sociétés nautiques, les contrats individuels de postes à flot concernant seulement le port de plaisance de la Ciotat.

Répartition des postes à flot (hors passage)				
Capitainerie	DSP	Sociétés nautiques	Contrats individuels	Total
Vieux Port	1 462	1 793	-	3 255
Pointe Rouge	715	870	95	1 680
La Ciotat	-	223	611	834
Carry	-	445	560	1 005
Sausset	-	-	517	517
Frioul	-	-	634	634
Total	2 177	3 331	2 417	7 925

Source : MPM

Enfin, la collectivité autorise des particuliers, des associations et des sociétés à occuper des terre-pleins bâtis de constructions à usage d'habitation pour les premiers, d'activités sportives et culturelles pour les seconds et de commerce pour les troisièmes.

L'article R. 5314-29 du code des transports dispose à ce sujet « *qu'il ne peut être établi, sur les dépendances du domaine public mentionnées à l'article R. 5314-28¹²⁴ que des ouvrages, bâtiments ou équipements ayant un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à l'animation et au développement de celui-ci* ».

¹²⁴ Aux termes de l'article R. 5214-28 du code des transports, « les dispositions de la présente section sont applicables aux dépendances du domaine public naturel ou artificiel, maritime ou fluvial, mises à la disposition des départements ou des communes en application de l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. »

De fait, MPM s'est trouvée propriétaire de constructions en principe précaires, transformées au fil du temps et illégalement par leurs occupants en de véritables habitations sur le domaine public¹²⁵ sans que leur affectation (à savoir la location à des personnes privées, plaisanciers ou non) soit clairement de nature à contribuer à l'animation et au développement portuaire.

MPM a engagé une démarche de régularisation de ces occupations avec la mise en place de contrats d'occupation de terre-pleins bâtis à usage d'habitation, désormais conclus pour une durée de 5 ans et renouvelables une fois.

Tous les contrats précisent que l'autorisation d'occupation est accordée à titre personnel précaire et révocable et ne peut être cédée ou transmise. L'autorisation accordée n'est pas constitutive de droits réels et toute modification est désormais encadrée et soumise à autorisation préalable.

Pour les habitations comme pour les bâtis destinés à un usage commercial, le raccordement aux divers réseaux (énergies, eau potable et usée, télécommunications) est, après autorisation de MPM, à la charge du bénéficiaire. Le bâti est accepté en l'état par le bénéficiaire qui a une obligation d'entretien et le cas échéant de remise en l'état à la fin du contrat.

La résiliation du contrat, tant à l'initiative de MPM pour motif d'intérêt général, qu'à celle du bénéficiaire, n'ouvre droit à aucune indemnité. La résiliation d'un contrat concernant une société, pour motif d'intérêt général peut toutefois donner droit au versement d'une indemnité (remboursement des redevances payées d'avance ou indemnité correspondant à la valeur amortie des dépenses occasionnées pour des installations immobilières).

A la fin du contrat, les constructions mises à disposition, celles édifiées par le bénéficiaire et tous les autres aménagements entrepris restent propriété de MPM.

Hormis certains contrats anciens datant de la gestion de la ville de Marseille et qui sont toujours en vigueur¹²⁶, ces nouvelles clauses contractuelles ont vocation à être appliquées à l'ensemble des habitations concernées.

Toutefois, il semblerait qu'un traitement différent soit envisagé pour le Vallon des Auffes¹²⁷, portant notamment sur la durée de validité de l'occupation.

La chambre recommande évidemment à l'ordonnateur de ne pas s'engager dans l'établissement de contrats comportant des clauses différentes du droit commun et non justifiées, *a fortiori* pour des constructions non compatibles avec la vocation du domaine public maritime, car cela anéantirait les efforts de redressement et d'harmonisation réalisés jusqu'à présent et ne pourrait qu'être source de contentieux pour la collectivité. Une décision en ce sens constituerait en outre un fâcheux précédent pour les autres ports.

Recommandation n° 7 : Prévoir des clauses identiques dans tous les ports communautaires pour la durée d'occupation de terre-pleins bâtis à usage d'habitation.

¹²⁵ Un courrier de la ministre de l'environnement adressé le 31 décembre 2010 à une conseillère municipale de Marseille rappelait, au sujet des cabanons marseillais, que les seules exceptions au principe d'interdiction de construire sur le DPM étaient liées à la défense nationale, la sécurité maritime, la défense contre la mer, la pêche maritime, la saliculture, les cultures marines, la protection de l'environnement, l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public qui s'impose en bord de mer et déclaré d'utilité publique. Elle indiquait : « le préfet des Bouches-du-Rhône a entamé une politique de reconquête du DPM naturel qui vise à rendre plus conformes à la législation certaines formes d'occupation. Ainsi, il est progressivement mis fin aux occupations non autorisées, aux occupations qui prennent la forme d'habitations privatives, ainsi qu'aux activités commerciales non compatibles avec la vocation du DPM. Cette politique est conforme à la législation du DPM et mérite d'être poursuivie ».

Une réponse du ministre chargé de l'environnement (JO du 23/04/2010) a été faite dans des termes similaires à M. Vauzelle à la suite de sa question écrite n° 52640 à l'Assemblée Nationale, au sujet de l'occupation du DPM par les cabanoniers du littoral camarguais.

¹²⁶ Comme celui conclu le 21 septembre 1993 pour une durée de 28 ans (fin du contrat au 31/12/2020) avec l'Institut national de plongée professionnelle, association régie par la loi de 1901.

¹²⁷ Sous la (forte) pression d'un groupe d'habitants qui revendiquent la « propriété » de ces constructions. Certains anciens occupants ont d'ailleurs trouvé le moyen de vendre ces habitations.

3.5.1.2 Une mise en œuvre du règlement de police des ports qui reste à concrétiser

La dernière organisation des conseils portuaires de la communauté a été adoptée par le conseil de communauté le 21 octobre 2011.

Elle coïncidait avec le renouvellement des mandats des membres des conseils en place depuis 2006 et portait sur la création de deux conseils portuaires distincts pour le Vieux-Port et pour la Pointe – Rouge. Le nombre de conseils portuaires est ainsi passé de 7 à 8 (cf. l'annexe n° 4).

Chaque conseil portuaire, présidé par le président de la communauté urbaine ou son représentant, est compétent pour émettre un avis sur les affaires du port qui intéressent les personnes morales et physiques concernées par son administration, et notamment les usagers¹²⁸.

Lors de sa séance du 8 février 2008, le conseil de communauté a adopté pour les ports de plaisance de la collectivité, une charte de progrès dont le principe de mise en œuvre a été préalablement accepté par un conseil portuaire réunissant l'ensemble des conseillers portuaires des 24 ports.

Cette charte fixe pour l'ensemble des acteurs et usagers des objectifs portant notamment sur :

- l'égalité de l'utilisateur en harmonisant et en rendant transparentes les règles d'attribution des places : établissement de listes d'attente pour chaque port, publiques via un site internet dédié et gérées par la collectivité avec des critères d'inscription, d'avancement et d'attribution clairs, suppression du transfert systématique du droit d'usage, harmonisation des tarifs sur l'ensemble des ports en fonction des services proposés aux usagers,
- l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers et des conditions d'accueil,
- le développement du tourisme dans le respect de l'environnement,
- la transmission de la culture et des traditions maritimes.

L'adoption de la charte des ports a débouché en 2009 sur la mise en place de quatre commissions thématiques paritaires regroupant chacune 7 conseillers communautaires et 7 membres des conseils portuaires (délibération DIPOR 09/3113/CC du 11 mai 2009) :

- 1) une commission travaux, chargée de l'harmonisation du programme de mise aux normes des ports et de celle du programme de travaux annuels ;
- 2) une commission consultative d'attribution, chargée d'émettre des avis sur l'attribution des places sous le contrôle de MPM ;
- 3) une commission responsable de la gestion et de la police du plan d'eau ;
- 4) une commission animation et évènementiel, chargée de l'association des différents acteurs et de la coordination des manifestations.

La rédaction du nouveau règlement de police des ports ayant pour annexe le règlement d'attribution d'abonnements au forfait annuel d'amarrage dans les ports de plaisance de MPM, constituait un des critères de suivi de la mise en œuvre de la charte de progrès.

Ce nouveau règlement communautaire devait permettre à l'EPCI de se mettre en conformité avec la réglementation en matière de règles d'attribution des anneaux notamment, en abrogeant les règlements de police portuaire communaux encore en vigueur dans chacun des ports.

¹²⁸ Aux termes des articles R. 5314-21 à 27 du code des transports, il est obligatoirement consulté sur la délimitation administrative du port et ses modifications, le budget prévisionnel, les décisions de fonds de concours du concessionnaire, les tarifs et conditions d'usage des outillages, les droits de port, les avenants aux concessions et les nouvelles concessions, les projets d'opérations de travaux neufs, les sous-traités d'exploitation, les règlements particuliers de police.

Il examine la situation du port, son évolution sur les plans économique, financier, social, technique et administratif.

Il reçoit toutes les observations jugées utiles par le gestionnaire du port ainsi que les comptes rendus d'exécution des budgets de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.

Les statistiques disponibles notamment sur le trafic du port lui sont communiquées.

Les agents portuaires des ports de Marseille appliquent en effet le règlement de police des ports de Marseille approuvé par l'arrêté n° 88-52/SG du 28 mars 1988. Les dispositions de l'article 40 de ce règlement entérinent à tort la possibilité d'approuver le transfert d'usage : « *dans le cas de vente ou de location d'un navire disposant d'un poste dans le port, le vendeur ou le loueur doit en faire la déclaration par écrit, à la Direction du service maritime municipal. En cas de vente d'un navire, le poste d'accostage concerné ne peut, en aucun cas, faire l'objet d'un transfert de jouissance de la part du titulaire au profit du nouveau propriétaire sans un accord formel de l'autorité gestionnaire.* »

Toutefois, présenté à l'ordre du jour des conseils portuaires des 22 et 23 novembre 2010, le projet de nouveau règlement a été retiré par la collectivité face à l'opposition des acteurs portuaires (bénéficiaires de DSP et sociétés nautiques). Aucun nouveau règlement de police n'ayant été adopté, le règlement d'attribution d'abonnement au forfait annuel d'amarrage est donc resté longtemps à l'état de projet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que le règlement particulier de police des ports de plaisance communautaire avait été adopté par délibération du 19 décembre 2014 et annoncé la création par délibération du 19 février 2015 de deux commissions d'attribution. La première est compétente pour les attributions dans les ports en régie directe et les périmètres dédiés aux sociétés nautiques, la seconde pour les attributions dans les périmètres délégués.

La chambre en prend acte.

Dans ce cadre, la chambre rappelle à la collectivité le principe de respect de l'égalité entre les usagers des ports communautaires.

En effet, actuellement, si le transfert d'usage n'a officiellement plus cours sur les plans d'eau gérés en régie directe par la collectivité, deux dérogations irrégulières sont encore possibles : la transmission temporaire aux héritiers co-indivisaires sur la durée de l'autorisation initiale et la transmission d'un bateau appartenant au patrimoine maritime régional (pointu, barquette ou tartane en bois).

La collectivité justifie ces deux dérogations en observant qu'elles répondent selon elle, d'une part, « *au besoin de combler (...) les lacunes générées par l'application stricte du corpus réglementaire et, d'autre part, [à] la volonté de conserver le patrimoine régional* ».

Elle a précisé, ce dont la chambre prend note, que « *dans les deux cas, l'autorité portuaire conserv[ait] la possibilité de refuser le transfert* ».

Les postes à flot gérés en régie sont pour leur part attribués par l'autorité portuaire sur la liste d'attente qu'elle tient à jour.

Concernant les autres ports, en application des nouveaux contrats, les propositions d'attribution des postes d'amarrage gérés par les sociétés nautiques devraient théoriquement être effectuées, sur la base de la liste d'attente tenue par l'occupant, à la commission consultative d'attribution instaurée dans chaque port, la décision d'attribution des postes vacants étant ensuite prise par l'autorité portuaire.

Toutefois, jusqu'à la mise en place des commissions consultatives d'attribution, l'attribution des postes au sein des sociétés nautiques s'est toujours réalisée selon les règles internes de fonctionnement de chaque association.

Les sociétés nautiques sont régies par des statuts ou des règlements intérieurs dont les clauses sont en contradiction avec les dispositions des conventions qu'elles ont signées avec MPM sur les modalités d'attribution des postes d'amarrage, la tenue de la liste d'attente et l'interdiction de la cession ou de la transmission du droit d'amarrage (article 9.2).

Ainsi, le règlement intérieur de l'association MACT (version mise à jour en 2014) contient plusieurs mentions à caractère irrégulier, comme par exemple l'article 3.5 qui prévoit qu'« *en cas de décès d'un titulaire, seules la ou les personnes désignées « héritières » peuvent hériter du droit d'occupation sans versement du droit d'entrée* », ou l'article 8.2 qui indique qu'« *un titulaire qui vend son navire et qui démissionne, aura la faculté de recommander son acquéreur, qui pourra devenir titulaire en ayant priorité pour l'attribution d'un poste ainsi libéré (...)* ».

Le modèle de contrat d'usage des équipements de l'association MACT joint en annexe au règlement intérieur comporte également des clauses irrégulières. Il est ainsi indiqué aux articles 8 et 9 (mutation) que « *le nouvel usager vient par novation en lieu et place de l'ancien usager. Ce dernier déclare s'en porter caution durant trois ans* » et que « *le MACT se réserve la possibilité de gérer une liste d'attente à numéro d'ordre à effet de rapprocher anciens et nouveaux adhérents titulaires* » après avoir établi en préambule que « *l'usager titulaire, peut transférer en bloc son droit d'usage, sous réserve des agréments et/ou autorisations applicables.* »

De même, plusieurs dispositions des statuts de la Massilia société nautique entérinent de manière irrégulière la cession ou non de droits d'un membre à un acheteur de son bateau, notamment à l'article 21 qui prévoit que « *la non cession des droits à un acheteur étranger à la société ou le refus de son admission par le conseil d'administration comme membre actif met cet acheteur dans l'obligation de retirer du garage l'embarcation requise.* »

Le règlement intérieur de l'association Mer et loisirs indique dans le même esprit, dans son article 4.3, que « *la mise en vente d'une embarcation avec transmission de droit d'usage de l'emplacement devra être signalé au conseil d'administration par écrit (...) Aucune vente ne sera transmise à la communauté urbaine si des sommes sont dues (...)* ».

D'une manière générale, ces associations apparaissent comme des structures fermées.

Ainsi, selon les statuts de l'union nautique de Sormiou, « *seuls les cabanonniers locataires de la SCI Marie Sormiou, ou leurs ayants droit directs – filles, fils, petits enfants peuvent devenir sociétaires de l'UNS et faire une demande d'emplacement pour leur bateau* ».

D'autres, telle l'Union nautique du canal de la douane et des vieux marins bateliers du Vieux Port (UNCD- VMBVP), demandent des parrainages : « *tout nouveau membre ne peut être admis au sein de l'association, que propriétaire d'un bateau acheté à un membre démissionnaire de l'association et présenté par celui-ci, qui sera susceptible de le parrainer et de répondre de sa bienséance. Ou être copropriétaire ou héritier d'un membre sociétaire.* ».

L'adhésion à la Massilia société nautique nécessite également le parrainage de deux sociétaires. Ainsi, à l'article 22, il est indiqué que « *pour être admis membre actif ou membre honoraire de la société, il faut en faire la demande par écrit au président et mentionner :*

1 - les noms, prénoms, profession et adresse

2 – les références (parrainage par deux sociétaires).

Le conseil statuera sur l'admission. »

La chambre rappelle le principe d'interdiction de la cession ou de la transmission du droit d'amarrage tel qu'il découle des articles du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), et plus particulièrement de l'article L. 2122-2 qui prévoit que « *l'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire* » et de L. 2122-3 qui dispose que « *l'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1¹²⁹ présente un caractère précaire et révocable.* »

Ces dispositions législatives sont réaffirmées de manière constante par la jurisprudence.

¹²⁹ Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans les limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. »

Aucun règlement intérieur ou statut associatif ne peut donc prévoir d'autre disposition que le caractère strictement personnel des autorisations de postes à flot qui demeurent incessibles et intransmissibles. *A fortiori*, sont prohibées des clauses qui acteraient le caractère éventuellement « monnayable » des transferts d'usage.

Ces dispositions n'autorisent pas davantage la transmission à des héritiers.

Au mieux, il est possible d'admettre « *l'examen prioritaire de la demande émanant d'un conjoint ou d'un concubin survivant pour bénéficier de l'autorisation dans les mêmes conditions que celle initialement accordée au titulaire défunt* », sans toutefois que cela ne préjuge de la décision d'attribution (jugement du tribunal administratif de Marseille du 3 février 2014 – Port départemental de La Ciotat).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a reconnu que « *les sociétés nautiques [n'avaient] pas toujours entrepris la démarche de mettre à jour leurs règlements intérieurs ou statuts à la suite de la signature des contrats et de l'approbation du règlement particulier de police des ports de plaisance communautaires* ». Elle a annoncé que « *la nécessité de se mettre en conformité leur sera[it] rappelé* », en précisant que « *toutefois, ce sont les règles d'attribution prévues aux contrats, au règlement de police et les règlements intérieurs des commissions d'attribution qui s'appliquent* »

Par ailleurs, la chambre prend acte des engagements de mettre en cohérence leur règlement intérieur pris par les sociétés nautiques qui ont bien voulu répondre à ses observations provisoires (Association mer et loisirs, Union nautique du canal de la douane et des vieux marins bateliers du Vieux Port, Massilia société nautique, MACT).

La chambre souligne toutefois l'absence de portée pratique, au regard du principe d'interdiction de cession du droit d'amarrage, de la modification de son règlement proposée par le MACT, consistant à substituer au terme d'« *usager* » celui d'« *adhérent* ». Dans sa nouvelle rédaction ainsi envisagée (« *1°) le nouvel adhérent vient par novation en lieu et place de l'ancien adhérent 2°) l'adhérent titulaire peut transférer en bloc son droit d'adhérent* »), la disposition en cause continuerait de contrevenir à ce principe.

La collectivité devra donc continuer d'exiger des sociétés nautiques avec lesquelles elle veut ou voudra bien contracter, de mettre également en conformité leurs statuts et règlements intérieurs, sous peine de devoir renoncer à la poursuite de leurs activités.

D'une manière générale, l'arrivée à échéance des contrats de délégations de service public sur le Vieux Port pourrait être l'occasion d'une remise à plat globale du fonctionnement et d'une redistribution moins éclatée des emplacements sur le plan d'eau, qui serait de nature à faciliter la gouvernance du port par la collectivité.

Recommandation n° 8 : Centraliser et mettre sous contrôle l'attribution des droits d'amarrage dans le cadre du nouveau règlement de police portuaire adopté le 19 décembre 2014.

3.5.2 La nécessité d'améliorer la valorisation du patrimoine portuaire

Les évolutions de la grille des redevances portuaires votée annuellement reflètent la diversité des modes de gestion des ports du territoire communautaire.

La chambre constate cependant l'existence de disparités tarifaires entre les différents ports qui résultent davantage d'une situation historique que de critères objectifs d'attractivité de chaque port ou du niveau de services offert à l'utilisateur par exemple. En effet, c'est la combinaison de ces critères qui doit permettre de déterminer plus objectivement les montants de redevances, ce qui n'a pas toujours été le cas et qui explique les disparités et incohérences de tarifications entre ports, même si la collectivité s'emploie à les rééquilibrer.

A partir de 2010, pour tendre à une harmonisation et obtenir une meilleure lisibilité de la grille tarifaire, la collectivité a choisi de calculer les redevances des postes à flot, de longue ou de courte durée, non plus en fonction de la catégorie du bateau, catégories définies différemment entre les ports, mais au regard des m² qu'il occupe¹³⁰.

Cette modification s'est accompagnée d'une remise à niveau progressive du montant des redevances qui n'a toutefois pas mis fin aux disparités tarifaires entre les ports.

Ainsi, les redevances appliquées sur le Vieux Port de Marseille sont à ce jour encore inférieures à celles en vigueur dans les autres ports, malgré des actions de rééquilibrage effectuées par la collectivité.

Entre 2011 et 2014, le tarif du m² pour un poste à flot est ainsi passé sur le Vieux Port de 39,33 € à 43,86 €. Malgré cette augmentation, il reste encore nettement inférieur à celui pratiqué sur le port de Carry (51,04 €) et de Sausset (47,05 €) alors que ces deux derniers ports sont loin de connaître le niveau de services et l'attrait du Vieux Port, surtout depuis son réaménagement en 2013.

De même, si entre 2011 et 2014, le tarif du m² d'occupation du plan d'eau par une société nautique du Vieux Port de Marseille est passé de 11,6 € à 25 €, ce tarif reste encore inférieur à celui de 33 € appliqué aux sociétés nautiques du port de la Pointe Rouge, que la collectivité explique par des obligations contractuelles différentes.

L'action de rééquilibrage des tarifs pour les sociétés nautiques du Vieux Port de Marseille ne pourra cependant pas se poursuivre en l'état actuel des textes puisque, aux termes des contrats qu'elles ont signés en 2014, la collectivité a garanti aux sociétés nautiques du Vieux Port le maintien des tarifs 2014 pour toute la durée des contrats, soit 5 ans.

La collectivité s'est donc ainsi délibérément privée, pour une longue période, de la possibilité de lever des recettes supplémentaires pour son port principal¹³¹.

Concernant les postes à flot du Vieux-port dont la gestion est déléguée, MPM indique « *qu'un avenant aux contrats de délégation de service public pris en 2012 prévoit l'évolution des tarifs en fonction d'une formule d'indexation. Les contrats [arrivant] à terme le 31 décembre 2016, l'augmentation des tarifs pourra être prévue dans ce cadre* ».

Enfin, la collectivité a mis en place en 2010, une redevance spécifique pour les occupants d'habitations sur les ports de plaisance communautaires (tarif terre-plein bâti à usage d'habitation tous ports communautaires¹³²). Toutefois, le montant de ces redevances reste plus que symbolique et très éloigné des prix pratiqués sur le marché locatif de l'immobilier, pour des habitations situées en front de mer dans des ports comme les Goudes, le Vallon des Auffes ou la Fausse Monnaie, dont certaines peuvent atteindre des surfaces importantes, allant jusqu'à 189 m².

A titre d'illustration, au tarif 2014, l'occupant d'une habitation de 100m² située sur un port de plaisance communautaire ne doit s'acquitter que d'une redevance annuelle de 1 231 € HT.

La chambre recommande donc à l'ordonnateur d'engager une démarche d'estimation des valeurs locatives réelles de ces habitations (estimations des Domaines et/ou du marché locatif) afin de réévaluer les tarifs de redevances à un niveau plus conforme à la réalité du marché¹³³ et répondant aux besoins d'optimisation des ressources du budget annexe des ports.

La collectivité fait valoir que « *la comparaison avec le marché privé ne peut être parfaite, les occupants de ces habitations ayant à leur charge l'intégralité des travaux et la taxe foncière y afférents* ». La chambre rappelle toutefois que ces investissements ont été réalisés volontairement et surtout illégalement par les occupants.

¹³⁰ Délibération POR 001-1753/09/CC du 18 décembre 2009.

¹³¹ Pour les autres ports, les tarifs de plan d'eau augmentent de 1 €/an / m² pendant la durée du contrat.

¹³² Jusqu'en 2009, les occupants de terre-pleins à usage d'habitation payaient une redevance au tarif habitation sans distinction entre bâti et non bâti (c'est-à-dire des constructions non fermées comme des jardins, terrasses, parking, escaliers d'accès...).

¹³³ « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. » Article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Recommandation n° 9 : Optimiser les ressources du budget annexe des ports en fixant les tarifs des redevances d'occupation d'habitations implantées sur le domaine portuaire à des niveaux plus en rapport avec le marché de l'immobilier¹³⁴

3.6 La situation du budget annexe du marché d'intérêt national (MIN)

Au cours de la période sous contrôle, le budget du marché d'intérêt national est resté structurellement déficitaire et a été soutenu artificiellement par des participations du budget principal, qui sont en principe irrégulières s'agissant d'un SPIC¹³⁵.

MPM justifie cette participation par l'application des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT qui interdisent « aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 » mais prévoient que « le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque (...) les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ». En effet la préparation de l'opération de rénovation et de modernisation du site de Saumaty « impose le non-renouvellement des contrats de location en cas de départ », que la collectivité analyse comme une « contrainte particulière de fonctionnement » au sens des dispositions précitées.

L'inscription au budget primitif pour 2014 d'une participation de 287 062 € du budget principal à l'équilibre du budget annexe a été revue à la hausse au budget supplémentaire. Son montant a été augmenté de 337 787 € pour être porté à 624 849 €.

Selon la collectivité, en exécution 2014, cette participation se serait finalement établie à 263 770,77 €.

Si le poids de cette compétence est modeste à l'échelle du budget de la communauté urbaine, son exercice implique, à terme, la mise en œuvre de projets qui vont contribuer à une augmentation significative des charges de la collectivité en fonctionnement mais surtout en investissement.

BA MIN (M4) (en €)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produits de fonctionnement	136 991	625 290	63 468	306 336	750 476	1 052 167
<i>Dont subvention d'exploitation(*)</i>	-	490 108	-	199 279	491 195	264 007
Charges de fonctionnement	211 073	375 384	215 835	401 630	750 746	1 234 776
<i>Dont compte 012</i>	-	-	-	-	33 841	276 770
Résultat de l'exercice	- 74 081	249 905	- 152 367	- 95 293	-	- 182 608
Recettes réelles d'investissement	-	-	-	-	-	16 856
Dépenses réelles investissement	39 588	-	237 230	-	2 083,00	94 849

Source : comptes de gestion et comptes administratifs CUMPM
(*) participation à l'équilibre du budget principal

Deux sites de marché d'intérêt national sont gérés par la communauté urbaine :

- Le site des Arnavaux, qui regroupe sur 22 hectares, des producteurs et des grossistes des secteurs des fruits et légumes, des produits carnés et des fleurs coupées, plantes et accessoires, ainsi que des activités annexes allant de divers produits alimentaires (confiserie, huile d'olive) aux matériels pour la restauration et aux service logistiques ;
- Le site de Saumaty, dédié à la pêche (plan d'eau de 4,4 hectares), équipé d'une halle à marée où n'exercent plus que trois entreprises de mareyage. Le site est également doté d'une tour à glace, d'un entrepôt frigorifique, d'un poste d'avitaillement et de locaux destinés à la restauration.

¹³⁴ La redevance doit être en rapport avec les avantages de toute nature retirés de l'occupation du domaine public lesquels, en ce qui concerne les habitations, doivent être appréciés au regard du marché de l'immobilier.

¹³⁵ Article L. 2224-1 : « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

La SOMIMAR¹³⁶ gérait les deux sites, le premier dans le cadre d'une convention de concession et le second dans le cadre d'un contrat d'affermage entré en vigueur en 1999.

Le déclin de l'activité de la pêche, qui s'est traduit par le départ des entreprises, a conduit la communauté à envisager la reconversion du site de Saumaty à la fin du contrat d'affermage.

Ainsi, depuis la mi-août 2012, MPM a repris la gestion du site en régie directe¹³⁷ avec le personnel de la SOMIMAR, ce qui se traduit par l'inscription de dépenses de personnel sur ce budget annexe et l'aggravation du déficit d'exploitation¹³⁸, lié au déséquilibre entre les charges d'exploitation incompressibles du site (charges de gardiennage notamment) et le faible niveau des recettes de location¹³⁹.

Le site de Saumaty étant une dépendance du domaine public maritime compris dans la circonscription du Grand port maritime de Marseille, une convention d'occupation lie ce dernier à la collectivité (à laquelle a été transférée la convention conclue avec la ville de Marseille).

Au regard des nouveaux projets, une nouvelle convention de mise à disposition du site de Saumaty par le Grand port maritime de Marseille a été signée avec MPM pour autoriser la collectivité à adjoindre aux activités de la pêche, celles de la plaisance et à fixer les redevances d'occupation du domaine correspondantes. Cette convention doit produire ses effets jusqu'au 17 février 2033.

La communauté urbaine a engagé une réflexion sur les possibilités de sa reconversion et a notamment chargé l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) d'identifier pour le site d'autres activités qui pourraient tirer parti des infrastructures portuaires existantes et les valoriser (port de plaisance, réparation de la grande plaisance, développement d'un pôle off-shore...).

A ce stade, différents projets de reconversion du site de Saumaty sont envisagés pour un coût de 25 à 30 M€, sans que soit connue la participation nette de la collectivité, ni les modalités de portage financier de l'opération, pas plus que le coût de fonctionnement des équipements.

MPM précise « qu'après la pré-étude conduite par l'AGAM, MPM a associé ses compétences en interne et un bureau d'études pour lancer une étude de faisabilité sur les hypothèses de reconversion du site. Cette étude intègre l'analyse des possibilités commerciales, le chiffrage des investissements nécessaires, le compte d'exploitation prévisionnel de l'opération comme son analyse de rentabilité. Dans tous les cas, la solution choisie impliquera une négociation avec les occupants actuels sur l'optimisation de leur présence sur le site et avec le GPMM sur un avenant à la convention d'occupation temporaire, autant qu'avec l'Etat sur le devenir du Marché d'intérêt national sur ce site ».

La restructuration du site des Arnavaux constitue une des opérations induites par la construction de la rocade L2, dont la communauté urbaine assure la maîtrise d'ouvrage. En effet, en passant sur le site, le tracé de la L2 – voie rapide urbaine entre les autoroutes A7 et A50 - va occasionner la destruction de bâtiments existants et la construction de nouvelles installations ainsi que le déplacement d'une déchetterie.

¹³⁶ La société d'économie mixte pour la construction et l'exploitation du marché d'intérêt national de Marseille (SOMIMAR), société d'aménagement et de gestion, a été constituée en 1963 pour la création du marché d'intérêt national des Arnavaux et de Saumaty. MPM en détient aujourd'hui la majorité du capital (300 380 €).

¹³⁷ C'est à dire à la fin du contrat prolongé par avenant et de la convention provisoire de gestion mise en place pour 6 mois à compter du 16 février 2012.

¹³⁸ Contrairement aux affirmations de MPM, ce budget annexe connaît des difficultés financières qui sont bien antérieures à la reprise de l'activité en régie.

¹³⁹ Le projet de reconversion du site implique le non renouvellement des contrats de location.

Par délibération du 8 juillet 2011, une convention financière relative aux opérations d'accompagnement de la rocade L2, conclue avec l'Etat, a été approuvée avec le plan de financement suivant :

Opération MIN	Total M€	Etat 27,5 %	Région 27,5 %	CG13 22,5 %	MPM 22,5 %
MIN indemnisation entreprises et SOMIMAR	20,5	5,638	5,638	4,612	4,612
MIN (travaux + études)	24,666	6,783	6,783	5,550	5,550

Source : convention pluriannuelle avec l'Etat relative aux opérations d'accompagnement de la L2 en date du 25 octobre 2011

Deux autres conventions pluriannuelles ont été signées avec l'Etat concernant plus particulièrement l'opération du site des Arnavaux pour les études (3,85 M€ HT, valeur septembre 2011, hors révision de prix) et les travaux (19,9M€ HT, valeur septembre 2011, hors révision de prix)¹⁴⁰, pour un montant global de 23,75 M€ HT, inférieur à celui de la convention approuvant le plan de financement, signée le 25 octobre 2011.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a précisé que, par courrier du 9 février 2015, elle avait indiqué au préfet qu'il était nécessaire de préserver intégralement l'enveloppe initialement prévue pour l'opération de restructuration du MIN et que ce dernier avait répondu favorablement à cette demande (courrier du 18 mars 2015), l'écart de montant de l'enveloppe globale devant être régularisé par avenant à la convention du 25 octobre 2011, d'ici fin 2015.

Dans ce dispositif, l'Etat centralise les participations financières et reverse à MPM les fonds nécessaires sous forme de subventions en fonction de l'avancement des prestations.

MPM s'est engagée à libérer les emprises du projet L2 au sein du site des Arnavaux pour la fin de l'année 2016 et à réaliser la restructuration du site pour le deuxième semestre 2017.

Un protocole conclu entre MPM, l'Etat (DREAL) et la SOMIMAR¹⁴¹ fixe pour chacune des parties les obligations au titre de la restructuration du site des Arnavaux :

- La SOMIMAR s'engage à faire libérer les lieux par les sociétés occupantes puis à les relocaliser et leur attribuer de nouvelles autorisations d'occupation du domaine public. Seize entreprises sont concernées.
- MPM, chargée de la maîtrise d'ouvrage des travaux, a confié la réalisation de l'opération à la société publique locale SOLEAM aux termes d'une convention de mandat du 2 mars 2012¹⁴². Le montant de l'opération est de 23,991 M€ HT (travaux et études) auxquels il faut ajouter la rémunération de la SOLEAM fixée à 3 % du montant HT de l'opération (719 748 € HT), soit un montant global de 24,711 M€ HT.
- L'Etat s'engage à indemniser les entreprises concernées et la SOMIMAR, gestionnaire du marché, et à lui garantir le niveau de redevances perçues en 2011 en versant, le cas échéant et sur justificatifs, une indemnité compensatrice pour combler son manque à gagner.

¹⁴⁰ Délibérations du 21 octobre 2011 (études) et du 26 octobre 2012 (travaux).

¹⁴¹ Délibération du 26 mars 2012.

¹⁴² Délibération du 13 février 2012.

La chambre observe que si l'opération de restructuration du marché des Arnavaux est parfaitement identifiée et fait l'objet d'engagements juridiques distincts (conventions particulières) et d'un chiffrage précis, elle n'est pas imputée sur le budget annexe du MIN mais sur le budget principal de la collectivité dans le cadre d'une affectation d'autorisation de programme globale de 17,053 M€ (correspondant à la part dévolue à MPM du coût des opérations, soit 22,5 % de leur montant prévisionnel) pour les opérations d'accompagnement de la L2, dont les travaux des Arnavaux et les indemnités afférentes¹⁴³ qui représentent plus de la moitié de l'opération globale L2 à la charge de MPM.

Ce choix de la collectivité de ne pas imputer la part de l'opération relative au site des Arnavaux sur le budget annexe du MIN est contestable d'autant qu'à terme, seul le site des Arnavaux devrait continuer de relever de la compétence relative au marché d'intérêt national.

En outre, la collectivité indique que la gestion en DSP du site des Arnavaux a été basculée au budget principal à partir de 2014¹⁴⁴, *a priori* pour permettre le paiement des compensations.

Ces basculements en fonctionnement comme en investissement ne permettent pas de respecter le principe de spécialité des budgets ni d'apprécier le poids réel des charges liées à l'exercice de la compétence de gestion du marché d'intérêt national, *a fortiori* s'agissant d'un service public industriel et commercial.

Cela conduit de surcroît à opérer une substitution sur le budget principal, entre dépenses de fonctionnement (participation du budget principal nécessaire pour compenser les charges si l'opération restait sur le budget annexe) et dépenses d'investissement (crédits de paiement de l'opération ouverte).

En réponse, la collectivité fait valoir que l'enregistrement de cette opération sur le budget principal est justifié par son caractère obligatoire qui n'est pas à mettre en lien direct avec l'exploitation du site. En effet, du point de vue de MPM, *« l'opération du MIN des Arnavaux dont MPM a été désigné maître d'ouvrage dans le cadre de la réalisation de la rocade L2, intervient en tant que travaux connexes à la réalisation de cette rocade. Il s'agit bien de travaux complémentaires obligatoires permettant de faire aboutir un projet d'intérêt national »*.

Pour autant, la chambre maintient son constat de non-respect du principe de spécialité des budgets et de la nécessité de porter à la connaissance du conseil de communauté le coût complet lié à l'exercice de la compétence de gestion du marché d'intérêt national pesant sur le contribuable communautaire, s'agissant d'opérations financées par l'impôt et non par les revenus de ces activités.

4. UN PILOTAGE INTERNE A RENFORCER

Depuis la création de la communauté urbaine, des étapes importantes d'intégration se sont concrétisées pour le territoire communautaire à la suite de l'adoption de documents exigés par la réglementation en matière d'urbanisme, d'aménagement urbain et de développement économique, notamment, le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)¹⁴⁵ et le document d'aménagement commercial (DAC)¹⁴⁶, en matière de transports avec le Plan de déplacement urbain (PDU)¹⁴⁷ et en matière de politique du logement avec le Programme local de l'habitat (PLH)¹⁴⁸.

L'approbation de la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Marseille¹⁴⁹ a constitué également un préalable indispensable au lancement de la procédure du PLU intercommunal, qui doit être adopté au 1^{er} janvier 2017.

La collectivité est également partie prenante de partenariats structurants qui conditionnent le développement économique du territoire communautaire et, au-delà, du territoire métropolitain.

¹⁴³ Délibération du 13 février 2012.

¹⁴⁴ Source : rapport de présentation du budget supplémentaire 2014.

¹⁴⁵ Délibération du 29 juin 2012.

¹⁴⁶ Délibération du 28 juin 2013.

¹⁴⁷ Délibération du 28 juin 2013 pour la période 2013-2023.

¹⁴⁸ Délibération du 26 juin 2006 pour la période 2006-2011 et délibération du 14 décembre 2012 pour la période 2012-2018.

¹⁴⁹ Délibération du 28 juin 2013.

Ainsi, la mise en œuvre de la Charte Ville-Port¹⁵⁰, signée en décembre 2012, entre les collectivités territoriales et les acteurs urbains et portuaires de la place marseillaise intéressant MPM, le Grand port maritime de Marseille (GPMM), la Ville de Marseille et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) et visant à optimiser la synergie entre les activités économiques liées au Port et la ville de Marseille, mais plus largement avec le territoire métropolitain, constitue pour MPM un enjeu fondamental en matière d'accès routiers, d'infrastructures de transports et de développement des bases arrière logistiques et, plus globalement, de contribution au développement économique du territoire.

MPM est également l'une des collectivités publiques partenaires financières de l'Opération d'intérêt national Euroméditerranée et de son projet d'extension¹⁵¹ (Euromed 2) pilotée par l'EPAEM.

Elle émet des avis sur les équipements réalisés et financés par l'EPAEM et destinés à être incorporés dans le domaine public communautaire dans le cadre des projets de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC Joliette¹⁵², ZAC Cité de la Méditerranée¹⁵³) ou sur la création de nouveaux projets (ZAC Littoral¹⁵⁴).

MPM est également partenaire de l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA) au travers d'une vingtaine de conventions concernant plus de trente sites du territoire communautaire (notamment au titre du portage financier d'opérations de construction de logements).

Pour MPM, la production de foncier, aujourd'hui peu disponible, constitue un enjeu très important dans le développement de l'attractivité du territoire communautaire et, au-delà, métropolitain. La définition d'une politique foncière en matière d'habitat, d'économie, d'environnement et agricole est d'ailleurs à l'étude.

La communauté urbaine est également compétente en matière de services urbains de proximité (entretien de la voirie, collecte et traitement des déchets, adduction de l'eau potable, traitement des eaux usées...) qui regroupent l'essentiel de ses moyens humains (80 %) et pour lesquels la qualité et la réactivité du service à l'utilisateur sont sensibles en termes d'efficacité et donc d'image.

Ainsi, s'appuyant sur une décision de la cour administrative d'appel du 25 avril 2014 (fin du « fini-parti »), le conseil de communauté a adopté le 18 juillet 2014 deux délibérations relatives à la mise en œuvre du contrat local de propreté comportant, d'une part, un volet interne (modification de l'organisation du temps de travail et des pratiques managériales) et, d'autre part, un volet externe (démarche globale d'amélioration de la propreté, engagement de tous les acteurs publics et privés impliqués).

La diversité des enjeux liés à l'exercice de ses compétences par MPM montre l'importance d'une organisation assurant un fonctionnement transversal efficace mais aussi efficient pour permettre à la collectivité d'atteindre ses objectifs de politique intégrée sur son territoire, dans le respect de la contrainte de moyens à laquelle elle est soumise.

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a conduit des entretiens avec plusieurs directions en charge des différentes politiques communautaires¹⁵⁵ afin d'évaluer le contenu et la qualité du pilotage opérationnel développé pour chaque activité, au travers de la définition des missions, des interfaces éventuelles internes (MPM) ou externes (communes membres notamment) et des choix d'organisation et de fonctionnement.

¹⁵⁰ Délibération du 14 décembre 2012 et Charte Ville-Port annexée.

¹⁵¹ Délibération protocole financier (2011-2020).

¹⁵² Délibérations des 7 octobre et 19 novembre 2007.

¹⁵³ Délibérations du 17 décembre 2007, du 8 février 2008, des 26 octobre et 14 décembre 2012.

¹⁵⁴ Délibération du 28 juin 2013.

¹⁵⁵ Voir le programme des réunions en annexe 6.

A ce titre, ont été passés en revue :

- des thématiques transversales, concernant le positionnement des fonctions support et les outils de gestion utilisés plus particulièrement en matière budgétaire et comptable, de commande publique, de comptabilité patrimoniale et de personnel ;
- des thématiques spécifiques liées aux activités et aux principales problématiques opérationnelles des services pouvant avoir des conséquences sur la situation financière de la collectivité.

Ces entretiens et les différents documents produits par les services montrent la nécessité, pour la collectivité, de renforcer son organisation et son fonctionnement en s'appuyant sur des procédures et outils de pilotage transversaux, avec des objectifs articulés autour de trois axes.

4.1 Clarifier les responsabilités dans une organisation stabilisée et rationalisée

Depuis 2008, la collectivité a pris sept arrêtés¹⁵⁶ portant modification de l'organisation interne de ses services, auxquels il convient d'ajouter le projet d'évolution du schéma organisationnel de la collectivité, présenté au comité technique paritaire du 30 septembre 2014 par le nouvel exécutif.

Ces réorganisations successives se sont traduites par des modifications substantielles touchant au nombre des directions générales adjointes (DGA) et à leur périmètre : passage de quatre à trois à partir de 2011 puis à six en 2014 (soit trois, deux ou cinq DGA opérationnelles et une DGA support) avec des missions transférées d'une DGA à l'autre au fil des réorganisations. Ainsi, la « Voirie-circulation », positionnée d'abord dans la DGA Déplacements et aménagement des espaces en a été sortie en 2011 et a été intégrée dans la DGA Services urbains de proximité, puis a finalement été repositionnée dans une DGA Mobilité dans le projet 2014.

Certaines missions ont été positionnées hors structure des DGA pour des raisons tenant plus à des situations personnelles sur des postes de direction ou de direction de pôle, qu'à l'intérêt du service ou à une plus grande efficacité. Ce fut le cas notamment, en 2012, pour la direction des redevances spéciales ou la direction de pôle des grandes infrastructures.

La nécessité d'une meilleure coordination s'est également traduite en 2010 par la mise en place au sein de la DGA Propreté, écologie urbaine et maritime d'un échelon de coordination décliné pour les trois secteurs de la DGA (CODEP, COTIR, COPEA). Ce schéma n'a toutefois pas fonctionné au-delà d'une année et a disparu avec la création des directions de pôle en 2011.

D'une manière générale, la chambre ne peut que constater que le rythme annuel des modifications significatives de l'organisation est de nature à fragiliser la lisibilité et l'appropriation des missions et à compliquer les circuits de décisions et de procédures, sans remédier au fonctionnement cloisonné des services.

La chambre recommande donc à l'ordonnateur de stabiliser son projet d'organisation en définissant clairement les périmètres des missions, notamment pour celles qui nécessitent la mise en œuvre de moyens de coordination indispensables. Tel est ainsi le cas des opérations de travaux d'aménagement de voirie qui, selon des critères qui n'ont pas pu être clairement explicités à la chambre, peuvent être traitées comme des missions de voirie, d'infrastructures, dans le cadre d'aménagement de zones d'aménagement concertées (ZAC) MPM, mais également comme des projets d'aménagement de l'EPAEM ou encore comme des projets de rénovation urbaine, et qui représentent un impact significatif en matière d'exploitation à la charge de la collectivité.

La chambre appelle également l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité d'une définition précise des périmètres d'intervention respectifs de directions à vocation transversale, mais qui sont souvent complémentaires dans les circuits de décision (Direction des affaires juridiques, Direction des finances ou Inspection générale des services) dans un objectif d'amélioration de la sécurité juridique et de prévention des risques pour la collectivité.

¹⁵⁶ Arrêtés des 17 octobre 2008, 1^{er} septembre 2009, 1^{er} juillet 2010, 27 mai 2011, 30 mai 2012, 24 décembre 2012, 31 décembre 2013.

En ce sens, sous l'impulsion du DGS à l'époque en fonctions, avait été élaboré en 2008 le projet « Phare » en direction de l'encadrement et visant à développer une culture managériale propre à MPM. Il était destiné à « *mettre en place et diffuser au sein de MPM un ensemble de règles du jeu, de principes, de guides et de « bonnes pratiques » destinés à rendre plus lisible l'organisation et le fonctionnement de MPM, mais aussi de mieux remplir ses missions au quotidien.* »

Le projet, apparemment perçu comme « technocratique » par les services, n'a pas prospéré au-delà de son initiateur et a été abandonné en 2009 avec l'arrivée d'un nouveau DGS. Son objectif affiché, qui était de « clarifier nos repères », reste pourtant tout à fait d'actualité¹⁵⁷.

Cette instabilité chronique de l'organisation n'a pas permis d'aboutir à une rationalisation des moyens et notamment à une mutualisation minimale des fonctions support au niveau des directions de pôle, échelon supplémentaire créé en 2011 entre les DGA et les directions, avec pour objectif supposé de contribuer à une meilleure coordination de leurs activités.

En effet, au fil des réorganisations, les nombreux services supports de la collectivité ont été accolés mais n'ont pas fusionné, le plus souvent pour des considérations de personnes (« paix sociale »). Seules quelques directions de pôle (4 sur 11¹⁵⁸) ont mutualisé totalement ces services dans le cadre d'un seul service « affaires générales », comme la direction de pôle Espace public Voirie Circulation, la direction de pôle Mobilité et déplacement, la direction de pôle Economie et attractivité du territoire et la direction de pôle Systèmes d'information ou, partiellement, comme la direction de pôle Eau et équipements communautaires (personnel et commande publique uniquement).

Dans la plupart des cas, les fonctions support sont restées organisées au niveau des directions qui les composent et qui disposent donc chacune de leur service des affaires générales, voire même sont redescendues au niveau des services, comme à la direction de pôle Patrimoine et logistique.

Devant le constat de cette grande hétérogénéité des modes d'organisation et de fonctionnement des missions support, peu propice à la réalisation d'économies d'échelle, la chambre recommande donc à l'ordonnateur de profiter de la réorganisation en cours pour rationaliser les fonctions support au sein des DGA en développant une approche client-fournisseur assortie d'« engagements de service » internes (en matière de délai, qualité, reporting...).

Le positionnement des antennes territoriales rattachées à la DGA Propreté mais accomplissant également des missions dans le domaine de la voirie doit être également organisé et « contractualisé » dans ce sens.

Recommandation n° 10 : Clarifier les missions dans une organisation stabilisée en mutualisant les fonctions support au niveau des directions générales adjointes.

4.2 Se donner les moyens pour disposer d'une fonction achat performante

Par délibération du 26 juin 2014, considérant l'opportunité de poser les principes de gouvernance de la commande publique au sein de la MPM, le conseil de communauté a approuvé des principes de mise en œuvre d'une démarche de performance achats, de création d'un observatoire des prix des marchés publics, d'amélioration des procédures de service fait et de suivi des marchés de travaux, ainsi que des principes de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

L'approbation de cette politique générale de la commande publique s'est effectivement traduite par la création d'un observatoire des prix des marchés publics par délibération du 18 juillet 2014.

¹⁵⁷ Le projet « Phare » devait se concrétiser autour de quatre actions : « Structure » pour la formalisation des rôles et des missions de la ligne managériale avec la formalisation de fiches métiers, « Règles du jeu » pour l'optimisation des circuits de décision et de communication passant par la formalisation de certaines procédures, « Instances » pour clarifier le rôle des instances managériales dans le processus décisionnel, et « Pilotage » pour élaborer des indicateurs de gestion et d'activité pour aider à la décision.

¹⁵⁸ Y compris les directions de pôle ressources humaines et finances.

L'observatoire est conçu comme un outil collaboratif et partagé entre les différents acteurs concernés du département et de la région avec lesquels la signature d'une convention constitutive est prévue pour en fixer les modalités de la gouvernance. Les thématiques prioritaires à analyser dès le 2^{ème} semestre sont les marchés de voirie et les marchés de fournitures.

Par ailleurs, le projet de réorganisation présenté au comité technique paritaire du 30 septembre 2014 prévoit la création d'une direction des achats et de la commande publique, directement rattachée à la direction générale des services et regroupant « *l'ensemble des agents affectés à des missions d'achats, actuellement répartis dans plusieurs directions de MPM.* »

Cette création doit permettre de répondre à cinq objectifs : améliorer la performance économique de MPM, professionnaliser la fonction achats, centraliser les marchés publics dans une seule entité, réaliser des économies de fonctionnement (mutualisation des commandes, mise en œuvre de procédures optimisées) et enfin installer une relation « client-fournisseur » entre cette direction et les utilisateurs de marchés des autres directions de la collectivité.

A ce stade, les missions et l'organisation de cette direction ne sont pas encore définies. La collectivité, sous le pilotage de l'Inspection générale des services (IGS), a passé un marché de « Diagnostic et aide à la création d'une fonction performance achat au sein de la CUMPM » qui comprend trois phases :

- Diagnostic et cartographie de l'achat,
- Recommandation générale sur les pratiques à mettre en œuvre en termes d'achat public,
- Identification de segments porteurs pour une mise en œuvre d'une pratique achat.

Une dernière phase (tranche conditionnelle) prévoit une prestation d'accompagnement dans la démarche achat (formation, conduite du changement notamment)¹⁵⁹.

La chambre souligne la pertinence de cette démarche de professionnalisation qui va modifier significativement les pratiques actuelles fortement cloisonnées.

Elle appelle cependant l'attention de l'ordonnateur sur les points suivants :

- La nécessité de réduire le nombre des protocoles transactionnels (103 pour la période sous revue¹⁶⁰) notamment pour ceux, les plus nombreux, qui font suite à des « ratés » de procédures (dérapage des délais et non enchaînement de marchés successifs) ou à une mauvaise évaluation des besoins (dépassement des volumes de prestations). A ce titre, le recensement des besoins transversaux, qui s'avère partiel dans l'organisation actuelle, doit être renforcé. Outre son coût important pour la collectivité, le recours trop fréquent à cette procédure est en effet de nature à porter atteinte au respect des règles de la concurrence.

Une note du DGS en date du 8 octobre 2014 rappelle opportunément les principes qui doivent guider le recours à cette procédure et son caractère exceptionnel.

- Le besoin d'assurer une plus grande réactivité en matière, d'une part, de délais de procédures et d'autre part, d'exécution des marchés.

En ce qui concerne la maîtrise des délais, la nouvelle organisation devra apporter une réelle valeur ajoutée car les délais de procédure actuels sont perçus par tous les acteurs comme inefficients.

Le logiciel d'aide à la rédaction des marchés AREMA, qui est désormais opérationnel dans tous les services de la collectivité, devra y contribuer par une automatisation accrue des procédures et des étapes de contrôle / validation et la suppression progressive du double circuit dématérialisé et papier (AIRS) qui reste en cours à ce jour (notamment intervention de la direction de pôle Finances (DPF)). Des développements de l'application devraient par ailleurs être programmés afin de dématérialiser les validations hiérarchiques mais également les contrôles opérés par la DPF (computation des seuils, clauses de révision de prix).

¹⁵⁹ Voir le cahier des charges.

¹⁶⁰ Il s'agit du nombre des délibérations approuvant un protocole transactionnel entre le 28 juin 2006 et le 21 février 2014.

Des indicateurs de suivi de délais, directement calculées par des requêtes issues de l'outil, pourraient utilement permettre d'objectiver les délais cumulés des différents acteurs de la chaîne et amener à identifier des pistes d'amélioration.

En matière d'exécution comptable des marchés, le circuit souffre actuellement de l'absence de subdélégation de signature des pièces valant engagement juridique (bons de commande)¹⁶¹.

La chambre appelle à ce sujet l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de modifier les arrêtés de délégation de signature, en distinguant dans les pièces de marchés, celles relevant de la procédure jusqu'à la notification au titulaire¹⁶² de celles qui relèvent de la stricte exécution et qui peuvent être déléguées plus souplesment, *a minima*, au niveau des DGA ou du DGS.

La centralisation totale de la signature de toutes les pièces d'exécution de marchés sans distinction au seul vice-président en charge de la commande publique (sans suppléant) qui prévaut actuellement contribue à un engorgement contreproductif du système et porte en germe un risque de désresponsabilisation des managers (cf. l'annexe n° 5).

La chambre prend acte des évolutions annoncées par la collectivité en matière de structuration et professionnalisation de la commande publique :

- Création d'une direction de la commande publique autonome (c'est-à-dire hors DAJ) et recrutement d'un directeur au 1^{er} mars 2015 ;
- Réalisation de la cartographie des achats, identification des besoins transverses visant le regroupement des achats, désignation d'acheteurs référents pour chaque famille d'achats ;
- Refonte des fiches de lancement et d'opportunité visant à anticiper plus en amont les besoins et intégrant un système d'alerte destiné à limiter le recours aux avenants de prorogation et aux protocoles transactionnels.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait également recommandé à l'ordonnateur de faire évoluer les textes des délégations des directeurs généraux adjoints en élargissant la signature aux pièces relatives à l'exécution des marchés.

Elle prend acte de la réflexion globale engagée par la collectivité sur les circuits de validation et les arrêtés de délégation de signature visant à mieux responsabiliser les acteurs de la chaîne de validation, et notamment l'entrée en vigueur en avril 2015 d'arrêtés de délégation de signature aux DGA incluant les bons de commande d'un montant inférieur à 20 000 €.

4.3 Poser les bases d'un véritable contrôle de gestion

Du fait de la dispersion des moyens « support » dans l'organisation, la collectivité n'a pas encore mis en œuvre des outils de contrôle de gestion venant en appui de son pilotage. Cette situation se traduit par :

- La dispersion des outils de gestion (gestion de crédits et/ou activité) disparates entre directions de pôle et au sein même des directions de pôle, les directions ayant développé leur propre format de suivi. Les consolidations au niveau des directions de pôle n'existent pas toujours, et font systématiquement défaut au niveau des DGA.
- L'absence d'outils communs automatisés répondant aux besoins des gestionnaires. La direction de pôle des systèmes d'information (DPSI) met à la disposition des services gestionnaires des états de synthèse de consommation des crédits issus du logiciel comptable mais ces derniers ne sont utilisés que partiellement car ils ne sont pas produits au bon niveau de détail (états des disponibles par lignes de comptes ou opérations). En conséquence, chaque entité a développé ses propres états de suivi plus détaillés sous forme de tableurs, alimentés par des ressaisies manuelles.

¹⁶¹ Voir des exemples de délégations de signature à l'encadrement.

¹⁶² Une mesure d'organisation s'est toutefois avérée nécessaire pour réduire les délais de réponses des services acheteurs aux questions posées par les candidats.

Pour la plupart, ces états, qui diffèrent plus sur la forme que sur le fond, concernent la consommation des crédits et l'état d'avancement des opérations d'investissement. S'y ajoutent également, des tableaux de suivi de l'exécution de chaque marché. La plupart des informations sont des données identifiées dans le système d'information comptable.

- La direction de pôle Eau et équipements communautaires (DPEEC) apparaît comme la plus avancée dans le développement d'outils de contrôle de gestion, notamment avec la mise en place, entre autres, en 2011, d'un outil de gestion des engagements (DE). Il a été conçu comme le « *chaînon manquant entre le besoin et l'engagement budgétaire correspondant* ». Développé sous Excel par un cadre de la direction des ports, il permet d'assurer une gestion très fine des budgets (micro-programmation) et de suivre un certain nombre d'indicateurs et de projets.

La généralisation d'un tel outil, qui pourrait répondre aux besoins des gestionnaires, ne peut être conduite dans son format actuel, sa maintenance et son paramétrage ne reposant que sur une seule personne. La reprise du projet par la DPSI apparaît donc souhaitable mais n'a pas pu être menée à bien à ce jour, la DPSI n'ayant pu faire porter le projet par la maîtrise d'ouvrage interne qu'elle pensait la plus appropriée (en l'occurrence la DPF).

- Concernant les indicateurs d'activité : seule la DPSI dispose d'un dispositif de production automatisée d'indicateurs de gestion et d'activité qui lui permette de mesurer la qualité et la réactivité de ses prestations de services en interne. Les directions de pôle Ressources humaines, Finances ou Patrimoine et Logistique disposent également d'indicateurs de suivi de leurs activités.

Les autres directions de pôle produisent quelques indicateurs pour alimenter le rapport d'activité annuel mais n'ont pas présenté de suivis infra annuels à la chambre. Quand elles en disposent, elles utilisent certains des tableaux de bord développés dans le cadre du projet « Phare » notamment en matière de suivi des heures supplémentaires, de la masse salariale, du taux de mandatement...

- Un dossier mensuel « Données statistiques » est établi par la direction de pôle Finances (DPF) à l'attention du comité de direction. Il comprend, par DGA et directions gestionnaires, des états relatifs aux taux des engagements *a priori* / *a posteriori* en fonctionnement et en investissement, aux taux de mandatement en fonctionnement et investissement, aux délais de traitement des factures et au paiement des intérêts moratoires¹⁶³.

Ayant constaté que ce dossier n'était pas connu de toutes les directions gestionnaires, la chambre s'étonne qu'il ne fasse pas l'objet d'une diffusion par les DGA au-delà du CODIR (ou mieux d'une diffusion directe) alors que les indicateurs pourraient utilement être l'occasion d'échanges avec la DPF pour faire progresser les pratiques internes.

En effet, seuls les tableaux de suivi des factures¹⁶⁴ en attente, destinés à les alerter sur d'éventuelles dérives de délais et diffusés directement aux services par la DPF, sont connus et utilisés.

Ainsi, l'analyse du taux des engagements *a posteriori*¹⁶⁵ (taux moyen pour MPM : 16 % en fonctionnement (CP), 39 % en investissement (AP) au 30 juin 2014), pour lequel certaines directions présentent des valeurs très élevées, mériterait d'être approfondie par une étude qualitative des dossiers en anomalie¹⁶⁶.

¹⁶³ Exemple du dossier du 30 juin 2014.

¹⁶⁴ L'enregistrement des factures est centralisé à la DPF puis les factures sont transmises aux services pour instruction du mandatement.

¹⁶⁵ Les engagements *a posteriori* correspondent à des engagements juridiques émis postérieurement à la facture.

¹⁶⁶ Voir la fiche d'alerte émise par la DPF (Direction de la gestion et du contrôle budgétaire) à l'appui de chaque dossier en irrégularité.

A titre d'illustration, il ressort d'échanges de la chambre avec quelques directions gestionnaires qu'une partie de ces anomalies s'expliquerait par des pratiques admises dans la collectivité et par ailleurs pas toujours homogènes entre services. Tel est le cas, par exemple, avec certaines dépenses dont le montant n'est connu qu'au moment de la facturation (loyers et charges locatives, factures EDF, avis de publicité en matière de commande publique...) ou avec l'impact des révisions annuelles de prix sur les marchés qui ne sont pas intégrés en amont par les services...

Par ailleurs, compte tenu des délais de signature des bons de commande liés au format des délégations de signature (jusqu'à un mois ou plus), les risques d'engagement *a posteriori* sont clairement avérés.

- Enfin, en matière d'organisation, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur les ratios de mandats annuels par comptable des services gestionnaires qui, au-delà de leur valeur brute, mériteraient également une analyse approfondie. En effet, la dispersion apparaît importante.

Nb de mandats annuels	< 200	200 à 600	600 à 2000	> 2000
Nb de comptables	7	28	22	3

Source : Statistiques gestion 2013 (source DPF).

Même si les missions des agents affectés sur des postes comptables sont très variables et peuvent expliquer en partie ces différences, l'ordonnateur indique « *n'en être pas moins conscient que ces écarts méritent une étude plus approfondie et qu'un travail mené conjointement avec la Direction de Pôle Finances, la Direction des achats et de la commande publique, la DRH et les directions opérationnelles devrait contribuer à les réduire* ».

Partant de ces constats, la chambre fait plusieurs recommandations.

Elle recommande tout d'abord à l'ordonnateur, de s'assurer de la diffusion aux directions gestionnaires de tous les indicateurs intéressant la qualité de leur gestion ainsi que la poursuite du travail de « normalisation » des pratiques de la collectivité qui a déjà donné lieu à l'adoption du règlement financier en décembre 2013¹⁶⁷.

Elle recommande également un renforcement des fonctions de programmation et d'analyse au sein des DGA, qui constitue le bon niveau de consolidation, *a fortiori* dans la nouvelle organisation dans laquelle les nouveaux périmètres des DGA se veulent plus homogènes et plus limités. Cette fonction doit être distinguée des missions liées à l'exécution comptable *stricto sensu* (mise en œuvre des procédures d'engagement comptable, de mandatement...) qui peuvent être plus déconcentrées sous réserve d'une mutualisation plus efficiente des comptables.

La chambre recommande en outre d'avancer rapidement sur la construction d'outils transversaux permettant de répondre aux besoins des gestionnaires en amont du logiciel comptable (à l'instar de l'outil développé par la direction de l'eau DE) mais également d'optimiser la production des états de suivi afin de limiter les ressaisies manuelles. La constitution à ce titre d'une maîtrise d'ouvrage interne élargie aux gestionnaires apparaît indispensable, la DPF n'ayant pas vocation à s'y substituer.

Enfin, la chambre considère que la mesure de la qualité de la gestion et des prestations rendues par la collectivité serait utile à l'ordonnateur pour en améliorer le pilotage et la définition des orientations. Elle suggère donc que l'encadrement de la collectivité s'emploie à la construction de « tableaux de bord » comprenant des indicateurs de gestion transversaux mais également propres à l'activité des services.

L'ensemble de ces actions doit permettre à la collectivité de stabiliser son organisation et son fonctionnement en les alignant sur les standards en vigueur dans des collectivités équivalentes et de se doter des outils nécessaires pour développer une réflexion stratégique indispensable notamment dans la perspective de la mise en place de la métropole.

¹⁶⁷ Délibération du 13 décembre 2013 et son règlement annexé.

Recommandation n° 12 : Développer une fonction de programmation et d'analyse consolidée s'appuyant sur des outils de gestion transversaux, placée directement sous l'autorité des directeurs généraux adjoints.

Annexe n° 1

Article L 5215-20 CGCT

modifié par l'article 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPAM)

« I.-La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;
- e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;
- b) 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, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; 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 ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement et eau ;
- b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;
- e) Contribution à la transition énergétique ;
- f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- g) Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores ;
- d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Annexe n° 2

Jusqu'en 2013, les bases des clés de répartition de l'année n-1 étaient utilisées pour le calcul de l'année n.

Les clés de répartition des coûts des fonctions support entre BP et BA sont les suivantes :

- Le montant des crédits budgétaires (fonctionnement + investissement) pour la direction des finances et l'inspection générale
- Le nombre de postes informatiques pour la direction de l'informatique
- Le nombre d'agents pour les directions Patrimoine & logistique, Ressources humaines et direction générale des services
- Le nombre de marchés passés pour la direction juridique
- Le nombre de rapports passés en conseil cde communauté pour la direction des assemblées.

A compter de 2014, et afin de garder une cohérence avec les perspectives budgétaires, le volume financier de l'évaluation des fonctions support a été identique à celui de 2013, majoré de la progression retenue au titre de la masse salariale pour l'élaboration du BP 2014 (cette variation s'est établit à + 2,60 %).

C'est ce mode de calcul qui est désormais retenu.

Source : Direction de pôle finances

Annexe n° 3

CUMPM - SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT AFFERENTS

<i>Situation au 31/12 2013 (en €)</i>	Pour mémoire AP votée y compris ajustements	Révision de l'exercice N	Total cumulé (toutes les délibérations y compris pour 2013)	Crédits de paiement antérieurs (réalisations cumulées au 01/01/2013)	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2013	Crédits de paiement réalisés durant l'exercice 2013	Total crédits de paiement mandatés au 31/12	Restes à financer (exercices au-delà de 2014)
Budget principal	2 107 793 540,90	361 747 335,16	2 482 251 396,41	943 360 679,16	234 466 986,57	222 393 275,06	1 165 753 954,22	1 316 497 442,19
Budget annexe transports	267 793 038,85	40 013 512,94	307 891 491,39	46 014 375,02	43 612 508,64	28 886 119,26	74 900 494,28	232 990 997,11
Budget annexe eau	172 202 454,97	12 667 954,97	184 034 289,94	47 467 087,19	11 055 851,99	9 684 152,36	57 151 239,54	126 883 050,39
Budget annexe assainissement	320 900 767,54	19 980 793,47	340 881 561,01	207 474 430,13	14 325 038,37	15 284 662,12	222 759 092,25	118 122 468,76
Budget annexe collecte traitement déchets	82 451 558,52	15 900 000,00	98 351 558,52	20 401 110,23	10 523 411,00	9 390 010,59	29 791 120,82	68 560 437,70
Budget annexe ports	29 324 264,20	4 582 641,14	33 906 905,34	11 570 744,94	2 273 044,33	1 899 032,83	13 469 777,77	20 437 127,58
Budget crematorium	5 430 601,99	459 866,04	5 890 468,03	4 639 712,24	895 228,00	405 698,29	5 045 410,53	845 057,50
Budget marché d'intérêt national	501 170,57	350 000,00	851 170,57	278 901,87	530 685,00	63 698,47	342 600,34	508 570,23
Total 2013	2 986 397 397,55	455 702 103,72	3 454 058 841,21	1 281 207 040,78	317 682 753,90	288 006 648,97	1 569 213 689,75	1 884 845 151,47

Source : comptes administratifs CUMPM

Annexe n° 4

Les ports transférés à la communauté urbaine

La Ciotat :	Les ports de Saint Jean, des Capucins et le port de plaisance
Marseille :	Les ports de Callelongue, des Croisettes, de l'Escalette, de la Pointe Rouge, de la Fausse Monnaie, du Frioul, de Malmousque, de Morgiou, de Sormiou, des Goudes, de la Madrague Montredon, du Vallon des Auffes et le Vieux-Port
Le Rove :	Le port de la Vesse
Ensuès la Redonne :	Les ports du grand Méjean, du petit Méjean, de Figuière, et de la madrague de Gignac
Carry le Rouet :	Les ports de Carry de du Rouet
Sausset-les-Pins :	Le port de Sausset-les-Pins

Le port de Cassis, le Vieux-Port de la Ciotat, le port de Niolon au Rove, le port de la Redonne à Ensues-la-Redonne, le port de Carro à Martigues et celui du Jai à Marignane, bien que situés sur le territoire de la communauté, ne relèvent pas de ses compétences, ceux-ci ayant été transférés suite aux lois de décentralisation, eu égard à leur activité, au département des Bouches-du-Rhône.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions, et l'Etat notamment son article 6 de la section 1 du Titre II prévoyait que les ports communaux étaient les ports affectés exclusivement à la plaisance alors que le département était compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche.

Aux termes de la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité si la commune est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports dont l'activité dominante est la plaisance, le département est compétent pour les ports de plaisance inclus dans un ensemble portuaire dont la plaisance n'est pas la seule activité.

Conseil portuaire	Ports concernés
Sausset	Sausset-les-Pins
Carry	Carry-le-Rouet
Petits ports Côte bleue	Madrague de Gignac, Figuières, Petit Méjean, Grand Méjean, La Vesse, le Rouet
Vieux-Port	Vieux-Port
Pointe-Rouge	Pointe-Rouge
Frioul	Frioul
Petits ports Marseille	Madrague de Montredon, Escalette, Croisettes, les Goudes, Callelongue, Sormiou, morgiou, Vallon des Auffes, Fausse monnaie, Malmousque
La Ciotat	Port de plaisance, port des Capucins, port Saint Jean

Annexe n° 5

Délégations d'attributions du Conseil de Communauté au Président

- Mandature 2008-2014 : délibération du 31 mai 2008 complétée par la délibération du 11 mai 2009
- Mandature 2014 : délibération du 25 avril 2014 et délégation au Bureau délibération du 23 mai 2014

Délégations données par le Président aux Vice-Présidents

- Mandature 2008-2014

Des délégations de fonctions ont été données aux Vice-Présidents dans certains domaines de compétence

- relations avec les collectivités territoriales et les EPCI ;
- développement durable ;
- rayonnement de MPM ;
- technopoles et agglomération numérique, Université, Recherche ;
- finances, budget ;
- ressources humaines, moyens généraux, juridique ;
- évaluation des politiques publiques communautaires, prospective ;
- communication ;
- relations avec le centre départemental de gestion ;
- emploi ;
- transports.

Ces délégations n'étaient pas assorties d'une délégation expresse de signer les actes correspondants.

Le Président a souhaité subdéléguer sa signature dans le cadre de délégations de fonctions aux Vice-Présidents dans deux domaines : les marchés d'une part, l'exercice du droit de préemption et les acquisitions /ventes, d'autre part.

- Mandature 2014

Le même dispositif a été mis en place. Les Vice-Présidents disposent de délégations de fonctions dans certains domaines.

Certaines délégations sont assorties de la délégation expresse de signer les actes correspondants.

- en matière de commande publique : délégation donnée au Vice-Président Lionel ROYER PERREAUT.
- en matière d'exercice du droit de préemption, d'acquisitions, de vente : délégation donnée au Vice-Président Patrick GHIGONETTO.
- en matière de Transports : délégation au Vice-Président Robert ASSANTE
- en matière Habitat, politique de la ville : délégation au conseiller communautaire Daniel HERMANN
- en matière RH, juridique, moyens généraux, délégation au Vice-Président Jean Pierre GIORGI
- en matière Equipements communautaires, eau et assainissement, délégation au Vice-Président Roland GIBERTI
- en matière Ports, espaces maritimes, délégation au Vice-Président Claude PICCIRILLO.

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui a modifié les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT relatif aux délégations du maire aux adjoints, article auquel renvoient les dispositions de l'article 5211-2 du CGCT, le Président peut subdéléguer, sous sa surveillance et responsabilité, la signature des actes pour lesquels il a reçu délégation, sauf disposition contraire de la délibération du Conseil de Communauté. C'est donc une possibilité de plein droit sauf si le Conseil l'interdit.

Délégations données aux fonctionnaires

Pour les deux mandatures

Le DGS, les DGA et les directeurs ont des délégations de signature qui concernent la gestion administrative courante sauf spécificités en matière de ressources humaines et finances.

Il n'existe pas de délégation de signature portant sur des actes relevant des attributions déléguées au Président par le Conseil de Communauté.

Il n'existe pas d'instructions écrites spécifiques en matière de circuit de signature sauf en matière de commande publique. Pour lesancements de marchés et les rapports d'analyse des offres un circuit de validation a été arrêté par notes de service puis sur l'intranet. Dans les autres matières les initiateurs des courriers suivent la chaîne hiérarchique jusqu'au signataire défini dans les arrêtés de délégations de signature.

En matière de marchés le compte rendu aux élus prend la forme de décisions.

Source : Direction des affaires juridiques – CUMPM

Annexe n° 6

Programme des entretiens EG CUMPM		Thématiques transversales					Thématiques spécifiques	Durée à prévoir
		Missions Organisation Actualité	Fonction programmation budgétaire et exécution comptable	Fonction commande publique	Fonction GRH	Tenue des inventaires physiques (entrées / sorties)		
DGS	DGS	x	x	x	x		- Pilotage et actions transversales	1/2 journée
	IGS	x					- Fonction achat - COPIL EVERE - Contrôle des régies	1/2 journée
	DAJ	x	x	x	x		- Contentieux / évaluation des risques financiers / provisions - Commande publique (contrôle et synthèse) - Commission de conciliation	1/2 journée
	Pôle Grandes infrastructures (DIFRA)	x	x	x	x	x	- Opération Boulevard Urbain sud - Bilans tunnels (Joliette, Prado, Prado Carenage)	1/2 journée
DGA Ressources et administration générale	Pôle RH	x	x	x	x		- Recrutements (externe et mobilité interne) - Déterminants de la masse salariale (GVT, rémunérations accessoires, temps de travail...) - Frais de missions - Mutualisation personnel CUMPM / Communes membres	1 journée
	Pôle Systèmes d'information	x	x	x	x	x	- Schéma directeur et cartographie - Prospective Métropole	1/2 journée
	Pôle Patrimoine et logistique (dont D.Patrimoine, D.Logistique)	x	x	x	x	x	- Comptabilité patrimoniale : état des lieux des transferts communes membres vers CUMPM - Produits du domaine (valorisation) - Bail en l'état futur d'achèvement (Tour Constructa)	1 journée
DGA Développement et aménagement du territoire	DGA	x	x	x	x		- Pilotage et actions transversales	2 H
	Pôle Mobilité et déplacements	x	x	x	x	x	- Comptabilité patrimoniale : état des lieux des transferts communes membres vers CUMPM - Etat d'avancement cessions / acquisitions à titre onéreux ou € symbolique, échanges parcelles - Produits du domaine (valorisation) - Opérations d'aménagement et équipements : définition de l'intérêt communautaire Règles d'attribution des fonds de concours - Immobilière d'entreprise (?)	1/2 journée
	Pôle aménagement urbain et cadre de vie (dont DUFE, DEE)	x	x	x	x	x	- Produits du domaine (valorisation) - Opérations d'aménagement et équipements : définition de l'intérêt communautaire Règles d'attribution des fonds de concours - Immobilière d'entreprise (?)	1 journée
	Pôle Economie et attractivité du territoire	x	x	x	x		- Prospective métropole	1/2 journée
DGA Services urbains de proximité	DGA	x	x	x	x		- Pilotage et actions transversales	2 H
	Pôle Espace public Voirie Circulation	x	x	x	x	x	- Comptabilité patrimoniale : état des lieux des transferts des communes membres vers CUMPM - Voirie : Déclassements / reclassements du domaine public routier communautaire Critères intérêt communautaire	1 journée
	Pôle Propreté urbaine et traitement de déchets (dont DPU, DTD, DMT)	x	x	x	x	x	- Evaluation des besoins, programmation et coordination des travaux - Outils et applicatifs métiers	1 journée
	Pôle Eau et équipements communautaires (dont DEA, DIPOR)	x	x	x	x	x	- Maillage territorial et relations communes membres - Communication et service à l'utilisateur - Impact de la compétence Eaux pluviales sur l'évaluation des transferts et sur les conventions de travaux - Plan local de propreté - Bilan police de propreté - COPIL EVERE - Produits du domaine (valorisation) - Recouvrement recettes BA Ports	1 journée
	Direction Redevance spéciale et développement partenarial	x	x	x	x		- Etat d'avancement des émissions et recouvrements de la redevance spéciale sur le territoire de la CUM	1/2 journée

Réponse de
Monsieur Guy Teissier,
Président de la Communauté urbaine
Marseille-Provence-Métropole

Marseille le, 21 DEC. 2015

Le Président
Député des Bouches-du-Rhône

AR : JA 109 761 7923 5

Chambre Régionale des Comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
Monsieur Louis Vallernaud
Président
17 rue de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

Monsieur le Président,

J'accuse réception des observations définitives formulées par la Chambre au titre du contrôle de la gestion de la Communauté urbaine pour les exercices 2008 à 2013, comprenant une actualisation sommaire non contredite à l'exercice 2014. L'analyse que délivre ce rapport confirme les conclusions des audits comptables et financiers commandités par la Communauté urbaine et affirme les constats dressés en début de la présente mandature sur la situation financière.

Si je partage la confirmation des constats d'ensemble dressés par les cabinets indépendants reprise dans le rapport de la Chambre, je regrette que les mesures énergiques prises en début de mandature et la trajectoire financière de redressement que j'ai impulsé depuis mon arrivée à la tête de l'exécutif n'aient pas fait l'objet d'une analyse prospective réelle. Je regrette également que les contraintes imposées par la contribution au redressement des finances publiques et notamment la réduction substantielle de la DGF, ne soient pas plus finement évaluées, et rapportées en particulier à l'échelle des économies de gestion consenties. En dépit de ces contraintes, la situation financière de MPM a pu être stabilisée et améliorée.

En effet, concernant les dépenses de personnel, une impulsion nouvelle a été initiée dès le début de la gestion budgétaire 2014. Des directives contraignantes ont été posées en matière de renouvellement des agents, et de recrutements. Elles se traduisent par une diminution continué du nombre des emplois permanents de la collectivité.

Parallèlement, les mesures relatives à la rémunération des agents ont été affinées pour cibler les revalorisations sur des catégories précises d'agents, et en modérer l'impact financier.

.../...

Cette nouvelle approche de gestion, conduite dans la durée depuis 2014, se traduit par une évolution maîtrisée des charges de personnel. 2014 constitue une année de transition pour laquelle la progression est stabilisée à 3,2% (compte administratif de l'exercice 2014). Pour 2015, l'évolution de la masse salariale à fin octobre est contenue, pour une prévision d'évolution en fin d'année évaluée à environ 1,2 %. Enfin la prévision budgétaire pour 2016, établie sur le fondement des compétences actuelles de la Communauté urbaine, est fixée à 0,6%; après prise en compte de l'impact des transferts de compétence, dont l'évaluation des transferts de charges a été validée par la CLECT, l'évolution de la masse salariale globale devrait être d'environ 4%.

Lors de l'adoption du budget primitif 2015, l'objectif de réduction des dépenses en particulier de fonctionnement a été réaffirmé. Les différentes mesures d'économies demandées aux directions et la maîtrise de la masse salariale (+1,14 % en 2015), ont permis d'adopter un budget principal sans reprise anticipée des excédents reportés. Alors même que la DGF de MPM subit une baisse brutale de 11,62 M€, après avoir déjà perdu 5,37 M€ en 2014. Cette contrainte s'amplifiera en 2016 et 2017: La DGF de MPM dans son périmètre actuel perdra en 2017 une quarantaine de millions d'euros par rapport à sa valeur de 2013.

Le budget supplémentaire 2015 a permis d'ajuster les prévisions du budget primitif des éléments nouveaux de gestion de MPM et au-delà des ajustements techniques, il a été marqué par des mouvements exceptionnels, notamment :

- au budget annexe "*Collecte et traitement des déchets*", avec la prise en compte du règlement des contentieux avec la société EVERE via un protocole transactionnel et un avenant au contrat de délégation de service public ;
- au budget annexe "*Transports*", avec la renégociation de l'emprunt structuré Euro/CHF permettant de réduire le montant d'intérêts à verser.

Malgré ces ajustements, le ralentissement de l'évolution des dépenses RH est maintenu aux prévisions du budget primitif à hauteur de +1,14% et l'augmentation des dépenses réelles totales reste maîtrisée à un niveau de +1,45%.

Ces mesures de redressement ont permis de préserver la capacité à investir avec 345 M€ de crédits de paiement au budget primitif 2015 dédiés aux opérations et ont limité l'accroissement de l'endettement, avec un montant de plafond d'emprunt inscrit au budget primitif 2015 en retrait de 62 M€ par rapport au budget primitif 2014.

Au budget supplémentaire 2015, une baisse de la prévision d'emprunt d'équilibre global de 48 M€ a été réalisée, portant celui-ci à 142 M€ et respecte ainsi la situation et la trajectoire financière de MPM définies au budget primitif.

Les mêmes efforts ont été engagés en faveur de la restauration de la capacité de désendettement: La trajectoire de freinage de l'endettement amorcée en 2014 est poursuivie en 2015.

A fin novembre, le volume d'emprunt réalisé pour l'année 2015 s'élève à 137 millions d'euro. En diminution en regard des volumes d'emprunt souscrits les années précédentes.

En conséquence, le niveau de la capacité de désendettement devrait être inférieure à 13 ans – en vision « *compte administratif prévisionnel* » - , en dépit de l'impact négatif de la diminution des dotations versées par l'état sur l'épargne de l'établissement.

Ces chiffres traduisent la stabilisation de la situation financière de la Communauté urbaine, alors même que la dégradation de finances locales affecte la majorité des collectivités du bloc communal.

L'analyse rapide de la Chambre relative au désengagement du seul emprunt « *toxique* » détenu, mérite d'être complétée et largement nuancée à l'aune des résultats obtenus.

Le budget supplémentaire de l'exercice 2015 comptabilise la sortie par MPM de l'emprunt n°2006-017 indexé sur la parité EUR/CHF et contracté auprès de DEXIA en 2006. En effet, devant les risques pesant sur le montant des charges financières, des négociations ont été engagées avec la SFIL en 2014, en vue du refinancement de cet emprunt par le biais de prêts à taux fixe.

L'accord obtenu permet de lisser le refinancement sur deux ans en 2015 et 2016 à travers deux emprunts de refinancement par moitié du capital restant dû, et de deux emprunts de financement de l'Indemnité de résiliation anticipée ; de surcroît, le taux d'intérêt applicable au capital restant dû pour 2015 et 2016 est fixé au niveau du taux fixe initial soit 2,7% (permettant de réaliser dès 2015 une économie de frais financiers évaluée à 1,8 M€).

Enfin, la Communauté urbaine bénéficie de deux autorisations de crédit à hauteur de 30 millions d'euro pour le financement de ses projets en 2015 et 2016.

Parallèlement, la Communauté urbaine a fait acte de candidature auprès du fonds de soutien. Elle a eu confirmation en novembre 2015 de la participation du fonds à hauteur de 36,5 M€ qui seront versés sous forme d'annuités en déduction des frais financiers attachés aux emprunts de refinancement du capital restant dû et de l'I.R.A.

Si la Communauté urbaine a bien été la victime, comme bon nombre de collectivités, des produits structurés, elle a démontré sa capacité à user de l'ensemble des moyens mis à sa disposition pour optimiser les conditions de son dégageant.

La Chambre stigmatise la comptabilisation de l'opération de restructuration du marché d'intérêt national au sein du budget principal. Cette comptabilisation se justifie par la convention de partenariat relative à la construction de la rocade L2.

En effet, MPM a été désigné maître d'ouvrage de l'opération « *Restructuration du MIN des Arnavaux* » dans le cadre de la réalisation de la rocade L2. Cette opération intervient en tant que travaux connexes à la réalisation de cette rocade pour un montant TTC de 30 M€ cofinancée à hauteur de 24 M€ par l'Etat. Il s'agit bien de travaux complémentaires obligatoires permettant de faire aboutir un projet d'envergure nationale.

L'enregistrement sur le budget principal est justifié par ce caractère obligatoire d'une part, et la nature de l'opération sans lien direct avec l'exploitation du site (confié à la Somimar dans le cadre d'un contrat de concession). Le budget annexe MIN enregistre pour sa part les éléments financiers du site de Saumaty exploité en régie directement par MPM.

Sur d'autres points, l'analyse de la Chambre qui demeure inachevée, gagnerait à être complétée.

En effet, si la Chambre souligne à juste titre tant le risque récurrent que le coût réel du contentieux nous opposant à la société Evéré, elle ne mentionne pas les travaux des services de MPM et de ses conseils qui ont conduit à la signature d'un avenant et d'une transaction homologuée le 24 novembre 2015 par le tribunal administratif de Marseille.

Ces solutions mettent un terme aux contentieux en cours en ramenant le coût réel pour le contribuable marseillais de 167 millions d'euros en valeur 2010 à 79 millions d'euros en valeur 2015, et surtout pérennisent et stabilisent le devenir de la concession de service public.

Au surplus, la Chambre fait mention du défaut de financement des compétences nouvellement transférées par l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 71 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 modifiée de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite MAPTAM. La Chambre ne saurait ignorer que le financement des compétences transférées obéit à un cadre juridique parfaitement strict issu de l'application de l'article 1609 nonies du Code Général des Impôts.

La Communauté urbaine a, dès l'entrée en vigueur de la loi, entamé la procédure conduisant à l'évaluation des charges transférées et aux transferts correspondants de personnels et de patrimoine. Cette procédure portant sur des champs de compétence étendus, s'est achevée à la fin du mois de décembre par le vote de délibérations concordantes des communes et de la Communauté urbaine au 21 décembre 2015.

Elle emporte la détermination précise des compétences transférées et de leurs moyens, la modification corrélative des attributions de compensation. Elle se poursuivra au premier trimestre 2016 par les transferts des éléments d'actifs et de passifs afférents.



La Communauté urbaine n'a donc pas, contrairement à ce que suggère la Chambre, laissé perdurer l'exercice de compétences sans mettre en œuvre les dispositifs de transfert débouchant sur le financement de ces dernières.

En matière d'opérations de transfert du patrimoine immobilier, conformément aux informations communiquées à la Chambre, la collectivité a poursuivi et accéléré le rythme des transferts immobiliers.

Les actes suivants ont été régularisés ou sont en cours de finalisation :

En matière de transports urbains ;

- Dépôt d'ARENC;
- Les dépôts de La Rose et St Pierre sont en cours de finalisation ainsi que 2 parcs relais RTM à St Just ;
- La gare routière de la Ciotat.

En matière de parcs de stationnements

- Parking Charles de Gaulle;
- Parking la Providence;
- 2 Parkings, et le parking Cristofol st Just Beauregard sont en cours de finalisation ;
- Le parking des mimosas à Cassis sera signé prochainement.

En matière de réseaux, adductions d'eau et assainissement, le Canal de Marseille :

- 278 parcelles du canal donnant lieu à 18 PV ont été actées ;
- 86 parcelles à diviser sont en cours d'instruction.

Par ailleurs les démarches de régularisation sont engagées pour les sites suivants : le crématorium de St Pierre, les bâtiments avenue de Toulon, le Bd de la Corderie, la déchetterie de Gémenos, le parking Verdun de la Ciotat, le parking Monge à Allauch.

Enfin, les actes concernant la piscine des Gorguettes à Cassis et le centre de transfert de la ZAC des Aiguilles à Ensues vont être signés prochainement.

La Chambre porte une critique infondée en matière de gestion immobilière concernant l'immeuble La Marseillaise, en dépit de la validation des conditions juridiques économiques et financières, prononcée à deux reprises par le tribunal administratif et par la Cour administrative d'appel.

Il est piquant de constater que l'une des critiques majeures qu'elle avance, relative à l'absence de condition suspensive reposant sur l'obtention du permis de construire purgé des recours, est, nonobstant la documentation fournie, entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. A la signature du BEFA (et à la date de la délibération), le permis de construire ainsi que trois permis de construire modificatifs ont été obtenus et purgés de tous recours.

Les dates d'obtention du permis unique des 4 bâtiments des Quais d'Arenc sont les suivantes :

- Le permis de construire n°013 055 07 L1447 a été obtenu le 30 octobre 2008
- Le permis modification n°1 a été obtenu le 4 mars 2009
- Le permis modification n°2 a été obtenu le 14 mars 2011
- Le permis modification n°3 a été obtenu le 29 décembre 2011

Le permis et ses modificatifs n'ont fait l'objet d'aucun recours.

A la date de signature du BEFA, le permis était en cours de validité étant donné que le premier bâtiment du permis était en cours de construction :

- Déclaration d'ouverture de chantier (DOC) : 13 septembre 2010
- Déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DACT) : 7 mars 2014

Les autorisations administratives nécessaires à la construction de La Marseillaise étaient donc bien toutes acquises et en vigueur à la date de la signature de BEFA et, par voie de conséquence, à la date de la délibération. Étant définitives et purgées de tout recours, on voit mal comment l'obtention des autorisations administratives aurait pu constituer une condition suspensive à la réalisation du BEFA.

L'analyse de la Chambre tend à démontrer que l'absence d'actualisation du loyer reposerait sur une inclusion de cette dernière dans le prix de base. Le BEFA stipule en effet, en son article 4.2. qu'« aucune actualisation du loyer n'est prévue ». Ainsi, le loyer à la date de signature du BEFA est égal au loyer à la date de prise d'effet du BEFA, et ce, en dépit, des décalages subis par l'opération. Ce prix a été analysé par la juridiction administrative comme étant conforme au prix du marché actuel. Les conditions économiques du contrat, à savoir notamment son loyer et ses conditions d'actualisation et d'indexation, ont été validées par le Tribunal Administratif et par la Cour Administrative d'Appel.

La Chambre souligne le risque encouru par le retard de la mise à disposition des futurs locaux en regard du bail aujourd'hui détenu pour l'occupation des Docks. La Communauté urbaine précise dans un premier temps qu'elle n'a pas donné congé de son bail dans les Docks et bénéficie donc d'une durée de location des locaux supplémentaire de 3 ans (jusqu'au 31 décembre 2018), aux mêmes conditions financières et, dans un deuxième temps qu'elle appliquera un contrôle rigoureux des pénalités contractuelles du BEFA.

S'agissant du contrôle de la conformité des locaux au permis de construire, la Communauté urbaine n'entend pas se détacher des dispositions contractuelles. La CUMPM appliquera un contrôle rigoureux lors des visites de pré-mise à disposition des locaux loués (prévues à l'article 3.2.2. du BEFA) pour s'assurer que les plans de vente et le descriptif technique des locaux mis à disposition seront bien conformes aux autorisations administratives.

A la signature du BEFA, les plans de vente et le descriptif technique du BEFA étaient par ailleurs conformes aux autorisations administratives en vigueur à cette date : permis de construire, ses modificatifs et ses attendus.

Enfin, concernant le contrôle des charges d'exploitation, le budget prévisionnel des charges inscrit dans le BEFA a été calculé sur la base des contrats d'exploitation (non signés) et d'une estimation des consommations réalisée par le bureau d'études de la tour et l'exploitant du réseau urbain qui raccorde la tour. Les spécificités liées à la grande hauteur sont identifiées et chiffrées précisément (service incendie, maintenance des équipements techniques spécifiques, groupes électrogènes, surpresseurs, sprinklers, entretien des ascenseurs grande vitesse...). Les factures détaillées constituant les dépenses d'exploitation seront consultables par la CUMPM en phase d'exploitation.

De plus, au titre de l'article 4 de l'Annexe environnementale du BEFA, les consommations et les charges d'exploitation technique font l'objet d'engagement d'optimisation entre la CUMPM et son bailleur :

- Pour les consommations : « *Les parties s'obligent, l'une envers l'autre, à coopérer loyalement en vue d'optimiser les performances environnementales de l'Immeuble.* »
- Pour les charges d'exploitation technique : « *Les parties s'obligent à prendre connaissance de la notice descriptive de l'Immeuble et de tous documents techniques permettant d'en connaître le fonctionnement et d'en optimiser les prestations et de leurs évolutions dans le temps.* »

La Communauté urbaine demandera notamment une attestation écrite du bailleur ainsi que la copie de la Conformité délivrée par la Ville de Marseille (obtenue classiquement dans les 6 mois de la livraison).

En matière de commande publique, la Chambre appelle de ses vœux la modification des arrêtés de délégations de signature, conformément à l'audit interne commis en 2012, qui avait relevé ce besoin urgent. MPM a depuis avril poursuivi la restructuration de son organisation des achats et revu son dispositif de délégations de validation et de signature, avec deux grands objectifs :

- fluidifier la circulation des différents actes liés aux procédures et à l'exécution des marchés,
- mieux responsabiliser la chaîne managériale, notamment les directeurs et DGA.

Tant pour les pièces de la procédure jusqu'à la notification au titulaire qu'en matière d'exécution comptable des marchés (bons de commande ou ordres de service d'affermissement de tranche), c'est une logique de seuils qui a été retenue.

Ainsi, les marchés, accords-cadres et marchés subséquents sont signés par :

- les directeurs jusqu'à 25 000 €,
- les directeurs généraux adjoints jusqu'à 90 000 €,

.../...

- le directeur des achats et de la commande publique jusqu'à 207 000 € pour les marchés de fourniture et de service, et jusqu'à 1 M€ pour les marchés de travaux,
- le vice-président en charge de la commande publique pour toutes les procédures de montants supérieurs.

La délégation du Directeur des Achats et de la Commande Publique a fait l'objet d'un arrêté notifié le 3 décembre. Celles des Directeurs et Directeurs Généraux ne seront mises en place qu'après le 1er janvier 2016, dans le cadre de la refonte des délégations liées à l'entrée en métropole.

Ce nouveau schéma, qui s'accompagne de la dématérialisation progressive des parapheurs, permet de décongestionner la chaîne de visas sans diminuer la sécurité juridique :

- l'examen par le service des marchés de la DACP de la conformité juridique de l'ensemble de la DACP a été maintenu ;
- un nouveau service « *contrôle juridique interne* » est chargé par ailleurs de réaliser un contrôle sur échantillonnage de procédures déjà notifiées, dans l'esprit du contrôle de légalité, afin de renforcer le socle procédural de la collectivité.

Ces nouvelles délégations permettent de concentrer l'action du Vice-Président en charge de la commande publique sur les dossiers les plus stratégiques.

En matière de remisage des véhicules, ainsi qu'il l'avait été indiqué à la Chambre au cours de la phase contradictoire, la contribution des agents de la Communauté urbaine a été revalorisée par délibération du 10 avril 2015 et avec effet à partir du 2 mai 2015.

L'assiette de contribution des agents pour le remisage à domicile des véhicules de service a été révisée en application du dernier barème en vigueur fixé par l'administration fiscale, fonction de la cylindrée du véhicule, conformément à l'arrêté du 26 août 2008 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'Etat.

La nouvelle grille s'établit comme suit :

EVOLUTION DU TAUX DES INDEMNITES KILOMETRIQUES
PAR CATEGORIES DE VEHICULES (avril 2015)

catégories	Ancien taux délibération du 22/12/2005	Nouveau taux (arrêté 26 août 2008)	Evolution
2 roues	0,07 €	0,09 €	+28.57 %
<= à 4 CV et PU	0,10 €	0,18 €	+80 %
5 CV	0,14 €	0,18 €	+28.57 %
6 et 7 CV	0,19 €	0,23 €	+21.05 %
>= à 8CV	0,21 €	0,25 €	+19.05 %

.../...

Une projection de l'évolution des sommes perçues au titre de la participation des agents a été réalisée.

La progression estimée sur une année est évaluée à environ 90 k€, comme détaillé ci-dessous :

EVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES AGENTS

(avril 2015)

catégories véhicules	recettes annuelles actuelles	recettes annuelles projetées	Nombre de véhicules remis payants
<= à 4 CV et PU	8 874,31 €	15 822,35 €	335
2 roues	455,41 €	579,98 €	37
5 CV	1 111,44 €	1 415,45 €	28
6 et 7 CV	33,41 €	40,06 €	1
Total général	10 474,57 €	17 857,83 €	401
Total annuel	125 694,84 €	214 293,96 €	

Il est envisagé de poursuivre la rationalisation du dispositif de remisage. A cette fin, une étude sera menée en 2016 pour proposer une modification des règles de calcul en fonction du kilométrage réel domicile-travail. L'ensemble de ce travail débouchera sur la rédaction d'un règlement intérieur fixant les modalités d'affectation et d'utilisation des véhicules, qui sera soumis à l'avis du Comité technique.

Par ailleurs il est à souligner qu'une démarche d'optimisation du parc et de prise en compte environnementale a été engagée en lien avec le lancement du Plan de Déplacement de l'Administration (PDA). L'acquisition en 2015 de 7 véhicules électriques de type Zoé mis à disposition en pool sur 3 sites de MPM et de véhicules Toyota Hybride représente une première étape qui va se poursuivre et s'accélérer en 2016 avec le PDA.

Concernant le système d'information géographique dédié aux compétences eau et assainissement, l'affirmation de la Chambre Régionale des Comptes selon laquelle Marseille Provence Métropole resterait en situation de dépendance vis-à-vis de ses délégataires Eau et Assainissement est totalement erronée.

En effet, les quatre contrats de Délégation de service Public de l'Eau et de l'Assainissement prévoient très clairement la mise à jour mensuelle par chaque délégataire du SIG de la Communauté urbaine.

Pour l'Eau, ces dispositions figurent à l'article 70.3 du contrat: «*SIG de la Communauté urbaine*». La Communauté urbaine dispose de son propre SIG. Dans les trois mois suivant le début de la délégation, puis de manière mensuelle, le Délégataire met à jour le SIG de la Communauté urbaine : nouvelles données patrimoniales liées à son action (renouvellements, nouveaux équipements, nouveaux branchements, suppressions de branchements, travaux sur canaux, etc.) et nouvelles données d'exploitation.

.../...

Toutes les données dont dispose le Délégué sont transférées vers le SIG de la Communauté urbaine, sauf si le SIG de la Communauté urbaine ne peut les recevoir. Cette mise à jour est réalisée aux frais entiers du Délégué, selon les moyens qu'il choisit et développe éventuellement à ses frais. Elle s'effectuera conformément à la politique de sécurité informatique de la Communauté urbaine et aux bonnes pratiques en matière d'administration des systèmes d'informations et ce, de manière à ne pas risquer d'altérer l'intégrité des données ou de perturber leur utilisation.

Des dispositions identiques sont prévues aux articles 17.3 des Contrats Assainissement Centre, Est et Ouest.

Ainsi, MPM met à jour périodiquement son SIG par les données fournies mensuellement par ses délégués et est donc totalement autonome vis-à-vis de ses délégués.

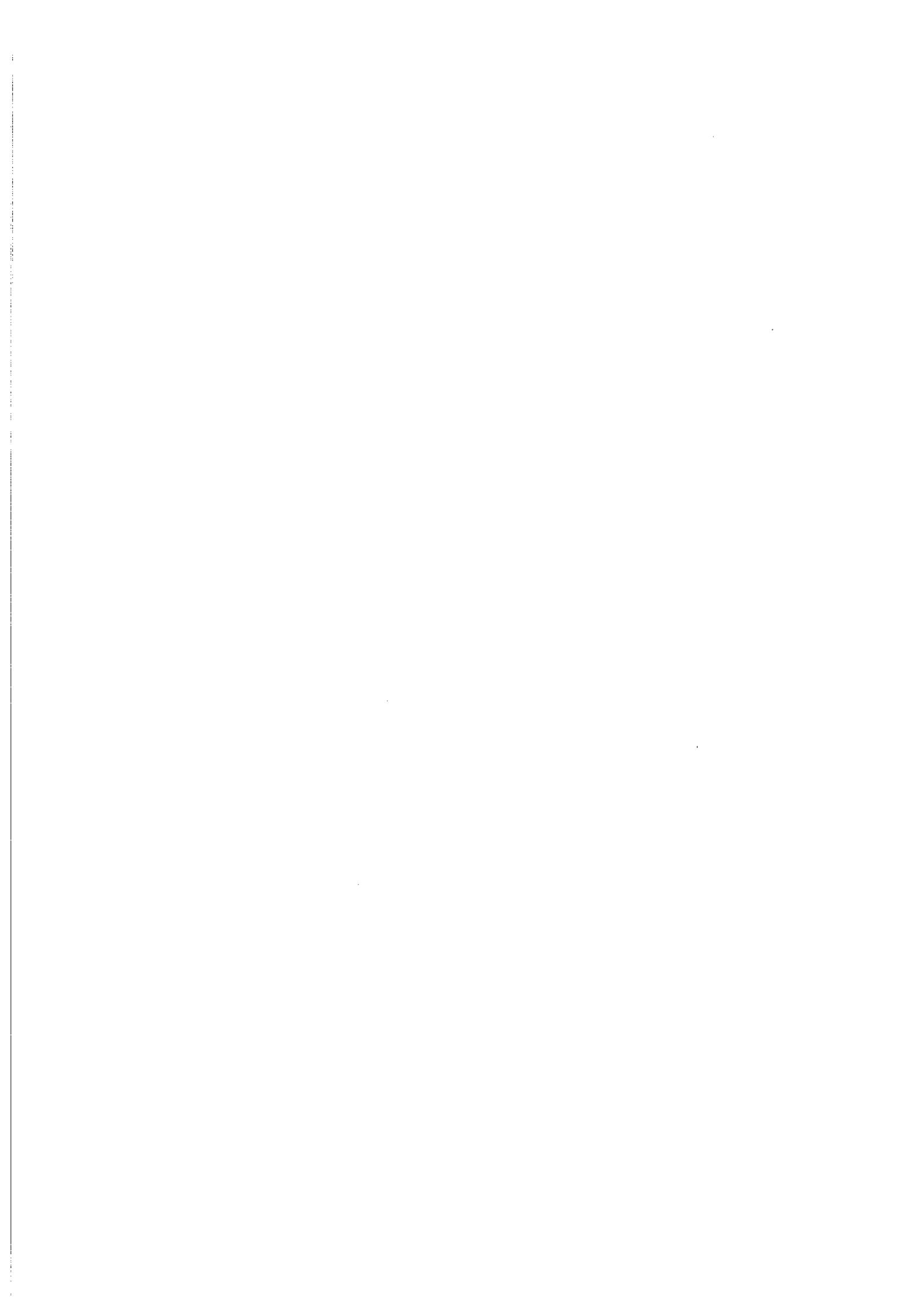
Dans le même domaine, et s'agissant de la planification des investissements et de la mise en œuvre de schémas directeurs, l'opinion non démontrée de la Chambre Régionale des Comptes qui estime que Marseille Provence Métropole ne disposait d'aucune planification de ses investissements, tant en eau qu'en assainissement, décrit une méconnaissance des orientations prises par la Collectivité sur ces deux domaines depuis sa création.

En effet, en eau comme en assainissement, Marseille Provence Métropole a assuré un effort continu de modernisation et d'entretien de son patrimoine, selon des programmes de travaux construits et planifiés. Ces programmations s'appuyaient sur une bonne connaissance des équipements et réseaux, grâce à la réalisation de programmes d'études et de diagnostics préalables depuis la création de la Collectivité territoriale.

Ces éléments ont servi de base à la construction des cahiers des charges des délégations de Services Publics.

S'il est exact d'indiquer que les schémas directeurs n'avaient pas été délibérés, il ne peut être considéré que la programmation pluriannuelle votée et réajustée annuellement ne puisse constituer le cadre juridique adapté de la programmation financière et budgétaire. En outre, deux schémas Directeurs, un pour l'eau et un pour l'assainissement, ont été adoptés lors du Conseil Communautaire du 25 septembre dernier, comprenant des programmes d'actions visant à moderniser, améliorer et étendre ses systèmes d'assainissement sanitaire et à fiabiliser et optimiser ses systèmes d'alimentation en eau potable (délibérations PEDD 007-1294/15/CC « *Approbaton du Schéma Directeur de l'Assainissement Sanitaire 2016-2031* » et PEDD 008-1295/15/CC « *Approbaton du Schéma Directeur d'Alimentation en Eau Potable 2016-2031* »).

.../...



En guise de démonstration de la connaissance qu'avait MPM de son patrimoine et des actions qu'elle avait déjà réalisées avant l'attribution des Délégations des services publics de l'eau et de l'assainissement, le descriptif sommaire des programmes engagés depuis la création de la Collectivité territoriale récapitulé ci-après, permet de rendre grâce au travail soutenu de la Communauté urbaine.

En assainissement et depuis sa création, MPM a mis en œuvre les moyens nécessaires à la connaissance de son patrimoine et a planifié par phases des programmes de travaux. En effet, dès 2003, MPM a engagé un programme d'études de diagnostic des réseaux d'assainissement sur l'ensemble des communes du territoire. Ces études ont été réalisées entre 2004 et 2007 et ont permis d'identifier les dysfonctionnements à prendre en compte dans un premier programme de travaux qui a été engagé à la fois sur les réseaux et sur les stations d'épuration. Ces différentes interventions ont, d'ailleurs, fait l'objet d'une coopération avec les services de l'État et l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse.

Les évolutions réglementaires récentes ont, par la suite, conduit Marseille Provence Métropole à élaborer un nouveau programme structuré d'études et de travaux afin d'adapter le système d'assainissement de l'agglomération de Marseille à ce nouveau cadre réglementaire. En coopération avec les services de l'État et l'Agence de l'Eau, une phase de programme a été concrétisée sous la forme d'un projet de contrat d'agglomération pour la période 2014-2018. Le montant total du programme de 185,6 M€ HT qu'il supporte comprend, notamment, 62 M€ de travaux qui ont été intégrés dans la délégation du Service Public de l'Assainissement de la zone centre.

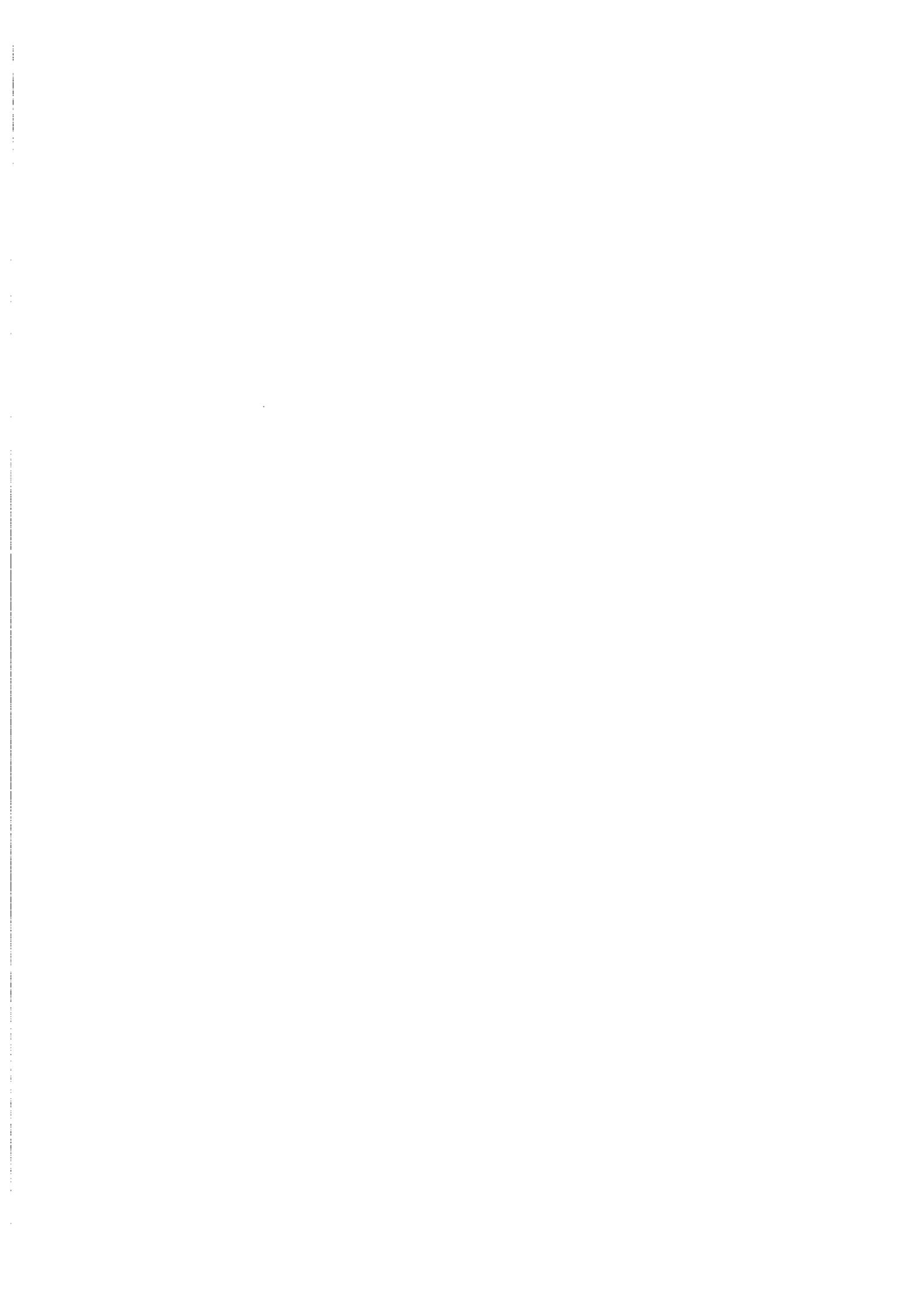
Enfin, l'adoption du schéma Directeur Assainissement, en septembre 2015, permet de planifier le renouvellement des réseaux d'assainissement au rythme de 0,7% par an, et de poursuivre au-delà de 2021 l'effort de rétention.

Il est donc inexact d'avancer que MPM n'avait aucune connaissance de son patrimoine ni aucune planification de ses investissements avant l'attribution des Délégations de Service Public de l'Assainissement.

En ce qui concerne l'alimentation en eau, une programmation des actions a été rapidement mise en œuvre après la création de la Communauté urbaine Marseille Provence métropole. Ainsi, à compter de 2001, l'ensemble des systèmes d'alimentation en eau potable de MPM a fait l'objet d'un diagnostic.

Les problématiques identifiées, liées au vieillissement des installations, à la vulnérabilité des sites, aux pannes et aux défaillances, ont fait l'objet d'un premier plan quinquennal communautaire 2006-2010 proposé sur la base d'une étude de sécurité, achevée en 2004, et d'un schéma directeur terminé en novembre 2004.

.../...



Ce schéma regroupait les projets les plus urgents pour un montant de 137,2 millions d'euros TTC.

Afin de renforcer et augmenter la capacité pour mettre à niveau les infrastructures insuffisantes, sécuriser les alimentations par la réalisation de maillage, protéger les ouvrages, les personnes et l'environnement, réhabiliter et renouveler des installations, adapter les systèmes au développement urbain, et respecter la réglementation et normalisation.

De 2009 à 2014, MPM a ensuite engagé une mise à jour des diagnostics de ses systèmes d'alimentation en eau potable. En 2014, la Collectivité a sollicité un bureau d'étude spécialisé dans le domaine pour réaliser une synthèse des données existantes et des diagnostics réalisés, proposer des stratégies de modernisation, d'amélioration et d'extension, élaborer, en le justifiant, un programme hiérarchisé d'opérations à engager sur la période 2015-2030, concevoir et réaliser un outil informatique de gestion de la planification des opérations. Ce programme constitue le schéma directeur voté en septembre 2015. Les objectifs définis dans le plan quinquennal 2006-2010 ont été maintenus.

Là encore, il est inexact d'avancer que MPM n'avait aucune connaissance de son patrimoine ni aucune planification de ses investissements avant l'attribution de la Délégation de Service Public de l'Eau.

En matière de gestion des déchets ménagers et des régimes d'imposition dont le financement de la compétence relève, la Chambre souligne que les trois zones de taux (A, B, C) instaurées sur le périmètre de Marseille Provence Métropole, par délibération du 9 octobre 2014, ne correspondent pas à des niveaux homogènes de service pour les communes appartenant à la même zone de taux.

Elle se fonde pour cela sur un tableau détaillant les fréquences de collecte d'ordures ménagères, pour chaque commune, issu du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets 2013.

La Chambre en tire comme conséquence la nécessité de modifier le règlement de collecte et donc les zones de taux pour converger vers des périmètres homogènes. Corrélativement la Chambre exprime la nécessité de refonder les cycles de travail du personnel de collecte.

Comme le souligne les rapporteurs, MPM, s'est engagé depuis plusieurs années dans une démarche de convergence des taux. De dix-huit taux en 2010, MPM est passé à cinq taux en 2013 et trois en 2015. Cette évolution ne pouvait être que lente et progressive compte tenu de la diversité des situations initiales dans les communes et de la volonté de ne pas provoquer un choc fiscal.

.../...

Toutefois, les zones définies en 2015, présentent une cohérence globale. En effet, hors Marseille qui connaît un taux élevé correspondant un niveau de services proportionné à la ville centre, pour les 17 autres communes les écarts de taux sont faibles, deux points entre 9,5 % et 11,5 %, et se justifient par des prestations autres que la simple opération de collecte des ordures ménagères prise comme exemple par les rapporteurs.

L'analyse de la Chambre est donc totalement infondée.

Ainsi, Carnoux-en-Provence bénéficie d'un service spécifique de collecte en porte à porte des déchets verts.

Marignane dispose d'un service d'enlèvement des encombrants à la demande, en porte à porte.

Sur le territoire de Marignane la superficie traitée en C7 (collectée 7 jours par semaine) en collecte d'ordures ménagères est plus importante que le territoire similaire de la Ciotat.

Sausset-les-Pins, commune balnéaire, à la quasi-totalité de son territoire collecté en C7.

Au regard de la comparaison faite par la Chambre entre Sausset-les-Pins et Allauch, il faut intégrer le service rendu à Sausset-les-Pins en collecte sélective avec un taux d'équipement de 1 point d'apport pour 148 habitants contre 1 pour 243 habitants à Allauch.

Roquefort-la-Bédoule compte 1 point d'apport volontaire pour 159 habitants contre 1 pour 250 habitants à Ensues-la-Redonne commune de population identique ou 1 pour 286 habitants à Saint-Victoret.

Par ailleurs, l'exploitation brute du tableau précité n'est pas pertinente car elle ne tient pas compte des superficies traitées selon des rythmes de collecte différents.

Il y a donc pour les communes positionnées en zone B, des éléments objectifs de services supplémentaires.

Le niveau de service rendu ne saurait donc s'apprécier à défaut d'analyse véritable qu'à la seule vision abrupte, du nombre de jours de collecte. La détermination d'un niveau de service homogène peut être fixé selon des critères plus étendus dont la dotation en bacs, l'existence de collectes sélectives en porte à porte, le recours à des collectes spécifiques types déchets verts et éventuellement au nombre de sacs ou d'enlèvements pour certains services spécifiques ou contextes locaux où la conteneurisation n'est pas possible.

Néanmoins, MPM a conscience que quelques menues distorsions méritent encore d'être corrigées.

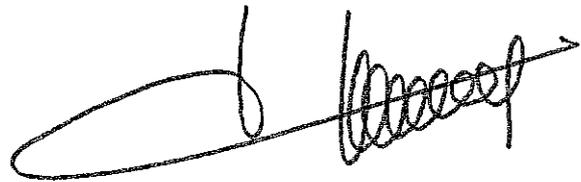
Cette réflexion sera désormais conduite à l'échelle de la Métropole Aix-Marseille Provence qui devra déterminer des zones de service sur ses 92 communes et définir les taux de TEOM afférents.

La déclinaison de ce zonage pourra se traduire par une réorganisation des cycles de travail.

Il s'agit là d'un chantier social complexe et délicat qui suppose une étroite concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre des instances paritaires dont se dotera la Métropole en 2016.

Voici les compléments et éclaircissements que je souhaitais apporter aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes. Ils mettent en lumière l'action de redressement des comptes et l'efficacité administrative que j'ai impulsé depuis le début de ma mandature.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guy Teissier', with a long horizontal stroke extending to the right.

Guy TEISSIER

