



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE MARSEILLE (Département des Bouches-du-Rhône) *Situation financière et patrimoine*

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 20 août 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS .....	6
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE .....	8
2 LA FIABILITE DES COMPTES .....	9
2.1 Les provisions .....	9
2.1.1 Présentation générale .....	9
2.1.2 Les provisions pour garanties d'emprunt .....	9
2.1.3 Les provisions pour litiges .....	11
2.1.4 Les provisions pour dépréciation de créances .....	12
2.2 Immobilisations en cours .....	12
2.3 L'inventaire au 31 décembre 2017 .....	13
2.4 Rattachements des charges et des produits à l'exercice .....	14
2.5 Sur la sincérité des restes à réaliser .....	16
2.5.1 Les restes à réaliser de la section de fonctionnement .....	16
2.5.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement .....	17
2.6 Sur l'affectation des résultats .....	18
2.7 La gestion des dépenses d'investissement .....	18
3 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE .....	21
3.1 Sur les conclusions de l'audit de Standard & Poor's .....	21
3.2 Précisions méthodologiques .....	22
3.3 Analyse du budget principal (retraité) .....	23
3.3.1 Les produits de gestion .....	24
3.3.2 Les charges de gestion courante .....	32
3.3.3 Evolution de l'excédent brut de fonctionnement .....	41
3.3.4 Charges financières .....	43
3.3.5 Subventions exceptionnelles .....	43
3.3.6 Capacité d'autofinancement .....	44
3.3.7 Un financement des investissements dont l'emprunt constitue la part principale .....	46
3.3.8 L'analyse de la dette .....	48
3.4 Budgets annexes .....	54
3.4.1 Situation d'ensemble .....	54
3.4.2 Le Stade Vélodrome .....	55
3.5 Les « satellites » .....	57
4 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE .....	58
4.1 Le contrôle de gestion .....	58
4.2 L'inspection générale des services .....	59
4.3 L'évaluation des politiques publiques .....	59
5 LA GESTION ET L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE .....	60
5.1 L'organisation de la fonction immobilière .....	60
5.1.1 La stratégie foncière et immobilière .....	60
5.1.2 La gestion technique des bâtiments .....	64
5.1.3 La gestion de l'espace public .....	66
5.2 Le patrimoine scolaire .....	67

5.2.1	Le nombre d'écoles.....	67
5.2.2	L'entretien des écoles .....	68
5.2.3	Sur le projet de marché de partenariat relatif au plan écoles .....	72
5.3	Les recettes et les charges locatives .....	79
5.3.1	Charges locatives .....	79
5.3.2	Location de locaux boulevard Sauvage (15 <sup>ème</sup> ) .....	80
5.3.3	Locations de places - Parking Clerville .....	80
5.3.4	Location d'un étage de bureaux de la Tour La Marseillaise.....	81
5.3.5	Immeuble Communica.....	82
5.3.6	Immeuble 56 boulevard des Aciéries (10 <sup>ème</sup> arrondissement) .....	84
5.3.7	Location à la SOGIMA de la résidence Louvain (8 <sup>ème</sup> arrondissement).....	85
5.3.8	Location d'un immeuble de bureaux - 40 rue Fauchier (2 <sup>ème</sup> arrondissement) .....	86
5.3.9	Immeuble Carré Gabriel - 31 Bd Charles Moretti (14 <sup>ème</sup> ) .....	87
5.4	Les revenus des immeubles .....	88
5.4.1	Les loyers du parc locatif.....	89
5.4.2	Mise à disposition du Fortin des Corbières .....	91
5.4.3	Le suivi des logements de fonction.....	93
5.4.4	Les baux emphytéotiques .....	95
5.4.5	Les locations de salles .....	97
5.4.6	Les emplacements publicitaires .....	97
5.5	Les acquisitions immobilières.....	98
5.5.1	Acquisitions dans le cadre du droit de préemption.....	98
5.5.2	Maison de la Région .....	102
5.5.3	Immeuble de bureaux - Îlot Allar .....	104
5.6	Les cessions immobilières .....	107
5.6.1	La Commanderie .....	111
5.6.2	Pôle Canebière-Feuillants.....	117
5.6.3	Montée Saint Esprit (SCI Belsunce-Thubaneau).....	118
5.6.4	Traverse Targuist / Chemin du Pont (7 <sup>ème</sup> arrondissement).....	119
5.6.5	Copropriété rue Colbert (1 <sup>er</sup> arrondissement) .....	121
5.6.6	Promenade de la corniche John F. Kennedy (7 <sup>ème</sup> arrondissement).....	122
5.6.7	Quartier Saint Jean du Désert / Rue Joseph Clérissey (12 <sup>ème</sup> arrondissement) .....	123
5.6.8	La Fourragère (12 <sup>ème</sup> arrondissement) .....	123
5.6.9	Traverse Parangon (8 <sup>ème</sup> arrondissement).....	124
5.6.10	Angle chemin de Vallon de Toulouse et avenue François Mauriac (10 <sup>ème</sup> ).....	125
5.6.11	Rue Louis Grobet, 36 rue d'Isoard, rue Commandant Mages et boulevard Camille Flammarion (1 <sup>er</sup> arrondissement).....	126
5.6.12	Rue Saint Victor - Boulevard de la Corderie/ Rue des lices (7 <sup>ème</sup> arrondissement).....	127
5.6.13	Le Redon/Domaine de Luminy - Route de Cassis (9 <sup>ème</sup> arrondissement) .....	130

## SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la ville de Marseille à partir de l'exercice 2012. Le présent rapport est consacré à la fiabilité des comptes, à la situation financière et aux outils de pilotage et de contrôle. Il traite également de la gestion et de l'entretien du patrimoine.

L'examen de ces différents thèmes révèle que les difficultés rencontrées par la ville ont pour origine commune une absence de stratégie claire et une insuffisance dans le pilotage de ses actions, par ailleurs peu économes des deniers publics. Dans ces domaines, la ville ne se fixe pas d'objectifs chiffrés et ne mesure pas davantage la performance de ses services et les résultats de ses politiques publiques.

La chambre a de surcroît relevé des défauts de coordination et l'inadéquation d'actions entreprises aux nécessités techniques ou financières, qui conduisent à dégrader l'efficacité et la performance de l'action municipale.

L'ensemble de ces faiblesses contribue à aggraver les problèmes financiers de la ville.

Sans méconnaître les difficultés liées à la configuration particulière du territoire de la ville de Marseille et à sa sociologie, la chambre constate que sa situation financière reste préoccupante, malgré les tentatives de maîtrise des dépenses entreprises au cours des derniers exercices. Cette prise de conscience tardive fait suite à la décision de l'Etat de diminuer ses dotations à toutes les collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution à l'effort de redressement des comptes publics. La baisse de ces dotations a toutefois été largement compensée, à Marseille, par l'augmentation des impôts locaux décidée par le conseil municipal.

Des dysfonctionnements d'organisation, notamment dans le circuit de la dépense, ont pour effet de rendre ses comptes partiellement insincères, sans exclure d'éventuels motifs d'ordre strictement budgétaire.

La chambre avait pourtant déjà formulé, dans le cadre de ses précédents contrôles, des recommandations visant à corriger certaines anomalies dans la tenue des comptes de la ville, mais elles n'ont pas été suivies. Il en va ainsi de la nécessité, de rattacher les charges et les produits à l'exercice, d'améliorer le suivi des provisions, de cesser de comptabiliser des restes à réaliser insincères, de mettre fin aux défauts majeurs constatés dans le suivi des autorisations de programme et crédits de paiement et de disposer d'inventaires physique et comptable fiables.

L'analyse de la situation financière de la ville de Marseille fait apparaître une progression de ses charges de gestion plus rapide que celle de ses recettes. Ses charges de personnel, ainsi que ses charges financières très élevées du fait d'un niveau d'endettement particulièrement préoccupant, l'empêchent de dégager une épargne suffisante pour financer les investissements courants qui s'imposent à elle, notamment en termes d'entretien.

Ses ambitions en matière d'investissement sont dès lors très restreintes et ne peuvent être financées que par de nouveaux emprunts. La dette atteint ainsi 2 023 € par habitant à Marseille, ce qui est deux fois plus élevé que dans la moyenne des communes de taille comparable (1 139 €) et les frais financiers qui en résultent (48,7 M€ en 2017) sont plus élevés que le cumul de frais financiers réglé par les six autres grandes villes suivantes: Lille, Lyon, Nice, Nantes, Montpellier et Toulouse (40,8 M€).

Les insuffisances de stratégie et de pilotage de la ville de Marseille se manifestent également à travers la gestion de son patrimoine.

La ville ne dispose pas d'une connaissance exhaustive et suffisamment fine de ses biens et de leur état. Elle est en particulier dépourvue d'outils de mesure documentés de l'état de santé de ses bâtiments et des dépenses d'entretien qu'ils nécessiteraient.

En l'absence de ces indicateurs, elle n'est pas en mesure de définir une stratégie foncière et patrimoniale globale, et de décliner une politique adéquate d'entretien.

L'exemple des écoles marseillaises illustre cette absence d'état des lieux et de démarche stratégique. Il en résulte des défauts manifestes de planification et de réactivité en matière d'entretien courant et de réhabilitation des bâtiments communaux. Si l'état de délabrement de plusieurs dizaines d'écoles a fait l'objet de nombreux signalements et alertes de l'Education nationale, les solutions apportées par la ville n'ont pas été à la hauteur des défis à relever. Les situations les plus urgentes à traiter se concentrent dans les 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements, dont la plupart des écoles appartiennent au réseau d'éducation prioritaire, mais dont l'état de mauvais entretien, n'a pourtant pas conduit la ville à conférer à leur réhabilitation un caractère prioritaire.

La chambre observe par ailleurs que lorsque la ville donne à bail des immeubles, elle néglige parfois d'en percevoir les recettes dans des délais raisonnables et ne suit pas correctement l'indexation des loyers. En revanche, lorsqu'elle est locataire d'immeubles de bureaux, elle supporte en général toutes les charges d'un propriétaire sans en avoir néanmoins la qualité, et acquitte parfois des loyers très élevés au regard du prix du marché. Enfin, du fait de décisions de gestion mal anticipées ou de mauvaises coordinations internes, elle loue aussi des locaux qu'elle n'occupe que très partiellement.

S'agissant des cessions immobilières, elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie clairement arrêtée, hormis la préoccupation d'abonder les recettes du budget de l'année, mais sans les optimiser. La chambre a ainsi observé qu'à plusieurs reprises le patrimoine a pu être vendu dans des conditions de régularité contestables et à un prix insuffisamment valorisé. Il est aussi apparu que les prix de cession recelaient des marges de négociations que la collectivité n'a pas suffisamment exploitées, ce qui est particulièrement critiquable au regard de sa situation financière.

S'agissant enfin d'acquisitions d'immeubles, la chambre a relevé dans les cas qu'elle a examinés, qu'elles étaient intervenues dans des conditions juridiques parfois contestables et assez peu économes des deniers publics.

La chambre formule, à l'issue de ce contrôle sur les finances et le patrimoine, dix-sept recommandations.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Conformément à l'instruction M14, virer vers les comptes d'imputations définitives les dépenses relatives aux immobilisations achevées figurant dans les comptes d'immobilisations en cours, et amortir les biens qui doivent l'être.

**Recommandation n° 2 :** Se mettre en mesure de procéder à l'édition de l'inventaire complet et valorisé de l'actif municipal et passer les écritures relatives aux biens transférés à la communauté urbaine puis à la métropole.

**Recommandation n° 3 :** Rattacher toutes les charges et les produits se rapportant à l'exercice.

**Recommandation n° 4 :** Mettre en place une organisation du circuit de la dépense permettant de procéder à leur engagement comptable au plus tard de manière concomitante à leur engagement juridique afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et de raccourcir les délais de paiement.

**Recommandation n° 5 :** N'inscrire en restes à réaliser de la section de fonctionnement que les dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice à l'issue de la journée complémentaire. Si la commune entend continuer de constater des recettes en restes à réaliser de la section d'investissement dans le cadre de ses AP-CP, inscrire également toutes les dépenses engagées non mandatées dans ce cadre.

**Recommandation n° 6 :** Ne suivre en AP-CP que les opérations pluriannuelles. En assurer un suivi rigoureux et conforme à la réglementation ou à défaut voter les budgets d'investissement par opération.

**Recommandation n° 7 :** Harmoniser les procédures d'achat des services en faisant notamment adopter par le conseil municipal un guide interne de la commande publique à caractère impératif.

**Recommandation n° 8 :** Se donner des objectifs de gestion précis afin de dégager des économies de fonctionnement et une capacité d'autofinancement permettant de limiter le recours à l'emprunt.

**Recommandation n° 9 :** Augmenter la part fixe de la redevance du Stade Vélodrome pour la porter à un montant minimum de 8 M€ HT et élargir l'assiette de la part variable.

**Recommandation n° 10 :** Se donner les moyens de mesurer véritablement l'efficacité des services à partir d'objectifs stratégiques prédéfinis et d'indicateurs de performances mesurés régulièrement et centralisés. Evaluer en permanence les résultats des politiques publiques et en tirer les conséquences stratégiques et opérationnelles.

**Recommandation n° 11 :** Mettre en place rapidement une base de données exhaustive du patrimoine dont la ville est propriétaire ou locataire permettant de disposer d'une vision de l'état de santé des bâtiments et de leurs coûts complets, et l'actualiser en permanence. Construire et adopter une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement.

**Recommandation n° 12 :** Définir une politique d'entretien du patrimoine de la ville se fondant notamment sur les carnets de santé des bâtiments. L'assortir d'objectifs chiffrés et en mesurer les résultats régulièrement.

**Recommandation n° 13 :** Simplifier la grille des tarifs municipaux.

**Recommandation n° 14 :** Définir une stratégie de remise à niveau urgente du patrimoine scolaire et y dédier les moyens nécessaires en vue de la mettre en œuvre immédiatement. Se fixer des objectifs élevés d'efficacité en matière de traitement des demandes de travaux, signalements et alertes. Mesurer les résultats atteints et prendre les mesures correctrices nécessaires.

**Recommandation n° 15 :** Définir et mettre en œuvre rapidement une politique de maîtrise des coûts et de rationalisation des implantations.

**Recommandation n° 16 :** En vue d'une optimisation des recettes, adopter une organisation permettant d'améliorer le suivi et de réviser à leur juste valeur les montants des loyers des biens donnés en location ou mis à disposition.

**Recommandation n° 17 :** Se doter en interne des moyens permettant de négocier de façon plus efficace les prix des biens cédés et, en tout état de cause ne pas les vendre à un prix inférieur à celui évalué par France Domaine, ni se fonder sur des avis datant de plus d'un an.

## 1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

La ville de Marseille est administrée par M. Jean-Claude Gaudin depuis 1995.

Chef-lieu du département des Bouches-du-Rhône et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, elle constitue la deuxième commune de France, et compte près de 870 000 habitants<sup>1</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle est devenue le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la plus vaste de France, qui compte 1,8 million d'habitants et regroupe 92 communes réparties sur trois départements. Le territoire de la commune s'étend sur 240 km<sup>2</sup>, ce qui représente 2,5 fois la surface de la ville de Paris, et cinq fois celle de la ville de Lyon. Plus du tiers de ce territoire est composé d'espaces naturels.

Port de commerce depuis l'Antiquité, elle reste le premier port de commerce de France et a perdu depuis peu son statut de premier port méditerranéen au profit d'Alger.

La ville se caractérise par un taux de pauvreté très élevé (26,1 %, contre 17,4 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 13,9 % en France)<sup>2</sup>, quatre de ses arrondissements figurent parmi les six communes les plus pauvres de France. Le 3<sup>ème</sup> arrondissement est le seul territoire de France dont plus de la moitié de la population (54,2 %) vit sous le seuil de pauvreté. A cet égard, la ville de Marseille présente des indicateurs de précarité comparables à ceux des villes de Lille et Montpellier.

Dans un rapport de 2004 centré sur les conditions des transferts des compétences de la ville à la communauté urbaine, il avait été observé que les dépenses transférées par la ville avaient été sous-évaluées. Cela lui avait permis de bénéficier de reversements de fiscalité indument majorés. De plus, les transferts de compétences ne s'étaient pas accompagnés des transferts des personnels en charge de celles-ci.

Dans le dernier examen de la gestion de la ville rendu communicable en 2013 qui concernait la période 2006-2011, la chambre avait formulé vingt recommandations dans trois domaines principaux : la sincérité des comptes et des budgets, le contrat de partenariat du stade Vélodrome et la gestion du personnel. Certaines d'entre-elles n'ont pas été suivies d'effet.

La chambre a également examiné les relations entre la ville et la société d'économie mixte locale Marseille Aménagement dans le cadre d'un rapport d'observations définitives publié en 2013. Ce rapport soulignait l'existence d'une gouvernance déséquilibrée, et observait outre des glissements de coûts et des retards importants dans le cadre de l'opération de la ZAC de la Capelette, un encadrement insuffisant des procédures de ventes de terrains aux promoteurs. Enfin, les résultats des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, et les périmètres de restauration immobilière affichaient des résultats très minces au regard des fonds publics engagés.

Plus récemment, dans un rapport thématique consacré à la gestion des équipements sportifs publié en 2018, la chambre avait notamment observé l'insuffisance et la dégradation de l'offre de piscines et coûts d'exploitation très élevés de ces équipements.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE, population légale, population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>2</sup> Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). En France métropolitaine, un individu est considéré comme pauvre quand ses revenus mensuels sont inférieurs à 840 euros ou 1 000 euros après impôts et prestations sociales (Insee, données 2015).



## 2 LA FIABILITE DES COMPTES

Dans le rapport d'observations définitives publié en 2013, la chambre avait formulé en matière financière trois recommandations relatives au suivi des autorisations de programme et crédits de paiement, et une autre sur les règles de constitution des provisions. Il doit être souligné que des observations similaires avaient déjà été formulées par la chambre en 2006 dans un autre rapport sur la gestion de la ville, qui couvrait les exercices ouverts à partir de 1997. En dépit des engagements pris par la ville dans ses réponses à ces deux précédents rapports, elles restent, à ce jour, lettre morte.

De même, une recommandation relative à la comptabilisation des emprunts obligataires remboursables *in fine*, et une autre, relative à l'adoption d'un règlement budgétaire et financier, n'ont à ce jour pas été suivies.

S'agissant de l'adoption du règlement budgétaire et financier, cela ne constitue certes pas une obligation. Toutefois un tel document est de nature à contribuer à améliorer la qualité et la sincérité des comptes et budgets de la collectivité. Or, la chambre avait relevé à ce propos, l'existence de très larges marges de progrès en matière de rattachement des charges et produits, de restes à réaliser et de gestion pluriannuelle des dépenses, autant de domaines dans lesquels la ville n'a pas su remédier aux errements constatés.

### 2.1 Les provisions

#### 2.1.1 Présentation générale

Les provisions pour risques ou pour charges sont destinées à traduire un risque de perte probable pour l'entité considérée. Ces provisions inscrites dans les comptes et états financiers permettent à la collectivité et aux tiers d'identifier la nature du risque et le montant estimé de la dépense correspondante, en cas de réalisation de ce dernier.

Par une délibération du 27 mars 2006, la ville a opté pour le régime dérogatoire des provisions budgétaires, qui consiste à inscrire à son budget une dépense de fonctionnement égale au montant estimé du risque et une recette d'investissement de même montant<sup>3</sup>. Au 31 décembre 2017, le montant des provisions inscrites au bilan s'élevait à 15,3 M€.

#### 2.1.2 Les provisions pour garanties d'emprunt

Sur la période sous revue, les garanties d'emprunt ont peu varié passant de 1,1 Md€ en 2012 à 1,2 Md€ en 2017. Compte tenu de la dette propre de la ville (1,8 Mds € en 2017<sup>4</sup>), sa dette directe et celle qu'elle garantit s'élèvent donc à plus 3 Md€.

---

<sup>3</sup> L'article R. 2321-3 du CGCT, précise que cette option reste valable, tant que l'assemblée délibérante ne revient pas sur son choix initial. Ces mouvements budgétaires sont respectivement retracés au chapitre 042 « opérations d'ordre de transfert entre sections » et 040 « opérations d'ordre de transfert entre sections ».

<sup>4</sup> Budgets annexes compris.

Dix organismes concentrent plus des trois quarts des garanties accordées par la ville :

- SOGIMA : 228,5 M€ ;
- Habitat Marseille Provence : 189,7 M€ ;
- Fondation Hôpital A. Pare : 103,6 M€ ;
- ERILIA : 92,1 M€ ;
- LOGIREM : 74,8 M€ ;
- Phocéenne Habitations : 67,2 M€ ;
- Le Nouveau Logis Provençal : 52,8 M€ ;
- Domicil : 51,9 M€ ;
- Marseille Habitat : 44,3 M€ ;
- ICF Sud Est Méditerranée : 27,2 M€.

Sauf en matière de logement social, lorsque la commune octroie une garantie d'emprunt, elle doit constituer une provision à hauteur du montant total de la garantie accordée dès l'ouverture d'une procédure collective<sup>5</sup> à l'encontre du bénéficiaire. Les garanties d'emprunts consenties par la ville s'élèvent à près de 1,2 Md€, et plus des trois quarts concernent le logement social.

La ville a indiqué provisionner, hors opération de logement social, des garanties d'emprunt accordées à des « sociétés et des associations susceptibles de présenter un risque », sans pour autant préciser la nature de ce risque. La provision ainsi constituée est calculée sur la base de 8 % du montant des cinq prochaines annuités en capital des emprunts concernés.

Cependant, comme cela a déjà été observé par la chambre dans ses rapports d'observations définitives de 2006 et 2013, cette méthode de provisionnement ne respecte pas les dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

La ville peut provisionner au-delà des exigences réglementaires (limitées à l'ouverture d'une procédure collective), à la condition de le justifier par une méthode de provisionnement assise sur une analyse du risque (situation financière des bénéficiaires de la garantie) et un calcul reposant sur des données fiables. Aucun de ces éléments n'étant réuni, ces provisions sont irrégulières.

Par ailleurs, les éléments chiffrés fournis par la ville pour étayer le calcul du montant de la provision pour le budget primitif 2017 présentent quelques incohérences.

Par exemple, le tableau de suivi des garanties accordées à l'hôpital européen (servant de base de calcul aux provisions) indique un montant de capital restant dû de 118 M€ qui ne correspond pas à l'annexe dédiée du budget (B2.1) qui le chiffre à 103,6 M€ en 2017. En outre ce tableau de suivi fait apparaître pour 116 emprunts, un montant du capital restant dû supérieur au capital initial, ce qui, selon la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre, résulterait du fait que les intérêts courus au cours de la période de mobilisation, ont été capitalisés.

---

<sup>5</sup> Cf. Art. R. 2321-2-2° du CGCT.

Des provisions sont par ailleurs constituées pour des prêts ne figurant pas dans le tableau de suivi des garanties accordées (les prêts concernant l'Arche et le FEDES). Pour d'autres organismes (AFAH, Fondation Paré, IRSAM, Urbanis...), le capital restant dû de la dette garantie sur lequel est gagé le montant de la provision demeure inchangé bien que le capital soit remboursé chaque année.

Enfin, la SCI « Les huileries de l'étoile » qui figurait dans la liste de suivi de la ville, a été ôtée de celle-ci en 2016. Or, le risque n'avait pas disparu puisque la ville a été appelée en garantie en juillet 2017 pour un montant de 1,03 M€, ce qui correspond à trois annuités impayées, intérêts moratoires compris<sup>6</sup>. Cette omission a été rectifiée par délibérations 17/1971EFAG du 16 octobre 2017 et 17/2272/EFAG, à la suite desquelles la ville a provisionné à hauteur 1,18 M€ le montant de l'appel en garantie et le capital restant à garantir estimé. Le titre émis à la suite du premier appel en garantie a fait l'objet d'une admission en non-valeur, compte tenu de son irrécouvrabilité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a confirmé que les emprunts garantis étaient incorrectement provisionnés et a exposé, s'agissant des incohérences relevées, qu'elles résultaient d'erreurs matérielles ayant fait l'objet de régularisations au cours des exercices suivants.

### 2.1.3 Les provisions pour litiges

En vertu de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé par la collectivité de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru.

Comme relevé dans le dernier rapport de la chambre, un montant de 4 M€ de provisions pour litiges a été constitué en 2006, sans délibération préalable. Une délibération a par la suite été prise<sup>7</sup> en vue d'approuver son inscription. L'ordonnateur a indiqué que cette provision avait été inscrite pour un montant forfaitaire, en se fondant sur une liste de contentieux ouverts en 2<sup>ème</sup> instance, lors de la modification de l'instruction comptable M14 applicable aux communes.

Cette somme a été portée à 4,4 M€ puis ramenée au montant initial de 4 M€ en 2014. Au 31 décembre 2017, les provisions pour litiges s'élevaient toujours à 4 M€.

En cours de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que le montant des risques contentieux qui pourrait faire l'objet de provisions était, en 2018, de 4,7 M€, dont 3,3 M€ avaient une origine antérieure à 2017.

La provision constituée en 2006 apparaît dès lors déconnectée des risques identifiés et sans doute insuffisante.

---

<sup>6</sup> Par délibération 06/0386/EFAG du 27 mars 2006, La Ville a accordé sa garantie à la SCI « Les huileries de l'étoile », pour le remboursement de la somme de 3 000 000 € représentant 50 % d'un emprunt de 6 000 000 €. Cette SCI avait décidé d'entreprendre la réhabilitation d'une ancienne gare de triage pour les huileries du boulevard Charles Moretti, en un ensemble immobilier de bureaux et commerces de 10 000 m<sup>2</sup> opération susceptible de redynamiser un quartier qui affiche un taux de chômage élevé en créant un bassin d'emploi pour la population locale, en favorisant les échanges commerciaux entre les différents occupants du bâtiment et l'ensemble des acteurs économiques de la future zone franche et des zones industrielles avoisinantes et en menant des actions à vocation culturelle.

<sup>7</sup> Le 27 mars 2006.

Ainsi, même si l'ordonnateur indique en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre disposer d'un applicatif lui permettant de suivre et valoriser les contentieux, il n'en a pas tiré toutes les conséquences pour la constitution des provisions, du moins jusqu'à la fin de l'année 2017. Il est vrai que lors du contrôle il avait exposé que la prise en compte de l'ensemble des risques contentieux entraînerait une surcharge « *pouvant grever lourdement le budget de fonctionnement* ».

La chambre relève cependant que conformément à sa recommandation formulée à l'issue de ses observations provisoires, la ville a ajusté le montant de ses provisions pour risques dans ses comptes de l'exercice 2018 et au budget 2019, au vu de la liste des contentieux.

#### **2.1.4 Les provisions pour dépréciation de créances**

Les provisions pour créances douteuses n'appellent pas d'observations particulières. Toutefois, il peut être constaté un accroissement entre 2014 et 2017 de 1 M€ (+ 24 %) du stock de titres restant à recouvrer, qui sont pour l'essentiel des produits du domaine. Ce stock important tient pour partie à la qualité des titres émis par la ville, problème récurrent souligné par le comptable public, tenant principalement à l'exacte identification des débiteurs. Les créances non recouvrées se composaient en 2016 de plus de 21 000 titres dont 97 % étaient inférieurs à 500 €, les 3 % restants représentant un peu plus de 1 M€.

## **2.2 Immobilisations en cours**

Les immobilisations en cours doivent être soldées lors de l'exercice au cours duquel elles sont achevées pour être transférées dans les comptes d'immobilisations « *d'imputation définitive* ». Ce n'est qu'à cette condition que la ville peut commencer à amortir celles qui doivent l'être<sup>8</sup>.

Il apparaît que les comptes d'immobilisations en cours de la ville ne font l'objet que de rares apurements, leur valeur étant passée au bilan de 388 à 619 M€ entre 2012 et 2017 (+ 59 %), tandis que celle des comptes d'immobilisations « définitives » n'augmentait que de 10 %.

Par ailleurs, en ne soldant pas les immobilisations en cours, la ville minimise les dotations annuelles aux amortissements, et en conséquence majore artificiellement son résultat de fonctionnement, même si les immobilisations incluses dans les comptes d'imputations provisoires ne sont pas toutes amortissables. De plus, elle se prive ce faisant d'une source d'autofinancement de ses investissements. En effet, les dotations aux amortissements, qui sont des dépenses de fonctionnement, alimentent mécaniquement, à hauteur du même montant, les recettes de la section d'investissement.

L'ordonnateur, qui partage ce constat, a exposé que « *depuis 2012, à de rares exceptions liées à des sorties d'actifs, le transfert des comptes 23 n'a pu être traité* » du fait d'un changement de logiciel et ajoute que « *les outils annexes demandés dans le cahier des charges du nouvel outil n'ont pas été livrés : la gestion des transferts des comptes 23 vers 20 ou 21, la gestion des régularisations des études et des insertions. Le traitement manuel de ces opérations*

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet les articles L. 2321-2 et R. 2321-1 du CGCT.

*comptables dans le logiciel PEGASE nécessite des moyens humains importants qui n'ont pu être alloués au service en charge de ces écritures. Pour indications : nombre de lignes de mandats : 2012=2780, 2013=3264, 2014=2037, 2015=1496, 2016=1341, pour le seul budget principal ».*

La chambre considère que la tenue à jour de ces comptes constitue une obligation à laquelle la commune ne peut se soustraire. Elle recommande donc à la ville de procéder, conformément à l'instruction M14, au virement vers les comptes d'imputations définitives les dépenses relatives aux immobilisations achevées figurant dans les comptes d'immobilisations en cours, et amortir les biens qui doivent l'être.

<b>Recommandation n° 1 : Conformément à l'instruction M 14, virer vers les comptes d'imputations définitives les dépenses relatives aux immobilisations achevées figurant dans les comptes d'immobilisations en cours, et amortir les biens qui doivent l'être.</b>
---

### 2.3 L'inventaire au 31 décembre 2017

Le bilan d'une collectivité doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale.

Par ailleurs, dans un contexte de raréfaction des ressources et dans l'optique d'une gestion efficiente des deniers publics, la bonne connaissance de son patrimoine par une collectivité, a fortiori de grande taille, est le préalable indispensable à la construction d'une stratégie de gestion patrimoniale, qui constitue un levier important de ressources ou d'économies de gestion.

En matière d'immobilisations, la responsabilité du suivi incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier étant plus spécifiquement chargé de la tenue de l'inventaire physique des biens, lequel permet d'établir l'inventaire comptable qui représente l'expression financière de la réalité physique du patrimoine, le second de l'état de l'actif qui justifie les soldes de la balance des comptes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la valeur brute de l'actif immobilisé s'élevait à 5,37 Md€ en comptabilité (budget principal). Or, à cette même date, l'inventaire valorisé des biens produit par la ville ne recensait que 0,8 Md€ d'actif immobilisé brut, soit moins de 15 % des biens valorisés dans sa comptabilité.

De plus, les transferts des biens de la ville de Marseille à la communauté urbaine, puis à la métropole, dans le cadre des transferts de compétences communales à ces deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ont toujours pas reçu de traduction dans les comptes de la ville, bien que cela ait déjà été observé par la chambre dans ses précédents contrôles.

La chambre observe, par ailleurs que l'annexe budgétaire relative à l'état des entrées d'immobilisations ne comprend pas toutes les informations qui doivent figurer à l'inventaire, telles que la description précise du bien (désignation, numéro d'immatriculation, numéro de parcelle, situation cadastrale, contenance, usage, affectation...) et la référence au mandat de paiement. Même si la maquette des documents budgétaires n'est pas contraignante à cet égard, la bonne information du conseil municipal militerait pour que ces précisions soient apportées.

L'ordonnateur a indiqué qu'à la suite de l'ajustement de l'actif approuvé par délibération du 17 décembre 2001, la ville tenait un inventaire précis de ses immobilisations, mais que pour des raisons de complexité informatique, elle n'était pas en mesure de l'éditer.

Il ressort également de ses réponses aux observations provisoires que bien que les immobilisations des collectivités soient en principe enregistrées en comptabilité, pour leur coût historique (prix d'achat augmenté des travaux de valorisation ou diminué des dépréciations), la ville a procédé dans le cadre de la délibération précitée de 2001, à une réévaluation globale de l'inventaire comptable de son patrimoine immobilier, afin de permettre une mise en cohérence des comptes tenus par le comptable public avec les inventaires de l'ordonnateur.

Lors de cette opération, les biens dont l'acquisition était antérieure à 1995 ont été évalués sur la base de valeurs moyennes des prix au mètre carré, publiées en 1997 et 2000, valeurs auxquelles ont été appliqués des coefficients de réfaction en fonction de leur date d'acquisition, basés sur le taux de majoration applicables aux rentes viagères fixé par la loi de finances pour 1999. Cela explique que les biens puissent être parfois enregistrés dans l'inventaire municipal pour une valeur inférieure à celle de leur prix d'acquisition documenté (par exemple pour les biens situés traverses Targuist et Parangon évoqués ci-après).

Il résulte de cet ensemble de ces éléments que la ville ne dispose que d'une vision éclatée de son patrimoine et de sa valorisation ce qui est de nature à complexifier la poursuite d'une politique patrimoniale efficiente en termes d'entretien, d'exploitation ou de cession des immobilisations.

**Recommandation n° 2 : Se mettre en mesure de procéder à l'édition de l'inventaire complet et valorisé de l'actif municipal et passer les écritures relatives aux biens transférés à la communauté urbaine puis à la métropole.**

## 2.4 Rattachements des charges et des produits à l'exercice

En application du principe d'indépendance des exercices, les collectivités doivent faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné toutes les charges et les produits qui s'y rapportent. Cela consiste notamment à intégrer dans le résultat annuel tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et toutes les charges correspondant à des services faits qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment de la non réception de la facture. L'application du principe de rattachement des charges à l'exercice permet d'éviter de différer la comptabilisation de dépenses, ce qui rendrait les résultats présentés insincères.

Dans son précédent rapport, la chambre avait observé que la commune avait omis de rattacher en moyenne entre 25 M€ et 30 M€ par an aux comptes du chapitre 011.

Au cours de la période sous revue, la commune n'a rattaché en moyenne que 0,5 % des charges de gestion.

La chambre a, dans ces conditions, tenté de vérifier l'exhaustivité des rattachements, à partir de la comptabilité d'engagement des exercices 2015 à 2017 a été analysée par la chambre. Ce travail s'est heurté au fait que pour nombre d'engagements, la date de constatation du service fait n'était pas renseignée, au fait que pour 25% des charges à caractère général la date d'engagement était anormalement postérieure à celle de la réception de la facture et au fait que

pour les exercices 2016 et 2017, le montant des engagements était supérieur aux crédits ouverts au budget.

Sous ces réserves, le montant des charges non rattaché a pu être estimé pour les trois derniers exercices examinés, à 27 M€ en moyenne (ou 20,6 M€ en en considérant que les charges dont le montant unitaire est supérieur au seuil de rattachement de 4 500 € défini par la ville). Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a indiqué que selon son analyse rétrospective, le montant des charges non rattachées se serait élevé à 26,3 M€ en 2016 et près de 26 M€ en 2017, dont 8,4 M€ présentés comme des charges non récurrentes.

Bien entendu, comme l'observe l'ordonnateur dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, en rythme de croisière, la prise en compte des rattachements se compense, en partie, d'un exercice sur l'autre. Toutefois, si l'on devait rétablir la vérité des comptes sur le dernier exercice considéré (2017), la prise en compte de ces rattachements représentant environ 3 % des charges de gestion (ou 11 % des charges à caractère général) montrerait que le résultat de fonctionnement présenté a été majoré de 21 %. Le rétablissement affecterait également les autres soldes et indicateurs de gestion. Ainsi par exemple, la capacité de remboursement de la ville passerait de 12 ans à près de 14 ans en 2017. Il ne saurait être soutenu qu'il faudrait également contrepasser les charges payées au cours de cet exercice mais ayant leur origine au cours de l'année précédente, car justement, celles-ci n'ont pas été rattachées à l'exercice précédent.

Il résulte des entretiens menés au cours de l'instruction, en partie corroborés par les réponses de l'ordonnateur aux observations provisoires, que le mode d'organisation du circuit de la dépense est en grande partie responsable de cet état de fait. En effet, au lieu de centraliser les engagements des dépenses dès la commande, les factures sont réparties entre les différents services à l'origine de la dépense, et c'est seulement après vérification du service fait que les dépenses sont engagées, ce qui compromet la possibilité de les rattacher au bon exercice. Ce mode d'organisation dont l'ordonnateur indique qu'il est en cours d'amélioration, notamment dans la perspective de la dématérialisation des factures, a en outre pour conséquence d'allonger excessivement les délais de paiement des fournisseurs de la ville, qui étaient de 52 jours en moyenne en 2017 pour les dépenses de fonctionnement, alors que le délai maximum légal est de 30 jours.

La ville doit donc mettre en place une organisation du circuit de la dépense permettant de procéder à leur engagement comptable, au plus tard, de manière concomitante à leur engagement juridique afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et d'améliorer la gestion de sa trésorerie. Cette réorganisation devrait également limiter le travail à fournir par les services municipaux pour parvenir à un rattachement complet des charges, lequel ne saurait se limiter qu'aux dépenses non récurrentes.

**Recommandation n° 3 : Rattacher toutes les charges et les produits se rapportant à l'exercice.**

**Recommandation n° 4 : Mettre en place une organisation du circuit de la dépense permettant de procéder à leur engagement comptable au plus tard de manière concomitante à leur engagement juridique afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et de raccourcir les délais de paiement.**

## 2.5 Sur la sincérité des restes à réaliser

### 2.5.1 Les restes à réaliser de la section de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice à l'issue de la journée complémentaire, et n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement, doivent être inscrites en restes à réaliser (RAR)<sup>9</sup>. Sur la période contrôlée, la ville a inscrit en moyenne 30 M€ de RAR en charges à caractère général, ce qui excède très largement le montant moyen des charges rattachées à l'exercice (*pour mémoire : 4 M€ en moyenne*).

Or, sauf exceptions, de telles inscriptions ne devraient normalement avoir lieu qu'à la marge, compte tenu de l'obligation de rattacher les charges et les produits à l'exercice et de l'existence de la journée complémentaire.

Il a été demandé à la ville de produire les états des restes à réaliser des charges à caractère général, mais elle n'a pas apporté d'éléments permettant de les justifier.

La chambre a par exemple pu relever que la commune était débitrice à l'égard du département d'une somme de 29,5 M€ au titre du contingent d'aide sociale<sup>10</sup>. Pendant plusieurs années elle a inscrit les crédits nécessaires à son budget au compte 6552, sans pour autant procéder au paiement de la somme. Elle inscrivait chaque année en fin d'exercice cette dette pourtant échue en RAR de la section de fonctionnement, ce qui permettait certes de rendre le budget sincère, mais pas le compte administratif, puisque ces dépenses auraient dû faire l'objet d'un rattachement, ou à défaut d'une provision, dans la mesure où leur fait générateur était déjà né (*il est précisé que cette dette a commencé à être remboursée à partir de 2014 et a été soldée en 2017*).

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires l'ordonnateur indique par ailleurs passer en restes à réaliser, les dépenses inférieures à 4 500 € que la collectivité a décidé de ne pas rattacher à l'exercice concerné.

Cette méthode n'est pourtant pas neutre car contrairement aux charges rattachées, les dépenses inscrites en RAR à la section de fonctionnement n'entrent pas dans le calcul de l'affectation du résultat. Une collectivité confrontée à une situation budgétaire tendue peut donc être tentée d'inscrire de manière inappropriée des dépenses en RAR plutôt que de les rattacher à l'exercice. Ce faisant, elle donne une apparente sincérité à son compte administratif, tout en augmentant ses marges de manœuvre pour l'affectation du résultat comptable.

---

<sup>9</sup> Instruction M14 tome 2 page 125.

<sup>10</sup> La chambre a considéré que cette dépense présentait un caractère obligatoire pour la ville dans un avis budgétaire rendu le 25 octobre 2011 (n° 2011-0380).



**Tableau n° 1 : Dépenses restant à réaliser**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	27 650 717	21 771 954	33 885 753	32 691 772	32 213 148	29 818 719
Charges de personnel et frais assimilés	1 600 702	1 442 688	2 875 679	4 515 599	6 645 409	3 648 481
Atténuations de produits	0	0	0	0	0	0
Autres charges de gestion courante	34 861 952	34 099 474	33 973 945	29 930 502	16 618 420	6 175 165
<i>dont contingent d'aide sociale</i>	29 483 798	29 483 798	26 918 708	23 383 708	10 765 708	0
Charges exceptionnelles	1 119 866	1 817 853	10 617 389	2 103 010	2 979 208	1 873 388
<b>Total</b>	<b>65 233 237</b>	<b>59 131 969</b>	<b>81 352 766</b>	<b>69 240 884</b>	<b>58 456 186</b>	<b>41 515 753</b>

Source : comptes administratifs de la ville

La chambre recommande donc à la ville de n'inscrire en restes à réaliser de la section de fonctionnement que les dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait à la clôture de l'exercice et à l'issue de la journée complémentaire, et n'ayant dès lors, pas fait l'objet d'un rattachement, lequel doit être le plus complet que possible.

## 2.5.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement

Au cours de la période sous revue, la ville a inscrit des recettes en RAR de la section d'investissement pour un montant de 76 M€ en moyenne, mais aucune dépense, aux motifs qu'elles sont couvertes par une autorisation de programme et des crédits de paiement (AP-CP) ouverts au budget suivant, et que les crédits de paiement non consommés au cours de l'exercice considéré tombent automatiquement.

**Tableau n° 2 : Recettes restant à réaliser**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions d'investissement reçues	20 292 429	31 245 866	26 551 463	17 933 672	9 542 962	12 522 790
Emprunts et dettes assimilées	52 000 000	52 000 000	48 600 000	50 000 000	59 000 000	28 300 000
Opérations pour le compte de tiers	3 216 520	3 216 520	3 155 686	3 140 004	4 440 004	3 140 004
<b>Total</b>	<b>75 508 949</b>	<b>86 462 385</b>	<b>78 307 149</b>	<b>71 073 676</b>	<b>72 982 966</b>	<b>43 962 794</b>

Source : comptes administratifs de la ville

S'il peut être admis que les crédits de paiement non consommés en fin d'exercice tombent automatiquement (pour être ventilés à nouveau sur les années restant à courir de l'AP) ce qui exclurait leur report en tant que RAR, il est en revanche difficilement concevable que la ville ne suive pas la même logique s'agissant des recettes d'investissement.

L'ordonnateur reconnaît d'ailleurs l'asymétrie qui résulte de sa pratique et la chambre l'invite à mettre un terme dès l'exercice 2019 au rattachement de produits se rapportant à des dépenses gérées sous AP/CP. Si la ville entend maintenir des RAR en recettes d'investissement, il sera impératif de retenir également des RAR en dépenses, quand bien même ces dernières feraient l'objet d'autorisations de programmes.

En effet, la pratique actuelle de la collectivité minore le montant du besoin de financement des investissements, de même que l'affectation subséquente du résultat de fonctionnement.

A titre d'illustration, en se fondant sur les taux de subventions obtenus, il peut être estimé que la commune aurait omis d'inscrire en restes à réaliser 52,7 M€ de dépenses<sup>11</sup>.

**Recommandation n° 5 : N'inscrire en restes à réaliser de la section de fonctionnement que les dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice à l'issue de la journée complémentaire. Si la commune entend continuer de constater des recettes en restes à réaliser de la section d'investissement dans le cadre de ses AP-CP, inscrire également toutes les dépenses engagées non mandatées dans ce cadre.**

## 2.6 Sur l'affectation des résultats

D'un point de vue formel, l'affectation des résultats de fonctionnement a été correctement effectuée au cours de la période examinée.

Toutefois comme indiqué ci-avant, l'absence d'inscription de dépenses en RAR de la section d'investissement aurait dû conduire la ville à ne pas inscrire de recettes non plus, ce qui aurait augmenté le besoin de financement de la section d'investissement et par suite modifié l'affectation du résultat.

En effet, pour l'exercice 2017, le besoin de financement de la section d'investissement se serait élevé à 174,1 M€ au lieu de 130,2 M€. Il aurait donc fallu opérer un prélèvement complémentaire de près de 44 M€ sur la section de fonctionnement pour l'équilibrer.

De plus, si l'on se livrait à une correction des RAR en dépenses de fonctionnement pour les faire figurer parmi les charges rattachées, ce qui minorerait le résultat de fonctionnement susceptible d'être affecté à la couverture du besoin de financement des investissements, ce seraient à la fois les résultats des deux sections et l'affectation du résultat qui auraient été profondément changés.

## 2.7 La gestion des dépenses d'investissement

Même si elle ne dispose pas de programme pluriannuel d'investissement, la ville gère plus de 95 % de ses dépenses d'équipement sous la forme d'AP-CP<sup>12</sup>.

Si les communes peuvent voter leurs AP par chapitre, nature, opération ou groupes d'opérations (parfois dénommés « programmes »), le libellé de l'autorisation doit néanmoins être suffisamment clair pour permettre à l'assemblée délibérante d'identifier clairement son objet<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Dépense restant à réaliser = (Dépense subventionnable / taux de subvention) \* (1 + taux de TVA). Cf. annexe 2.

<sup>12</sup> Principe acté par la délibération n° 97/941/FAG du 19 décembre 1997.

<sup>13</sup> Cf. Comité national de fiabilité des comptes locaux, guide de la comptabilité des dépenses engagées.

Les délibérations de la ville relatives aux autorisations de programme (AP) précisent leur objet, montant et la répartition pluriannuelle des crédits de paiement (CP)<sup>14</sup>.

Toutefois, au lieu de se présenter sous la forme de projets clairement identifiés, les AP sont depuis 2006 découpées en autant de silos qu'il existe de grandes politiques publiques, ce qui a donné lieu à l'adoption de 15 AP que la ville a par exemple dénommées « accueil et vie citoyenne » ou bien encore « vie scolaire, crèches et jeunesse » (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 3 : Liste des autorisations de programme de la ville**

Accueil et Vie Citoyenne
Action Culturelle
Action Sociale et Solidarités
Actions Urgentes
Aménagement Durable et Urbanisme
Attractivité Economique
Construction et entretien
Direction Générale des Services
Environnement et Espace Urbain
Gestion des Ressources et des Moyens
Gestion Urbaine de Proximité
Sports, Nautisme et Plages
Stratégie Immobilière et Patrimoine
Vie Scolaire, Crèche et Jeunesse
Ville durable et expansion

Source : CRC, comptes administratifs

Les AP sont elles-mêmes subdivisées en trois sous-catégories : opérations à programme annuel (OPA), opérations programmées individuelles (OPI) et opérations d'équipement spécifiques. Les OPA sont des enveloppes bloquées réparties par direction chaque année. Elles concernent des investissements courants ayant pour but de maintenir en l'état le patrimoine municipal et des acquisitions mobilières destinées à être immobilisées à l'actif de la ville. Elles ne sont donc pas des opérations pluriannuelles d'investissement et ne devraient pas être suivies de cette manière.

Pour ce qui concerne les OPI et les opérations spécifiques, l'ordonnateur a précisé qu'en début d'exercice, la ville présente au conseil municipal « *le volume maximum d'AP thématiques qu'elle affectera en cours d'année aux opérations qui seront votées* ».

La présentation de ces AP apparaît peu transparente, car trop globale, ce qui ne permet pas au conseil municipal et aux citoyens d'identifier concrètement les différents projets significatifs d'investissements de la mandature ni, a fortiori, de rendre lisible cette planification sur plusieurs exercices. Cela laisse penser que le conseil municipal abandonne aux différentes délégations et directions le soin de définir elles-mêmes leurs programmes d'investissement. Tout au plus peut-on trouver dans le rapport sur le compte administratif 2016 des exemples d'opérations contenues dans les autorisations de programme et qui semblent avoir été choisis

<sup>14</sup> Article R. 2311-9 du CGCT : En application de l'article L. 2311-3, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et la section de fonctionnement des autorisations d'engagement. Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants. Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont présentées par le maire. Elles sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives. Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.

en raison de l'importance de leur taux de réalisation. En revanche, les documents budgétaires eux-mêmes ne précisent pas l'objet des AP.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il diffusait néanmoins aux élus et à ses services un état détaillé des opérations suivies en APCP. Il a également fait part de son intention de ne plus intégrer les OPA parmi les APCP.

En outre les documents budgétaires font état d'AP ouvertes il y a plus de 10 ans, pour un montant cumulé de 1,35 Md€ (c'est-à-dire 42 % du stock d'AP), mais pour lesquelles moins de 13 M€ de crédits de paiement étaient ouverts au titre de 2017. Cela signifierait qu'à ce rythme les opérations ne pourraient être complètement exécutées qu'à l'issue d'une période de 100 ans. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a affirmé que 84 % de ces AP étaient consommées à fin décembre 2017, toutefois cette information ne ressort pas des documents budgétaires.

Au demeurant, les informations relatives aux crédits de paiements mandatés sont absentes des comptes administratifs 2016 et 2017. Ces anomalies ont été corrigées par la ville dans les comptes déposés en 2019.

Enfin, des incohérences affectent notamment les tableaux de suivi des montants mandatés au cours des exercices antérieurs des comptes administratifs (Cf. tableau ci-dessous). L'écart entre le cumul des CP mandatés antérieurement à l'année considérée ajouté à ceux de l'année, devrait constituer le cumul des CP mandatés à la fin de ladite année, or l'écart entre ces deux valeurs atteint 132 M€ fin 2016.

En raison des incohérences constatées plus haut, l'analyse n'a pas pu être étendue à l'année 2017.

**Tableau n° 4 : Evolution des AP/CP**

	2012	2013	2014	2015	2016
Cumul des AP votés (1)	3 296 009 000	3 442 774 000	3 586 892 916	3 493 646 800	3 376 391 000
Cumul des CP mandatés (2)	1 538 128 933	1 716 642 628	1 909 582 945	2 059 159 439	2 113 760 687
CP mandatés au cours de l'exercice (3)	189 922 066	225 333 990	210 800 585	186 558 980	"Non Renseignés"
Taux de réalisation ((3+2)/1))	52,4%	56,4%	59,1%	64,3%	
Reste à financer	1 568 721 695	1 500 551 369	1 819 437 787	1 384 516 302	913 273 576
Cumul reconstitué des CP Mandatés (2+3)		1 728 050 999	1 941 976 618	2 120 383 530	2 245 718 419
Ecart		11 408 371	32 393 673	61 224 091	<b>131 957 732</b>

Source CRC d'après comptes administratifs

Force est de constater que les observations que la chambre avait formulées dans son précédent rapport demeurent encore largement d'actualité s'agissant des AP-CP, dont la gestion reste peu transparente. Les informations délivrées à leur sujet dans les documents budgétaires et les comptes ne permettent ni aux élus, ni aux citoyens, de disposer d'une information claire au sujet des programmes d'investissements menés par la ville sous cette forme.

**Recommandation n° 6 : Ne suivre en AP-CP que les opérations pluriannuelles. En assurer un suivi rigoureux et conforme à la réglementation, ou à défaut voter les budgets d'investissement par opération.**

### 3 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

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

Depuis 2011, afin de pouvoir émettre des emprunts obligataires, la ville de Marseille est évaluée par une agence de notation.

Jusqu'en mai 2016, elle était notée « A/stable/A-1 » par Standard & Poor's<sup>15</sup>, ce qui correspond à une « qualité d'emprunteur moyenne supérieure ». Un rapport publié en avril 2017, a amélioré cette note, passée à « A/positive/A-1 ».

Un nouveau rapport publié en avril 2018, a confirmé cette notation, soulignant notamment que l'exercice 2017 avait été marqué par des recettes fiscales dynamiques, une forte maîtrise des dépenses et la poursuite du désendettement. Le rapport restait toutefois réservé quant à l'évolution des marges de manœuvres de la ville. Celles-ci, déjà ténues, le seraient encore davantage en raison du fait qu'elle envisageait de passer un contrat de partenariat public-privé destiné à rénover 34 écoles élémentaires, ce qui l'amènerait à supporter des charges supplémentaires très importantes.

La chambre rappelle cependant que la plupart des grandes collectivités territoriales françaises - régions Auvergne-Rhône-Alpes, Aquitaine, Pays de la Loire, Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Paris, Lyon et l'APHP - sont classées AA/A-1+.

Avec une note A/A-1, la ville de Marseille était donc notée 3 crans en-dessous de la notation courante des collectivités territoriales françaises, ce qui représente un écart significatif.

A cet égard, l'analyse qui suit montre que les ratios financiers de la ville de Marseille se sont dégradés en 2017 et que ses comptes affichent en permanence un autofinancement net négatif depuis 2009.

D'ailleurs si l'agence de notation conclut à une perspective positive, elle souligne l'existence de marges de manœuvres plus que restreintes.

L'ordonnateur a relevé dans sa réponse aux observations provisoires que la chambre n'avait pas pris en compte la note attribuée par l'agence Fitch et la dernière notation attribuée en avril 2019 par Standard & Poor's, marquant un progrès. Toutefois, les études réalisées par Fitch n'ont jamais été communiquées à la chambre. Quant à la dernière notation attribuée par

---

<sup>15</sup> Le coût du rapport s'est élevé à 20 400 € en 2016. La notation financière externe ou notation de la dette ou rating (dans le monde anglo-saxon) est l'appréciation, par une agence de notation financière, du risque de solvabilité financière. Chaque agence de notation dispose de ses propres échelles de notation. Celle de Standard & Poor comporte 20 échelons allant de AAA/A-1 signifiant une sécurité maximale pour un investisseur potentiel à D/qualifiant un défaut de solvabilité, le premier terme de chaque échelon fait référence à la dette de long terme, le second à la dette de court terme. Il paraît normal que la ville soit classée A du simple fait de la couverture des collectivités territoriales par l'Etat.

Standard & Poor's, elle a été publiée postérieurement au délibéré au cours duquel la chambre a arrêté ses observations provisoires.

La chambre observe que cette agence qualifiait en 2018, la gestion municipale de « rigoureuse » mais qu'elle se basait seulement sur les comptes publiés. Seule la chambre a procédé préalablement à une analyse de la fiabilité de ces comptes. Cette analyse a permis de mettre en évidence une procédure de rattachement des charges à l'exercice défailante et un suivi des opérations d'investissements manquant de rigueur, ce qui la conduit à porter une appréciation encore plus réservée sur la situation financière de la ville.

### 3.2 Précisions méthodologiques

La commune comptait au cours de la période sous revue 14 budgets annexes, qui représentaient 80 M€ de recettes de fonctionnement contre près de 1,2 Md€ pour le budget principal. L'analyse financière porte donc principalement sur ce dernier.

L'analyse financière doit se lire en tenant compte des réserves formulées *supra* au sujet de la fiabilité des comptes, ce qui a conduit ponctuellement la chambre à retraiter certains indicateurs financiers.

La chambre a par ailleurs procédé à plusieurs retraitements afin de permettre une analyse à périmètre constant et des comparaisons avec les collectivités comparables.

Ces opérations n'ont cependant pas d'incidence sur les soldes intermédiaires de gestion (excédent brut de fonctionnement, capacité d'autofinancement, solvabilité...), les dépenses retraitées étant neutralisés par un changement de lignes budgétaire ou par des retraitements de recettes d'un même montant.

Les retraitements ont concerné : la création du budget annexe « opéra odéon » en 2015, les conventions de gestion passées avec la Métropole, la réaffectation dans les comptes adéquats des remboursements à la ville des titres-restaurant et de la carte RTM. Surtout, les charges, nettes, notamment de personnel, afférentes au Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille (BMPM) ont été regroupées en une seule ligne budgétaire correspondant à celle utilisée par les autres villes métropolitaines (hors Paris) qui n'emploient pas un bataillon mais contribuent à un service départemental d'incendie et de secours<sup>16</sup>.

Les remboursements anticipés d'emprunts avec refinancement ne donnant lieu à aucun mouvement de fonds ont été neutralisés.

L'ordonnateur a contesté les retraitements opérés par la chambre dans ses observations provisoires. Il a fait valoir que le retraitement des dépenses nettes du BMPM était incomplet en précisant que la fonction 113 « pompiers, incendie et secours », prise en compte par la chambre, ne porte pas l'intégralité du budget afférent, des dépenses et des recettes étant réalisées sur la fonction 110 « sécurité - services communs ».

L'ordonnateur a également proposé d'autres retraitements, d'ampleur plus modeste (3,5 M€ par an en moyenne), au sujet de remboursements de frais de fonctionnement par la communauté urbaine et les mairies de secteur.

---

<sup>16</sup> Le détail de tous les retraitements opérés par la chambre figure en annexe 1.

Après avoir analysé ces propositions, la chambre les a admises sous la réserve que dans ses calculs l'ordonnateur n'a pas compensé les réduction de charges par une réduction équivalente des recettes, majorant de ce fait ses soldes de gestion<sup>17</sup>. La chambre a donc procédé aux modifications nécessaires et ce sont en moyenne 46,2 M€ par an (3 % environ du budget) qui ont été retraités de façon strictement équivalente en dépenses et en recettes. Ainsi les soldes de gestion calculés par la chambre sont identiques à ceux publiés par le ministère des Finances sur sa plateforme dédiée, ce qui n'est pas le cas de ceux avancés par les services de l'ordonnateur.

### 3.3 Analyse du budget principal (retraité)

En 2017 le budget global de la ville s'élève à 2,25 Md€<sup>18</sup>, dont 1,40 Md€ pour le fonctionnement.

L'analyse des comptes sur la période 2012-2017 révèle une situation financière tendue se caractérisant par :

- Un autofinancement disponible déficitaire<sup>19</sup> malgré un accroissement de la pression fiscale ;
- Un poids excessif des charges de personnel qui représentent environ 60 % des charges de gestion ;
- Un endettement certes peu risqué mais massif et au coût plus élevé du fait de la contractualisation d'emprunts dits « *in fine* » ;
- Des marges de manœuvre réduites du fait d'une pression fiscale élevée.

**Tableau n° 5 : Evolution des soldes de gestion**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 032 146 054</b>	<b>1 061 921 031</b>	<b>1 059 502 742</b>	<b>1 096 111 133</b>	<b>1 070 931 319</b>	<b>1 083 051 394</b>	<b>1,0%</b>
<i>dont Ressources fiscales</i>	<b>490 192 498</b>	<b>502 793 049</b>	<b>507 433 123</b>	<b>548 173 265</b>	<b>569 404 385</b>	<b>587 908 515</b>	<b>3,7%</b>
<b>Charges de gestion</b>	<b>792 152 940</b>	<b>846 934 783</b>	<b>821 776 610</b>	<b>838 944 717</b>	<b>835 913 524</b>	<b>855 239 920</b>	<b>1,5%</b>
<i>dont Charges de personnel</i>	<b>460 556 262</b>	<b>477 467 867</b>	<b>490 804 394</b>	<b>497 908 041</b>	<b>493 653 478</b>	<b>510 929 354</b>	<b>2,1%</b>
	58%	56%	60%	59%	59%	60%	
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>239 993 114</b>	<b>214 986 248</b>	<b>237 726 132</b>	<b>257 166 417</b>	<b>235 017 795</b>	<b>227 811 474</b>	
<i>en % des produits de gestion</i>	23,3%	20,2%	22,4%	23,5%	21,9%	21,0%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-55 645 239	-55 720 323	-54 227 228	-52 317 011	-49 840 859	-47 454 680	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	24 532 394	23 544 721	24 587 391	33 110 898	32 644 836	29 434 654	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-7 425 631	-6 359 597	-3 677 609	-17 389 731	-327 798	-1 079 669	
<b>= CAF brute</b>	<b>152 389 851</b>	<b>129 361 607</b>	<b>155 233 905</b>	<b>154 348 777</b>	<b>152 204 303</b>	<b>149 842 470</b>	
<i>en % des produits de gestion</i>	14,8%	12,2%	14,7%	14,1%	14,2%	13,8%	
- Annuité en capital de la dette	207 857 630	158 447 704	164 955 126	160 870 968	162 386 931	167 861 018	
<b>= CAF nette ou autofinancement disponible</b>	<b>-55 467 780</b>	<b>-29 086 097</b>	<b>-9 721 222</b>	<b>-6 522 192</b>	<b>-10 182 627</b>	<b>-18 018 548</b>	

Source : CRC d'après comptes de gestion et après retraitement VDM

<sup>17</sup> 1,84 M€ en 2012, 1,63 M€ en 2013, 3,60 M€ en 2014, 6,70 M€ en 2015, 1,02 M€ en 2016, 0,55 M€ en 2017.

<sup>18</sup> Après neutralisation des flux réciproques entre budget principal et budget annexes.

<sup>19</sup> Sur la période 2009-2011, en cumul la CAF nette s'établit à - 90,7 M€.

### 3.3.1 Les produits de gestion

Hors recettes fiscales et après retraitement, les produits de gestion connaissent une diminution significative : les ressources d'exploitation, dotations et participations institutionnelles ainsi que la fiscalité reversée par la métropole affichent une baisse totale sur la période de 53,9 M€. La baisse constatée en 2016 de la fiscalité reversée par la métropole<sup>20</sup> est toutefois sans effet sur les résultats puisqu'elle a été intégralement compensée par une réduction symétrique des dépenses de gestion relatives à la compétence « eaux pluviales » que la ville n'assume plus. Le produit des impôts locaux, dont les recettes ont augmenté de 85,3 M€ entre 2012 et 2017, soit une hausse de près de 20 %, a toutefois permis de compenser ces différentes baisses de ressources.

**Tableau n° 6 : Evolution des produits de gestion**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rôles généraux	436 596 280	450 603 670	457 017 328	495 559 186	510 655 056	518 101 174	3,5%
+ Rôles complémentaires	2 660 273	2 743 390	2 734 049	2 901 893	5 719 418	6 428 231	19,3%
<b>= impôts locaux ou fiscalité directe</b>	<b>439 256 553</b>	<b>453 347 060</b>	<b>459 751 377</b>	<b>498 461 079</b>	<b>516 374 474</b>	<b>524 529 405</b>	<b>3,6%</b>
+ Autres ressources fiscales	50 935 945	49 445 989	47 681 746	49 712 186	53 029 911	63 240 180	4,4%
<b>=Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>490 192 498</b>	<b>502 793 049</b>	<b>507 433 123</b>	<b>548 173 265</b>	<b>569 404 385</b>	<b>587 908 515</b>	<b>3,7%</b>
+ Ressources d'exploitation	51 979 518	55 960 341	53 342 394	61 169 267	54 154 621	50 448 270	-0,6%
<i>dont Opéra</i>				2 608 221	2 604 122	2 652 778	0,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	323 615 943	333 006 593	325 320 054	310 201 726	291 429 020	292 390 486	-2,0%
<i>dont Opéra</i>	0	0	0	1 940 061	1 691 000	1 622 000	-8,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	166 358 095	170 161 049	173 407 171	176 566 875	155 943 293	152 304 122	-1,7%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>1 032 146 054</b>	<b>1 061 921 031</b>	<b>1 059 502 742</b>	<b>1 096 111 133</b>	<b>1 070 931 319</b>	<b>1 083 051 394</b>	<b>1,0%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion et retraitements VDM

#### 3.3.1.1 Les ressources fiscales

Les impôts et taxes représentent 61 % des recettes réelles de fonctionnement et les produits des services et du domaine seulement 5 %, ce qui tendrait à montrer que la ville choisit de faire supporter le financement de ses services prioritairement par les contribuables et très peu par ses usagers.

##### 3.3.1.1.1 Les décisions ayant impacté le niveau des ressources fiscales

Les ressources fiscales de Marseille s'élèvent à 588 M€ fin 2017, en hausse de 19,9 % sur la période.

Celle-ci est due pour près du tiers à l'augmentation de 4,89 % des taux imposition en 2015<sup>21</sup> et à la majoration de 20 % du taux de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires et, pour les deux tiers restant, à la croissance des bases d'imposition.

<sup>20</sup> Les recettes afférentes au BMPM soit 10 M€ par an, ont été neutralisées et retraitées.

<sup>21</sup> Les taux sont passés de 27,23 % à 28,56 % pour la taxe d'habitation ; de 22,90 % à 24,02 % pour le foncier bâti et de 23,83 % à 24,99 % pour le foncier non bâti.



**Tableau n° 7 : Décomposition de l'évolution des rôles généraux**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012	
Rôles généraux	436 596 280	450 603 670	457 017 328	495 559 186	510 655 056	518 101 174		
Evolution	15 478 783	14 007 390	6 413 658	38 541 859	15 095 870	7 446 118	81 504 895	
Effet Taux	0	0	0	23 379 408	0	0	23 379 408	20%
+ Effet Base	15 478 783	14 007 390	6 413 658	15 162 451	15 095 870	7 446 118	58 125 487	71%
= Evolution		14 007 390	6 413 658	38 541 859	15 095 870	7 446 118	81 504 895	

Source : États 1259

Hormis la croissance « naturelle » des bases, plusieurs décisions prises par la ville en 2015 ont eu pour effet d'augmenter le produit imposable : la suppression de l'abattement général à la base de la taxe d'habitation<sup>22</sup> et la suppression de l'exonération de deux ans de taxe sur le foncier bâti qui s'appliquait aux constructions neuves à usage d'habitation.

La suppression de l'abattement général à la base est loin d'être neutre. En effet, en prenant pour base les valeurs locatives moyennes, il peut être calculé l'incidence de cette mesure sur le montant de la cotisation d'impôt. Ajoutée à l'augmentation des taux d'imposition décidée simultanément, elle a conduit à augmenter l'impôt dû de 7,1 à 8,8 %, selon la composition du foyer fiscal.

**Tableau n° 8 : Effets du relèvement de taux et de la suppression de l'abattement général à la base**

Composition du Ménage	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants
<b>Cotisation réglée en 2017</b>	<b>1 226 €</b>	<b>1 053 €</b>	<b>881 €</b>	<b>708 €</b>
<i>Cotisation aux conditions prévalant en 2014</i>	1 144 €	980 €	815 €	651 €
Ecart	<b>7,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,0%</b>	<b>8,8%</b>

Source : CRC d'après états 131 TH

Le recours au levier fiscal a été présentée comme résultant de la nécessité de faire face à des « *surcoûts importants comme la réforme des rythmes scolaires* » et « *à la baisse historique des dotations de l'Etat* », sans toutefois préciser le montant de l'impact financier de ces mesures<sup>23</sup>.

Malgré les décisions prises, les bases d'imposition de la ville de Marseille demeurent sensiblement plus faibles que celles de la plupart des villes métropolitaines comparables, mais tendent toutefois à se rapprocher des valeurs observées à Nantes et Montpellier.

**Tableau n° 9 : Evolution des bases nettes d'imposition**

Bases nettes totales imposées par hab. en €	Marseille	Communes "comparables "					
		Lyon	Nice	Toulouse	Lille	Montpellier	Nantes
2012	2 020	3 194	3 399	2 657	1 960	2 500	2 436
2016	2 237	3 364	3 667	2 809	2 061	2 531	2 558
<i>Var. annuelle moyenne</i>	<b>2,6%</b>	1,3%	1,9%	1,4%	1,3%	0,3%	1,2%

Source CRC d'après impôts.gouv.fr

<sup>22</sup> Ces mesures sont entrées en vigueur en 2016.

<sup>23</sup> Cf. les termes du débat d'orientations budgétaires 2015 et la délibération entérinant la suppression de l'abattement général à la base.

Si la commune n'a pas la possibilité de réviser les tarifs des catégories de valeurs locatives, elle peut en revanche œuvrer en vue de la révision de la classification cadastrale des immeubles, dont dépend le calcul des taxes foncière et d'habitation.

A l'occasion d'un entretien avec l'équipe de contrôle, le comptable public estimait qu'environ 28 000 logements étaient classées à tort au cadastre dans les catégories 7 et 8 qui correspondent à des habitations vétustes et sans confort.

Afin d'améliorer la fiabilité des classifications des immeubles, la ville a signé en 2016 avec la direction régionale des finances publiques (DRFIP) un engagement partenarial en matière de fiscalité locale, approuvé par délibération du conseil municipal. Pour autant, ce partenariat n'a pas été activé selon le comptable.

Les services de la ville disposent d'un observatoire fiscal composé d'une vingtaine d'agents, destiné à suivre les bases d'imposition. Il est doté d'un progiciel<sup>24</sup> qui traite les données issues de l'état fiscal 1386 TH et les fichiers cadastraux « MAJIC », et analyse par ailleurs les listes de recensement des changements d'affectation des immeubles<sup>25</sup>. La responsable de cet observatoire ne partage pas le point de vue du comptable public au sujet de la non activation de la convention de partenariat et du nombre de locaux vacants et estime que son service agit de manière efficace sans pour autant avoir pu présenter à la chambre de rapport d'activité ou de tableaux de bord permettant d'évaluer les résultats atteints.

La chambre recommande à la ville de mieux définir les missions de cet observatoire et de lui assigner des objectifs précis. En outre, elle l'invite à mettre en œuvre le partenariat qu'elle a conclu avec la DRFIP en matière de fiscalité locale.

### 3.3.1.1.2 Le poids élevé des impôts « ménages »

La chambre a calculé à partir de la valeur locative cadastrale moyenne que le montant d'impôts locaux (TH+TF) acquitté par un ménage type (un couple avec deux enfants) s'établissait à 1 733 € en 2017<sup>26</sup>, dont 881 € au titre de la part communale, contre 749 € en 2012 (+ 17,6 %). Cette moyenne dissimule cependant de grandes disparités par quartier, qui ne peuvent être appréhendées ici, faute de données suffisamment précises. Compte tenu du fait que le produit des impôts locaux était de 605 € par habitant, cela semble être l'indice d'une forte concentration de l'impôt sur une faible partie de la population, ce qui milite également pour le renforcement des travaux d'études des bases fiscales.

**Tableau n° 10 : Estimation de l'évolution de l'imposition moyenne par contribuable**

Imposition Moyenne du contribuable (TH&FB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ménage sans enfants	1 940 €	1 986 €	2 074 €	2 155 €	2 209 €	2 217 €
Ménage avec deux enfants	1 485 €	1 522 €	1 591 €	1 650 €	1 729 €	<b>1 733 €</b>
<b>Part communale</b>						
Ménage sans enfants	1 058 €	1 081 €	1 097 €	1 165 €	1 221 €	1 226 €
Ménage avec deux enfants	749 €	766 €	777 €	825 €	877 €	<b>881 €</b>

Source : CRC

<sup>24</sup> Logiciel OFEA : Observatoire fiscal d'expertise et d'analyse.

<sup>25</sup> Dites « listes 41 ». Ces listes sont présentées chaque année à la commission communale des impôts directs.

<sup>26</sup> Calcul à partir de la valeur locative moyenne.

Pour information, calculée sur les mêmes bases et selon les mêmes sources, la pression fiscale globale pour un ménage avec deux enfants s'établissait pour les communes les plus peuplées du département des Bouches-du-Rhône à 1 281 € à Martigues, 1 387 € à Istres, 1 433 € à Aix-en-Provence, 1 675 € à Salon-de-Provence, 1 752 € à La Ciotat, 1 878 € en Arles et 1 903 € à Aubagne.

### 3.3.1.1.3 Les autres ressources fiscales

Avec une progression de 24 % sur la période, les autres ressources fiscales ont augmenté de façon soutenue passant de 51 à 63 M€. Leur accroissement tient pour près des trois-quarts au dynamisme des recettes issues des droits de mutation à titre onéreux, qui ont enregistré une hausse de 33 % sur la période.

L'augmentation des tarifs de la taxe de séjour intervenue à la suite de l'adoption de la loi de finances pour 2015 y contribue par ailleurs. La ville de Marseille a fixé son tarif au maximum légal<sup>27</sup>, ce qui a permis d'augmenter les recettes correspondantes de 75 % entre 2015 et 2017 (de 2,8 M€ à 5 M€).

La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) a également été instaurée, ce qui a rapporté à la ville 1,5 M€ de recettes supplémentaires.

**Tableau n° 11 : Evolution des autres ressources fiscales**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxes sur activités de service et d	7 627 993	7 599 972	7 313 433	7 783 430	8 410 815	9 692 305	4,9%
<i>dont taxe de séjour</i>	2 086 634	2 568 956	2 614 770	2 840 937	3 842 151	4 988 275	19,0%
+ Taxes sur l'électricité	14 107 372	14 980 420	14 037 529	13 618 104	14 304 757	13 703 199	-0,6%
+ Taxes sur les pylones	148 134	153 603	158 783	162 631	166 768	171 507	3,0%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	29 052 446	26 711 994	26 172 001	28 148 021	30 147 572	38 174 663	5,6%
+ Taxe Gemapi						1 498 506	
<b>= Autres ressources fiscales</b>	<b>50 935 945</b>	<b>49 445 989</b>	<b>47 681 746</b>	<b>49 712 186</b>	<b>53 029 911</b>	<b>63 240 180</b>	<b>4,4%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

### 3.3.1.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) représentent 292 M€ fin 2017, soit un peu plus du quart des produits de gestion. Ces recettes affichent une baisse de 10 % par rapport à 2012 qui résulte principalement de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La diminution de la DGF de Marseille (- 17 % sur la période, dont - 30 % au titre de la part forfaitaire) est la conséquence de la décision prise par l'Etat en 2014, de faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Tarif fixé au maximum autorisé par l'article L. 2333-30 du CGCT par délibération du 26 octobre 2015.

<sup>28</sup> Dans le même temps les ressources issues notamment du fonds de soutien de l'Etat à l'aménagement des rythmes scolaires ou bien encore de participations de la caisse d'allocations familiales pour le fonctionnement des crèches et pour l'aide spécifique aux rythmes éducatifs (ASRE) sont venues atténuer la baisse globale des ressources institutionnelles. Les participations de l'UEFA et de l'Etat à l'Euro 2016 pour les « fan zones » et les participations de l'Etat à la médiation sociale urbaine et au financement du conservatoire national à rayonnement régional peuvent également être citées.

Pour faire face à cette perte, la ville, au lieu de privilégier une baisse de ses dépenses de fonctionnement, a choisi de procéder à une augmentation de ses taux de fiscalité, dès 2015. En outre, il peut être relevé que si la baisse cumulée de la part forfaitaire de la DGF atteint 58 M€ entre 2013 et 2017, l'augmentation cumulée des impôts atteint 71 M€ sur la même période, soit une « surcompensation » de 13 M€.

**Tableau n° 12 : Evolution comparée de la DGF et de la fiscalité directe**

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

Source : CRC d'après comptes de gestion

### 3.3.1.3 Le reversement de fiscalité de l'intercommunalité

La période est marquée par une révision de l'attribution de compensation (AC) et une disparition des recettes reversées par l'intercommunalité au titre de la dotation de solidarité communautaire (DSC), puis par la montée en puissance des ressources du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), créé en 2012.

**Tableau n° 13 : Fiscalité reversée par l'intercommunalité**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	157 669 866	157 669 866	157 669 866	157 669 866	140 030 345	140 030 345	-2,3%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	6 190 964	6 190 964	6 190 964	6 190 964	0	0	
+ Fonds de péréquation (FPIC)	2 497 265	6 300 219	9 546 341	12 706 045	15 912 948	12 273 777	37,5%
<b>= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco</b>	<b>166 358 095</b>	<b>170 161 049</b>	<b>173 407 171</b>	<b>176 566 875</b>	<b>155 943 293</b>	<b>152 304 122</b>	<b>-1,7%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

#### 3.3.1.3.1 La révision de l'attribution de compensation

Par délibération en date du 16 décembre 2015, la ville a approuvé les propositions formulées par la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) de révision de l'attribution de compensation (AC). Cette révision a eu pour premier objectif de tirer les conséquences d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 4 décembre 2013 qui a estimé que la compétence eau et assainissement, détenue par la communauté urbaine de Marseille depuis 2001, incluait également la gestion des eaux pluviales<sup>29</sup>. Il s'est ensuite agi d'évaluer le montant des charges transférées par les communes du fait de l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, qui a transféré à la métropole de nouvelles compétences ou en a étendu le périmètre. Il en va ainsi entre autres des opérations d'aménagement, de la politique de la ville et du logement, de la promotion du tourisme et de l'organisation de la mobilité.

Les travaux de la CLECT, non contrôlés par la chambre, ont conduit à évaluer à 23,8 M€ le montant des charges nettes transférées par la ville de Marseille à la métropole, et partant à minorer d'autant l'attribution de compensation.

<sup>29</sup> Arrêt du Conseil d'Etat n° 349614 « époux Greff ».

Cependant, l'AC a été, à compter de 2016 augmentée du fait de l'intégration de l'intégralité du montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) également perçue par la ville, dans son montant. Ce mode de révision de l'AC, déconnecté de tout transfert de compétences et de charges, a été adopté par une délibération du conseil de la communauté urbaine du 23 octobre 2015.

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

L'AC<sup>30</sup> est destinée à neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle constitue une dépense obligatoire pour le redevable dont le montant est en principe égal au montant des impositions transférées par la commune, diminué des charges transférées à l'EPCI. L'impact financier des transferts est donc théoriquement neutre pour les deux niveaux d'administration.

La DSC<sup>31</sup>, dont la mise en place est facultative, a pour but de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI. Son montant fixé librement peut être révisé périodiquement.

Le CGI<sup>32</sup> indique certes que le montant et les conditions de la révision de l'AC peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la CLECT. Néanmoins, les révisions d'AC ont le plus souvent pour point commun de se dérouler dans le cadre de transferts de charges. En témoigne notamment la nécessité de tenir compte du rapport de la CLECT pour pouvoir y procéder. Il peut être signalé qu'au cas particulier la CLECT n'a même pas été réunie pour cette révision particulière de l'AC puisque la délibération fait référence aux travaux de la CLECT de 2001 et 2003.

Dès lors, il y a lieu de considérer que l'incorporation de la DSC dans l'AC, même si elle n'est pas expressément interdite et a pu être jugée acceptable par les services du ministère de l'Intérieur, n'est nullement envisagée par les dispositions qui régissent ces deux versements et se détourne clairement de leur esprit.

S'agissant des incorporations de DSC décidées comme en l'espèce, peu avant la création de la métropole Aix-Marseille-Provence, elles relèvent d'une logique de captation des ressources de cette dernière par les communes de l'EPCI appelé à être absorbé.

En effet, en application du 5 du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI, l'AC versée par la métropole est égale à celle que versait l'EPCI l'année précédant le transfert. Une révision dérogatoire ultérieure reste théoriquement possible, mais dans la limite maximale de 15 % du montant préexistant. La communauté urbaine de Marseille a ainsi adopté une mesure qui, du fait de sa disparition, ne lui a rien coûté, mais qui contraint la métropole à pérenniser des reversements de ressources artificiellement majorés, au profit de ses membres historiques.

---

<sup>30</sup> V de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

<sup>31</sup> VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

<sup>32</sup> 1° bis du V de l'article 1609 *nonies* C.

On notera à cet égard qu'Aix-Marseille-Provence a institué un versement de subventions de fonctionnement au profit des communes qui n'auraient pas bénéficié, peu avant la création de la métropole, d'un mécanisme fusionnant AC et DSC, ce qui montre bien l'effet de captation de ce mécanisme.

Toutefois, l'intégration de la DSC dans l'AC aura pour effet de réduire la DGF communale, puisque le montant de l'AC perçu par une commune majeure son potentiel financier, contrairement à la DSC qui n'y figure pas.

### 3.3.1.3.2 Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale du secteur communal créé en 2012 qui s'appuie sur les EPCI à fiscalité propre et leurs communes adhérentes. Son objectif est de prélever des recettes fiscales des communes et des intercommunalités les plus riches pour les redistribuer à leurs homologues moins favorisées.

Pour ce qui concerne la ville de Marseille, les recettes provenant du FPIC sont passées de 2,5 M€ à 12,3 M€<sup>33</sup>, ce qui permet également de compenser pour partie les conséquences des pertes de DGF.

### 3.3.1.4 Les ressources d'exploitation

Après prise en compte des remboursements, réaffectés en diminution de charges, les ressources d'exploitation s'élèvent à 50,4 M€ en 2017 contre 52 M€ en 2012 (- 1,6M€), en raison de la diminution des autres produits de gestion courante.

**Tableau n° 14 : Evolution des ressources d'exploitation**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits des services, du domaine et ventes diverses	39 542 008	42 849 265	41 975 283	40 943 120	42 750 598	39 583 795	0,0%
Autres produits de gestion courante	12 437 510	13 111 076	11 367 112	20 226 147	11 404 023	10 864 476	-2,7%
<b>Total</b>	<b>51 979 518</b>	<b>55 960 341</b>	<b>53 342 394</b>	<b>61 169 267</b>	<b>54 154 621</b>	<b>50 448 270</b>	<b>-0,6%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion et retraitements VDM

#### 3.3.1.4.1 Les produits du domaine, ventes diverses et prestations de services

Les produits du domaine des ventes et prestations de services sont stables sur la période. Plus de 80 % des recettes sont concentrés sur les redevances du domaine et les prestations de services dont l'évolution tient à celle des tarifs municipaux et à la fréquentation des services.

Il n'a pas été matériellement possible d'analyser précisément ces deux composantes, du fait de la multiplicité des tarifs (plus de 6 900) et de l'absence d'une comptabilité analytique complète. La grille tarifaire de la ville, trop dense, apparaît complexe à appliquer par les services et gagnerait à être largement simplifiée.

<sup>33</sup> 13,05 M€ encaissés en 2017 mais 0,77 M€ reversé.

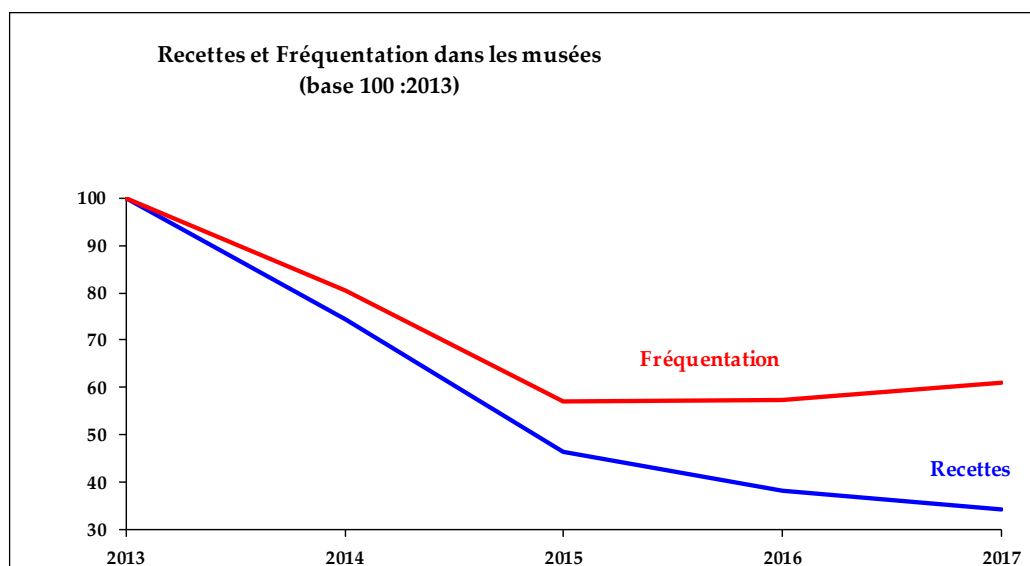
La ville explique la baisse des recettes des crèches et haltes garderies (- 9 %) qui constituent encore la principale recette provenant de prestations de services (8,8 M€ en 2017), par la fermeture de certaines d'entre-elles pour travaux, par « *la mise en place, à la demande de la CAF 13, de contrats à l'heure pour mieux répondre aux besoins des familles* » et par le nombre important de jours de grèves en 2016. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que cette baisse de recettes a été compensée par des subventions versées par la Caisse d'Allocations Familiales, et a précisé qu'il avait contribué à la création de 1 755 places de crèches supplémentaires (public et privé) dont 46 sont municipales, soit 2,6 %.

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

Toutefois, si de manière générale l'évolution des recettes paraît corrélée à celle de la fréquentation, tel n'est pas le cas par exemple pour les musées (*Cf.* ci-dessous).

Ainsi, si la fréquentation des musées a sensiblement augmenté, les recettes ont en revanche notablement baissé depuis 2013 pour atteindre 2,5 M€ en 2017. Or, comme les tarifs n'ont pas été diminués en cours de période<sup>34</sup>, cette baisse est difficilement explicable.

L'ordonnateur a indiqué pour sa part, en réponse aux observations provisoires, qu'il avait mis en place un système de billetterie informatisée depuis 2013, et que la baisse des recettes résulterait des gratuités accordées aux différents publics.



Source : CRC d'après données ville de Marseille

<sup>34</sup> Les redevances à caractère culturels ont évolué à la marge de 0,6 % à 1,3 % selon le type de placement et de spectacle pour l'Opéra et l'Odéon. Le prix d'entrée des musées est resté inchangé, seul le « *pass annuel musées* » a connu une évolution significative passant de 30 à 45 €.

### 3.3.1.4.2 Les autres produits de gestion courante

Ces produits ont baissé de 1,6 M€ notamment en raison de la baisse des revenus tirés des immeubles (- 1,5 M€<sup>35</sup>) qui s'explique certes par la diminution du nombre de biens mis en location, mais aussi par des modalités de la gestion de son patrimoine par la ville.

La gestion locative des immeubles qui est analysée dans la partie du présent rapport consacrée à la gestion patrimoniale, révèle par exemple l'existence de baux recouverts avec retard ou parfois consentis à des conditions avantageuses pour les preneurs.

**Tableau n° 15 : Evolution des produits divers de gestion courante**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits divers de gestion courante	3 140 514	2 953 435	2 576 085	2 620 335	3 459 381	3 059 071	-0,5%
Revenus des immeubles	8 680 680	8 559 190	7 503 791	17 023 627	7 247 140	7 138 909	-3,8%
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	616 316	490 098	460 236	582 185	697 502	666 496	1,6%
Excédent des budgets annexes à caractère administratif	0	1 108 353	827 000	0	0	0	
<b>Total</b>	<b>12 437 510</b>	<b>13 111 076</b>	<b>11 367 112</b>	<b>20 226 147</b>	<b>11 404 023</b>	<b>10 864 476</b>	<b>-2,7%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion et retraitements VDM

### 3.3.2 Les charges de gestion courante

Les charges de gestion courantes s'élevaient à 904 M€ en 2017, contre 850 M€ en 2012, soit une progression annuelle moyenne de 1,2 %, supérieure à celle des communes comparables (+ 0,5 %) et à l'inflation annuelle moyenne de la période (+ 0,8 %)<sup>36</sup>.

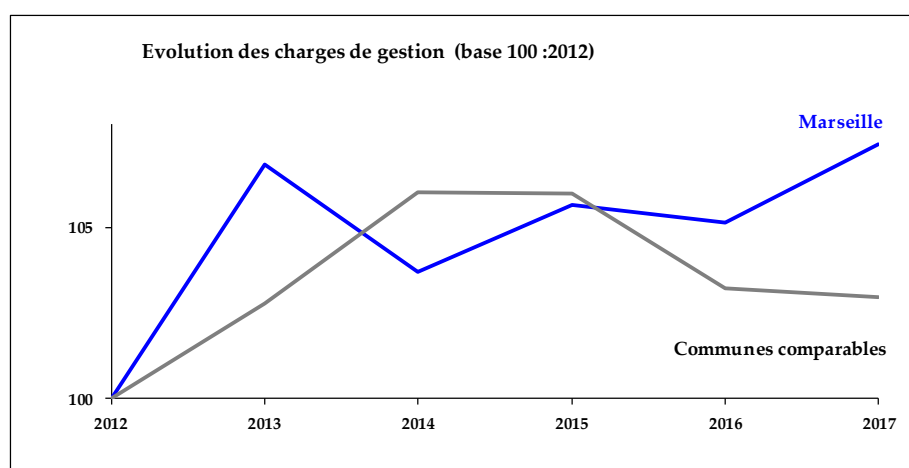
**Tableau n° 16 : Evolution des charges courantes de fonctionnement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure moyenne	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	157 610 172	182 733 889	152 012 974	150 250 090	160 375 505	164 566 056	18,2%	0,9%
+ Charges de personnel	460 556 262	477 473 265	490 806 184	497 913 347	493 662 806	510 940 014	55,2%	2,1%
+ Subventions de fonctionnement	92 625 952	101 614 893	95 148 306	100 769 142	88 703 017	84 864 482	10,6%	-1,7%
+ Autres charges de gestion	81 360 555	85 112 736	83 809 145	90 012 139	93 172 195	94 869 368	9,9%	3,1%
<b>= Charges de gestion</b>	<b>792 152 940</b>	<b>846 934 783</b>	<b>821 776 610</b>	<b>838 944 717</b>	<b>835 913 524</b>	<b>855 239 920</b>		<b>1,5%</b>
+ Charges financières	57 960 805	57 283 946	55 244 707	53 895 763	51 084 673	48 718 949	6,1%	-3,4%
dont intérêts des emprunts	57 171 790	56 226 515	54 307 283	52 946 423	50 228 931	47 984 084		
<b>= Charges de gestion courante</b>	<b>850 113 745</b>	<b>904 218 730</b>	<b>877 021 317</b>	<b>892 840 480</b>	<b>886 998 197</b>	<b>903 958 869</b>	100,0%	<b>1,2%</b>

<sup>35</sup> Il est rappelé que les recettes liées aux titres restaurant et cartes RTM ont été pour les exercices 2012 à 2015 ré imputées en atténuation de charges de personnel et que les recettes relatives au BMP comptabilisées à la fonction 110 et 133 ont été neutralisées.

<sup>36</sup> Source : Insee, indices des prix à la consommation hors tabac.





Source : CRC d'après comptes de gestion et retraitements VDM

S'agissant de l'appréciation du niveau des charges par habitant, comme relevé précédemment, la commune comptabilise des montants importants de dépenses de fonctionnement en RAR, ce qui minore le montant réel des dépenses de chaque exercice pris isolément. La prise en compte de ces restes à réaliser porterait, en 2017 à 1 043 €, les charges de gestion par habitant, niveau assez comparable à ceux des autres grandes villes, ce qui ne préjuge pas de l'homogénéité du niveau et de la qualité des services rendus par chacune d'entre elles.

Tableau n° 17 : Charges de gestion par habitant

	Marseille	Communes "comparables "					
		Lyon	Nice	Toulouse	Lille	Montpellier	Nantes
Charges de gestion par habitant	987	1 080	1 412	1 095	1 273	898	1 095
yc RAR	1 043						

Source : CRC d'après comptes de gestion après retraitement VDM

Il est observé que l'exercice 2017 a enregistré une augmentation des charges du budget principal de plus de 2 %, qui contrarie les orientations du rapport d'orientations budgétaires (ROB). Celui-ci prévoyait notamment une progression des dépenses de fonctionnement légèrement inférieure à celle des recettes, une hausse des charges de personnel de l'ordre de 12,3 M€ et une baisse des frais financiers de 5,9 M€.

Les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté à un rythme deux fois supérieur à celui des recettes (1,9 %, contre 0,9 %), les charges de personnel ont progressé de 18,7 M€ (au lieu de 12,3 M€ dans le ROB) et les frais financiers n'ont baissé que de 2,4 M€.

Cette forte augmentation des dépenses a précédé la signature le 25 juin 2018, des engagements financiers contractualisés avec l'Etat et qui vise à limiter la croissance des dépenses de fonctionnement<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Prévu par les articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, le processus de contractualisation est un nouveau dispositif d'encadrement des dépenses des collectivités locales renouvelant l'effort conjoint de redressement des finances publiques après la période de réduction des dotations de l'État, de 2014 à 2017. Cette démarche de contractualisation, innovante dans son principe, se substitue à la baisse a priori des concours financiers de l'État pour produire in fine des effets similaires.

Dans ce pacte, la ville s'est engagée à une hausse maximale de 1,25 % par an de ses dépenses de fonctionnement et à limiter sa capacité de désendettement à 12 ans, sous peine de l'application d'un malus qui se traduirait par un prélèvement opéré par l'Etat sur les recettes de la ville<sup>38</sup>. A titre d'illustration, un tel dispositif appliqué à l'exercice 2017, aurait conduit à un malus de l'ordre de 4,2 M€.

Compte tenu des observations formulées au sujet de la fiabilité des comptes et des écarts constatés en matière de rattachement de charges, la chambre ne peut dans le présent rapport, au vu d'un état de consommation des crédits 2018, disposer de l'assurance raisonnable que la ville sera en mesure de tenir ses engagements en 2018.

### 3.3.2.1 Les charges à caractère général

#### 3.3.2.1.1 Sur leur évolution

Les comptes de la commune montrent que les charges à caractère général ont progressé sur la période en moyenne de 0,9 % par an, ce qui en soi paraît relativement faible, car ce niveau est comparable avec celui de l'inflation. Toutefois, comparée aux autres grandes métropoles, la ville de Marseille fait figure de mauvaise élève, puisque ces dernières ont en moyenne diminué leurs charges de 0,5 %.

De plus, la ville a bénéficié du transfert à la métropole des charges relatives à la compétence eaux pluviales<sup>39</sup> à compter de 2014, qui représentaient environ 17 M€ de dépenses par an, ce qui équivaut à une économie de l'ordre de 10 % du montant de ses charges à caractère général.

Par ailleurs, comme toutes les communes, la ville a dû faire face aux dépenses résultant des mesures d'aménagement des rythmes scolaires<sup>40</sup> prises par le gouvernement, ce qui a entraîné une augmentation des postes « *remboursement de frais* », « *transports de biens et transports collectifs* » ou bien encore « *contrats de prestations de services avec des entreprises* » (Cf. lignes surlignées en gris dans le tableau ci-dessous).

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

---

<sup>38</sup> 0,75 x (DRFn exécutées – DRFn fixées dans le contrat) dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement.

<sup>39</sup> La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dite « GEMAPI » est en revanche restée de compétence communale jusqu'à son transfert effectif à la métropole, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, conformément aux dispositions de la loi « MAPTAM ». De 2016 à 2018, cette compétence était en fait d'ores et déjà exercée par la métropole. C'est pourquoi la ville de Marseille lui a versé 4 M€ en 2017, destinés à rembourser la métropole des frais exposés pour son compte.

<sup>40</sup> L'ARS a pesé respectivement 0,17 M€ en 2014, 3,03 M€ en 2015, 17,95 M€ en 2016 et 19,94 M€ en 2017, en 2014 et 2015, l'essentiel des dépenses de gestion était assuré par des associations et donc comptabilisées en subventions. Mais à partir de l'année scolaire 2015-2016 (donc à compter de septembre 2015), un marché public à bon de commande alloti attribué, est venu se substituer aux subventions, marché comptabilisé en autres prestations de services. Il est précisé que la ville a décidé de revenir à la semaine de quatre jours à compter de 2018 par une délibération adoptée le 9 avril 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste l'analyse de l'évolution des charges à caractère général et indique que ses dépenses courantes sont restées stables depuis 2012.

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

Cela étant posé la chambre a souhaité écarter de son analyse, les charges à caractère général qui ne relèvent pas directement de l'initiative de la ville, en se concentrant sur celles dites récurrentes<sup>41</sup>. A la suite de la phase de contradiction avec l'ordonnateur, elles ont été arrêtées comme suit :

**Tableau n° 18 : Dépenses de fonctionnement récurrentes**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dépenses récurrentes	116 769 070	141 605 742	129 388 201	122 803 697	135 073 644	132 547 770	2,6%

Source : Ville de Marseille

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

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

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

Cela dit certaines mesures ont effectivement conduit à diminuer certaines charges. Ainsi, jusqu'en 2015, la ville prenait en charge pour le compte de la régie des transports marseillais (RTM) le coût des tarifs sociaux accordés aux voyageurs ce qui représentait une charge annuelle d'environ 9 M€. Ces aides<sup>42</sup> ont été en grande partie supprimées, ce qui a eu pour conséquence de diviser par 10 la dépense de la ville sur ce point. Seuls continuent de bénéficier de tarifs préférentiels les anciens combattants, les non-voyants et les mutilés du travail invalides à 50 % au moins. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la compétence transport avait été transférée à l'intercommunalité depuis 2001, qui est devenue de ce fait autorité organisatrice des transports sur le territoire marseillais. Toutefois, la ville qui ne maîtrise plus la tarification appliquée aux usagers, a effectivement continué à prendre en charge ces compensations tarifaires. Elle s'est donc tournée vers l'intercommunalité

<sup>41</sup> Achats matières et fournitures, fluides, locations et charges de copropriétés, locations mobilières, entretien, réparations et maintenance, assurances et frais bancaires, autres services extérieurs, honoraires, études et recherches, publicité, publications, relations publiques, déplacements, missions et réceptions, autres impôts, taxes et versements assimilés, frais postaux et frais de télécommunications.

<sup>42</sup> Demi-gratuité au bénéfice des personnes âgées de plus de 65 ans imposables, gratuité au bénéfice des personnes âgées non imposables, des demandeurs d'emploi non imposables, mutilés de guerre et anciens combattants.

pour qu'elle prenne en charge cette prestation ou qu'elle en aménage le coût, très élevé pour la ville. A défaut d'accord, la ville a décidé de mettre un terme à ces conventions.

Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a également indiqué avoir réalisé des économies sur les postes : gardiennage, frais de téléphonie car la diminution de l'activité des services a permis de compenser partiellement l'augmentation des dépenses liées à la vidéo protection comprise dans ce poste. Il a ajouté que ces économies ont été complétées par la diminution de l'aide apportée aux associations et par la réduction des dotations aux mairies de secteur.

Pour autant, ces économies en toute fin de période n'ont pas été suffisantes pour enrayer la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute.

### 3.3.2.1.2 Sur les processus d'achat

Le guide de la commande publique de la ville qui exclut à ce stade les dépenses d'investissement et ne concerne donc que les fournitures et services n'a été créé qu'en 2011. Sa mise à jour, intervenue en 2017, est en cours de redéploiement auprès des 524 acteurs impliqués dans l'achat public que compte la ville.

Il peut être souligné la bonne qualité du guide interne de l'achat mis à jour en 2017. Celui-ci contient un ensemble de fiches pratiques énonçant les principes directeurs de la commande publique (satisfaire l'intérêt général, assurer la continuité du service public, optimiser l'usage des deniers publics) ainsi qu'une méthodologie de l'achat efficient (à travers la connaissance des secteurs économiques, de leurs acteurs et des techniques, le *benchmarking*<sup>43</sup>, la négociation, et l'indication des principes déontologiques à respecter notamment avec les fournisseurs<sup>44</sup>). Il comprend par ailleurs un guide de la computation des seuils ayant pour objectif de définir les règles internes et méthodes d'addition des besoins prévisionnels de la ville et de familiariser les agents au vocabulaire et procédures de l'achat.

Toutefois, il est très regrettable que ce guide n'ait fait l'objet que d'une note de service non contraignante du directeur général des services, au lieu d'être approuvé par le conseil municipal sous la forme d'un règlement de l'achat public s'imposant à l'ensemble des services, ce qui aurait permis d'engager une démarche d'ensemble de rationalisation de l'achat, susceptible d'offrir à la ville des gains d'efficacité et de dégager des économies substantielles.

La démarche de sensibilisation et de formation aux bonnes pratiques et à la recherche de l'efficacité en matière d'achat public est donc une préoccupation récente. Pourtant, la circulaire NORECOM0620004C du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics recensait déjà les bonnes pratiques en la matière, ce dont la ville aurait pu s'inspirer afin de diffuser et imposer cette culture, dès cette époque, auprès de l'ensemble de ses services.

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

---

<sup>43</sup> Recherche par comparaison des bonnes pratiques.

<sup>44</sup> Pour le délibéré la chambre signale qu'il a eu connaissance de ventes par des agents municipaux, à des tiers, de cadeaux (champagne, foie gras...) distribués en fin d'année par les entreprises en charge des travaux dans les écoles ; il ne lui a pas été possible d'authentifier la source.

De la même manière, il est regrettable que la ville ne se soit pas encore engagée dans une démarche d'achats coordonnés avec la métropole. La taille de ces deux collectivités, et l'identité de leurs besoins en termes d'achats courants pour le moins, paraît être de nature à créer les conditions propices à la constitution d'un groupement d'achats. Celui-ci, par un effet volume démultiplierait la force des collectivités pour la négociation des conditions commerciales avec leurs fournisseurs et prestataires. De manière complémentaire une mutualisation générerait des économies de moyens en ressources humaines en évitant de mobiliser des agents achetant des biens et services identiques dans deux collectivités qui ont par construction vocation à collaborer.

Une organisation optimale, économe des deniers publics, supposerait également que les procédures d'achat ne soient pas simplement indicatives, ce qui est toujours le cas à la ville de Marseille, mais s'imposent à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'achat public. Elle supposerait également que le nombre d'acteurs impliqués soit plus restreint et spécifiquement formé au métier d'acheteur.

**Recommandation n° 7 : Harmoniser les procédures d'achat des services en faisant notamment adopter par le conseil municipal un guide interne de la commande publique à caractère impératif.**

La chambre prend bonne note que l'ordonnateur a fait part dans sa réponse aux observations provisoires de sa volonté de présenter au conseil municipal de l'automne 2019 un guide élargi de la commande publique, et de se doter d'outils informatiques et de formation destinés à améliorer les pratiques de la ville en matière d'achats.

### 3.3.2.2 Les charges de personnel

Il est rappelé que les dépenses nettes relatives au BMPM, ont été retraitées et déduites des charges à caractère générale et de personnel pour être transférées au chapitre 65.

Si l'on se contente d'analyser les chiffres du budget principal seul, les charges de personnel du budget principal augmentent en moyenne de 1,2 % par an.

Après retraitement<sup>45</sup> des charges de personnel du BMPM et intégration du budget annexe de l'Opéra, ces charges atteignent 590 € par habitant en 2017, contre 686 € pour les villes métropolitaines comparables<sup>46</sup>.

En revanche, elles augmentent de 2,1 % par an en moyenne, contre 1,5 % pour les villes comparables et représentent 60 % des dépenses de gestion en 2017. Un peu plus de 47 % des produits de gestion sont consommés pour le paiement de ces charges.

Le retraitement des charges de personnel BMPM a donc permis de mieux cerner les conséquences financières de la gestion de l'ordonnateur pour ce type de dépenses, laquelle fait l'objet de développements dans un rapport spécifique.

---

<sup>45</sup> Il convient de préciser que dans cette analyse les conventions de gestion passées avec la Métropole n'ont pas été retraitées en l'absence de transfert définitif des personnels concernés.

<sup>46</sup> Lyon, Nice, Toulouse, Lille, Montpellier, Nantes.

Tableau n° 19 : Evolution des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	246 839 945	253 466 744	257 945 424	260 815 423	260 556 817	270 738 974	1,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	61 706 150	63 255 411	66 853 357	67 688 535	67 181 572	69 150 943	2,3%
+ Autres indemnités	13 915 855	14 181 572	14 578 017	15 027 291	14 674 570	15 090 318	1,6%
<b>= Rémunérations du personnel titulaire et non titulaire (a)</b>	<b>322 461 950</b>	<b>330 903 727</b>	<b>339 376 798</b>	<b>343 531 249</b>	<b>342 412 959</b>	<b>354 980 235</b>	<b>1,9%</b>
<b>Autres rémunérations (b : apprentis)</b>	<b>672 557</b>	<b>583 717</b>	<b>516 635</b>	<b>656 736</b>	<b>906 065</b>	<b>1 083 457</b>	<b>10,0%</b>
<b>= Rémunérations du personnel (a+b)</b>	<b>323 134 507</b>	<b>331 487 444</b>	<b>339 893 433</b>	<b>344 187 985</b>	<b>343 319 024</b>	<b>356 063 692</b>	<b>2,0%</b>
+ Charges sociales	117 271 193	123 508 250	127 890 388	129 531 632	129 638 321	133 847 692	2,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	8 319 185	8 809 283	8 953 853	9 062 919	8 855 018	9 270 148	2,2%
+ Autres charges de personnel	10 817 355	12 657 749	13 127 236	14 082 905	14 158 671	14 161 156	5,5%
+ Charges de personnel externe hors BMP	1 014 022	1 005 141	939 485	1 042 600	1 028 579	1 103 133	1,7%
- Atténuations de charges					3 346 134	3 516 468	
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>460 556 262</b>	<b>477 467 867</b>	<b>490 804 395</b>	<b>497 908 041</b>	<b>493 653 479</b>	<b>510 929 353</b>	<b>2,1%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion et VDM

### 3.3.2.3 Les subventions de fonctionnement

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

Les subventions de fonctionnement ont diminué de 7,7 M€ entre 2012 et 2017, ce qui résulte pour l'essentiel de la fin de la contribution financière de la ville au groupement d'intérêt public pour la gestion de la politique de la Ville (6,2 M€ versés en 2012), dont la compétence a été transférée à la métropole, et d'une subvention exceptionnelle de 2,5 M€ versée en 2012 pour l'organisation d'un forum mondial de l'eau<sup>47</sup>.

Les pics constatés de 2013 à 2015 tiennent au soutien de la manifestation Marseille capitale européenne de la culture (2013) ainsi qu'aux dépenses liées à l'aménagement des rythmes scolaires qui y étaient comptabilisées jusqu'à la rentrée scolaire de septembre 2015.

Abstraction faite de ces données, les subventions versées aux associations fluctuent autour de 62 M€ par an. L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'il opérait une distinction entre les associations qui poursuivent un objectif de politique publique nationale (prévention de la délinquance, crèches associatives...) et celles qui poursuivent un objectif propre. Les premières ont vu leur aide augmenter de 4 M€ et les secondes diminuer d'autant.

<sup>47</sup> Par délibération n° 09/0991/DEVD du 5 octobre 2009, le conseil municipal approuvait la convention cadre entre l'Etat, le Conseil Mondial de l'Eau et la ville de Marseille, en vue de l'organisation du 6<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau à Marseille en mars 2012.

**Tableau n° 20 : Evolution des subventions de fonctionnement versées**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure moyenne	Var. annuelle moyenne
Associations	62 888 793	69 948 006	65 557 894	71 655 788	64 186 782	62 023 569	70,3%	-0,3%
Centre communal d'action social	9 960 051	10 169 788	10 440 000	10 249 427	10 211 318	10 215 756	10,9%	0,5%
Caisse des Ecoles	1 705 950	1 822 150	1 822 150	1 566 050	1 216 000	1 200 000	1,7%	-6,8%
Autres organismes publics	18 071 158	19 674 949	17 328 262	17 297 876	13 088 917	11 425 157	17,2%	-8,8%
<b>Total</b>	<b>92 625 952</b>	<b>101 614 893</b>	<b>95 148 306</b>	<b>100 769 142</b>	<b>88 703 017</b>	<b>84 864 482</b>	100,0%	-1,7%

Source : CRC, comptes de gestion

La répartition par fonction montre que deux domaines d'activité sont privilégiés par la ville de Marseille : la culture (29 % des subventions) et les interventions sociales et de santé (26 %) dont près de la moitié est constitué par la subvention versée au CCAS (10 M€ en moyenne par an).

En 2017, 946 associations ont reçu une aide financière de la ville, et chacune de ces subventions fait l'objet d'une convention entre le bénéficiaire et la ville, dès le premier euro. Plus de 35 % des fonds versés se concentrent sur une vingtaine d'organismes, qui bénéficient chacune d'une aide annuelle qui atteint en moyenne 1,6 M€ par an. La Friche de la Belle de Mai et le comité d'action social de la ville étant les structures les mieux dotées avec une aide de 3,9 M€ pour la première et de 3,45 M€ par an pour la seconde depuis 2013.

**Tableau n° 21 : Répartition des principales subventions aux associations**

Nom des organismes	Montant versé en 2017
FRICHE LA BELLE DE MAI	3 931 500
COMITE D'ACTION SOCIALE DES PERSONNELS DE LA VILLE DU CCAS ET DE LA CUMPM	3 423 248
THEATRE NATIONAL DE MARSEILLE LA CRIEE	1 653 820
AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION MARSEILLAISE	1 619 752
ASS FAMILIALE MAISON DE LA FAMILLE DESBDR	1 575 627
BALLET NATIONAL DE MARSEILLE	1 484 000
CENTRE DE CULTURE OUVRIERE	1 305 331
CIE RICHARD MARTIN THEATRE TOURSKY	1 019 375
POUSSY CRECHE	819 858
GROUPE SOS SOLIDARITE	811 041
ARCHAOS CIRQUE DE CARACTERE	620 750
BALOU CRECHE	605 081
MAISON DE L'EMPLOI DE MARSEILLE	571 900
PLAISIR D'OFFRIR	515 000
INITIATIVE MARSEILLE METROPOLE	456 764
THEATRE NONO	450 833
CRECHES DU SUD	364 073
CRECHE LE PETIT PRINCE	294 523
CERCLE DES NAGEURS DE MARSEILLE	260 000
STADE MARSEILLAIS UNIVERSITE CLUB	201 314
YACHTING CLUB DE LA POINTE ROUGE	148 343
<b>TOTAL</b>	<b>22 132 132</b>

Source : CRC, comptes administratifs

Les quelque 3 000 demandes de subventions adressées à la ville chaque année sont traitées par un guichet unique à partir d'un portail dédié, relevant de la Direction de l'Evaluation des Politiques Publiques et Gestion Externalisée (DEPPGE).

Si les travaux d'instruction des demandes menées par ces services offrent une certaine sécurité, les décisions d'attribution ne sont pas préparées par une commission *ad hoc* qui serait susceptible de rendre un avis avec davantage de transparence.

Des vérifications ont été opérées sur un échantillon d'une dizaine de conventions passées avec des associations<sup>48</sup>.

En la forme, il ne s'agit pas de la reproduction de conventions-type. Leur densité varie d'une page et demie pour le Cercle des Nageurs de Marseille par exemple, à six pages pour le Comité d'action social de la ville et peuvent comprendre de neuf à 17 articles (par exemple, respectivement pour l'association Orange Bleue et Initiative Marseille Métropole).

Sur le fond, les objectifs sont formulés de manière très succincte, ne sont pas chiffrés, et difficilement mesurables - ou évaluables. Il leur est demandé d'utiliser les fonds dans le cadre d'actions s'inscrivant dans leur objet statutaire, ce qui leur laisse une importante marge de liberté.

A titre d'exemple, pour ce qui concerne le Cercle des Nageurs de Marseille et le Cercle des Nageurs du Lacydon, les conventions disposent que les subventions doivent être utilisées pour réaliser leur projet associatif : « *CNM Haut-Niveau & Formation - Préparation à la compétition, préparations en vue des échéances nationales et internationales de toutes les équipes sportives du CN Marseille ; Massilia Cup, organisation d'une régata en voilier habitable* ». Si cet objet paraît conforme à l'intérêt général<sup>49</sup>, la ville ne peut ignorer que l'aide apportée au Cercle des nageurs, qui représente 250 000 € par an, bénéficie, en fait, à très peu d'habitants de Marseille, en raison des conditions très restrictives d'accès qu'impose cette structure à ceux qui veulent y être admis. En effet, il est exigé du demandeur qu'il soit parrainé par deux membres du club depuis au moins cinq ans, qu'il règle un droit d'admission de 1 850 €, ainsi qu'une cotisation annuelle de 1 490 €.

Pour les crèches<sup>50</sup>, l'octroi de subventions de fonctionnement repose sur le fait que l'aide à l'accueil des jeunes enfants constitue une priorité de la politique municipale. Ce motif ne saurait être en soi critiqué, mais l'attribution de l'aide devrait néanmoins être accompagnée d'objectifs plus précisément définis pour les structures bénéficiaires de ces financements.

Cette observation peut être réitérée pour les associations culturelles (Théâtre national La Criée, Théâtre Toursky), pour le Comité d'action social de la ville ou bien encore pour l'association Initiative Marseille Métropole. Pour cet organisme qui œuvre dans le domaine du développement économique, la convention rédigée par la ville se borne à indiquer que l'objectif est de « *soutenir et accompagner les porteurs de projet de création, de reprise et de développement d'entreprise en leur apportant un suivi technique, un parrainage et une mise en relation avec un réseau d'experts dans le secteur bancaire, de la comptabilité ou du juridique* ».

---

<sup>48</sup> Subventions en numéraire versées en 2017 : Comité d'action sociale des personnels de la ville 3 460 057 € ; Centre de culture ouvrière 1 134 305 €, Théâtre national de Marseille La Criée 1 080 000 €, Cie Richard Martin Théâtre Toursky 1 016 250 €, Poussy crèche 762 737 €, Balou crèche 560 007 €, Crèches du Sud 410 701 €, Crèche Le Petit Prince 382 767 €, Initiative Marseille Métropole 353 263 €, Cercle des nageurs de Marseille 240 000 €, Generik vapeur 90 000 €, Cercle nautique et touristique du Lacydon 46 000 €, Lezarap Art 45 000 €, La Zouze 25 000 €, Rap N Boxe 23 000 €, Orange bleue 12 000 €.

<sup>49</sup> L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cet article 9-1 définit les subventions de la manière suivante : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ».

<sup>50</sup> Cf. les conventions conclues avec les associations Crèches du Sud, Poussy et Petit Prince.



Les contrôles opérés montrent par ailleurs que l'aide n'est pas plafonnée à hauteur du tiers des recettes non commerciales. En 2017, sur l'échantillon analysé, l'aide de la ville représentait environ 44 % des subventions d'exploitation et 14 mois de trésorerie.

Le soutien aux associations de la ville se manifeste également par la mise à disposition de locaux à titre gratuit, ou moyennant des redevances symboliques : 614 € par an pour la mise à dispositions de l'école de danse ; 1 000 € pour le théâtre du Gymnase ou 10 000 € pour la Criée. Selon les estimations de la ville, ces aides en nature lui ont coûté 12,6 M€ en 2017, ce qui équivaut à environ 2,5 % du produit fiscal (518 M€).

### 3.3.2.4 Les autres charges de gestion

Comme indiqué ci-avant, la ville ne contribue au service d'incendie et de secours, puisque la prestation de protection contre les incendies et de secours est assurée par le BMPM.

Les dépenses afférentes au bataillon, nettes des participations que versent notamment l'Etat, le département et la métropole à la ville ont été les suivantes :

**Tableau n° 22 : Contributions nettes au service d'incendie et de secours**

2012	2013	2014	2015	2016	2 017
63 591 790	65 716 939	61 626 429	66 171 981	61 024 972	60 710 788

Source : VDM

Rapporté à la population marseillaise, le coût du service d'incendie et de secours assuré par le BMPM s'élève à 70 € par habitant en 2017.

Pour comparer le poids relatif de cette charge pour les marseillais, il a été recouru aux éléments qu'a relevés la Cour des comptes dans son rapport intitulé « *les rémunérations et le temps de travail du bataillon des marins-pompiers de Marseille exercices 2011-2016* ». La Cour y relevait que le coût d'un SDIS de première catégorie représentait en moyenne une charge de 86 € par habitant, soit 21 % de plus que le coût par habitant à Marseille.

Autrement dit, à la faveur de la gestion par le BMPM de sa protection incendie et secours, la ville de Marseille réalise une économie moyenne potentielle de plus de 14 M€ par an<sup>51</sup> par rapport aux communes de sa catégorie, dans lesquelles ce service est assuré par un SDIS. A titre d'illustration, le rapport de la Cour<sup>52</sup> observait que le coût moyen<sup>53</sup> d'une intervention était de 798 € lorsqu'elle était assurée par le BMPM en 2015, contre 998 € lorsqu'elle l'est par un SDIS.

### 3.3.3 Evolution de l'excédent brut de fonctionnement

Solde des produits de gestion de l'exercice et des dépenses de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) ou épargne de gestion, doit au moins permettre de couvrir les intérêts de la dette. Ce dernier passé de 240 M€ en 2012 à 227,8 M€ en 2017, s'est réduit de 5,1 % entre 2012 et 2017 (- 12,2 M€).

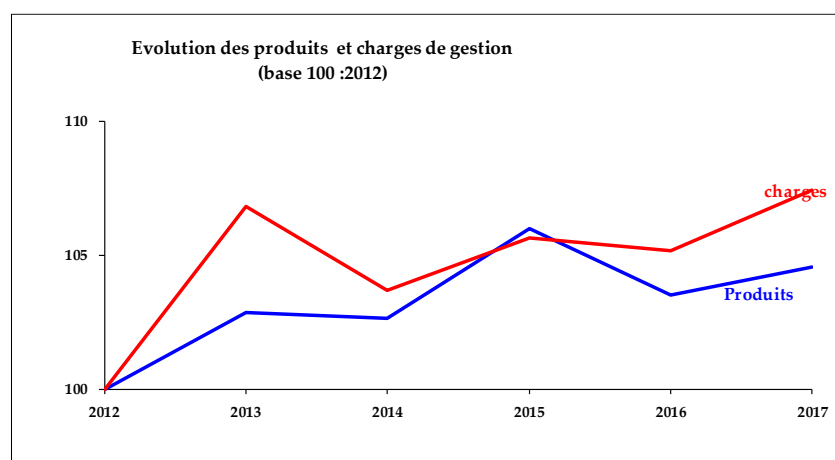
<sup>51</sup> 866 444 habitants x 86 € = 74,5 M€ par an.

<sup>52</sup> Les rémunérations et le temps de travail du Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille 2011-2016.

<sup>53</sup> Coût moyen hors investissement.

En effet, malgré la croissance des prélèvements fiscaux, dopés notamment par la décision d'augmenter les taux d'imposition prise en 2015 et celle de supprimer l'abattement général à la base de la TH, la progression des charges de gestion de la ville a été plus soutenue que celle des produits du même type. Les charges affichent ainsi une croissance globale de près de trois points supérieure à celle des produits au cours de la période (8 % contre 4,9 %). Exprimé en moyenne annuelle, cet écart est d'un demi-point par an (1,5 % contre 1 %).

Le graphique ci-dessous montre que le phénomène de croissance dissymétrique des charges et des produits de gestion présente à Marseille un caractère récurrent :



Source : CRC d'après comptes de gestion

L'augmentation plus marquée des charges de gestion résulte essentiellement du caractère dynamique des dépenses de personnel (+ 50 M€ après retraitement de la convention de gestion avec la métropole) dont la croissance excède à elle seule, celle des produits de gestion.

Il doit être noté que si la croissance des charges de personnel paraît modérée (de l'ordre de 2,1 % en moyenne par an), ce simple accroissement de deux points conduit à une dépense supplémentaire de plus de 10 M€ par an qui est, compte tenu de la situation financière de la ville, difficilement soutenable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que la chambre aurait dû retraiter la dette de 29,5 M€ relative au contingent d'aide sociale, due au département payée en 2014.

La chambre rappelle qu'il s'agissait d'une dépense obligatoire que la ville devait au département depuis 1995 et qu'en s'abstenant de la payer jusqu'en 2014, elle a amélioré jusqu'alors son fonds de roulement. Il n'est donc pas envisageable de procéder à un tel retraitement. Au demeurant si le versement de cette somme a pesé sur l'EBF de l'année 2014, elle ne saurait remettre en cause les observations portant sur les exercices antérieurs et postérieurs.

### 3.3.4 Charges financières

Comme évoqué plus haut les charges financières ont diminué sous l'effet conjugué d'une amorce de désendettement et surtout de conditions favorables sur les marchés financiers qui se traduisent par des niveaux de taux historiquement bas.

Toutefois, dans les autres grandes villes, les charges financières varient entre 0,2 % des charges de gestion pour Toulouse et 3,5 % pour Lyon. Les intérêts payés par la ville de Marseille (49,18 M€ en 2017) sont supérieurs en moyenne de 30 % à l'ensemble des charges que supportent les grandes villes de l'échantillon<sup>54</sup>. Cela peut s'expliquer par l'importance de sa dette, mais aussi par les taux offerts par les établissements prêteurs à la ville de Marseille qui sont supérieurs à ceux du marché (*voir ci-après les développements consacrés à la dette*).

### 3.3.5 Subventions exceptionnelles

Sur la période 2012-2017, les subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) ont augmenté de 20 %, soit une croissance annuelle moyenne de 3,7 % passant de 24,5 à 29,4 M€.

Sur les trois derniers exercices, les deux tiers de ces subventions étaient destinées au budget annexe du Stade Vélodrome et, dans une moindre mesure à la Société Marseillaise de Restauration, chargée de la fourniture des repas aux écoles.

**Tableau n° 23 : Subventions exceptionnelles**

en €	2015	2016	2017
Budgets annexes			
Espaces Evenementiels	942 057	460 091	458 838
Stade Velodrome	13 209 639	15 418 061	9 548 980
S/total (1)	14 151 696	15 878 152	10 007 818
Affermage			
Société Marseillaise de Restauration	7 071 291	4 028 000	8 353 915
Cité de la Musique	2 723 657	4 161 748	2 280 609
IFAC	2 018 313	2 074 346	2 058 380
Palais de la Glace et de la Glisse	1 500 000	1 510 500	1 525 500
Leo Lagrange	1 409 332	1 461 494	1 436 550
SPA Marseille provence	1 384 215	925 361	392 102
Le Silo	617 316	624 505	608 229
Autres (11 Dsp)	2 235 077	1 980 729	2 771 552
S/total (2)	18 959 202	16 766 684	19 426 836
Total	<b>33 110 898</b>	<b>32 644 836</b>	<b>29 434 654</b>

Source : Données ville de Marseille

En principe, il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre les dépenses des SPIC, afin de respecter le principe selon lequel l'équilibre budgétaire de ces services doit être financé par les redevances versées par ses usagers<sup>55</sup>. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

<sup>54</sup> 5,76 M€ pour Lyon, 10,62 M€ pour Nice, 1,36 M€ pour Toulouse ; 7,85 M€ pour Lille, 3,48 M€ pour Montpellier, 3,90 M€ pour Nantes, soit un total de 32,98 M€.

<sup>55</sup> Article L. 2224-2 du CGCT.

Trois exceptions sont cependant possibles : lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs et enfin lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Les délibérations prises par la ville sont motivées par des contraintes de service public « *qui excèdent le niveau normal des risques que peut assumer le délégataire* » ou par des travaux demandés par la ville (installation de self-services, mobiliers complémentaires pour la restauration scolaire par exemple). Elles justifient encore l'allocation de ces subventions d'équilibre « *au regard du volume des investissements consentis pour maintenir une tarification raisonnable pour les usagers (...)* ».

### **3.3.6 Capacité d'autofinancement**

La capacité d'autofinancement (CAF) brute ou épargne brute correspond au flux de liquidités récurrent dégagé par le cycle de fonctionnement de la collectivité, qui reste disponible pour couvrir l'annuité de la dette en capital (CAF nette) et financer tout ou partie de la section d'investissement.

Malgré un EBF en baisse de plus de 12 M€ sur la période, la CAF brute n'a diminué que de 2,5 M€. Cela n'a été possible qu'à la faveur de la diminution du montant des charges financières.

En tout état de cause, la capacité d'autofinancement nette est, pour des raisons structurelles, négative tout au long de la période.

En effet, le niveau de la CAF brute ne suffit pas à couvrir le remboursement en capital de la dette qui s'élève en moyenne à 162 M€ par an<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> En 2012, la ville a remboursé un emprunt obligataire d'un montant de 40 M€, les échéances de remboursement de ce type d'emprunt sont fixées en 2021, 2022, 2024, 2026, 2027, 2028, 2029, 2035 et 2036.

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

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>239 993 114</b>	<b>214 986 248</b>	<b>237 726 132</b>	<b>257 166 417</b>	<b>235 017 795</b>	<b>227 811 474</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	22,9%	20,0%	22,1%	23,2%	21,7%	20,8%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-55 645 239	-55 720 323	-54 227 228	-52 317 011	-49 840 859	-47 454 680
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	24 532 394	23 544 721	24 587 391	33 110 898	32 644 836	29 434 654
+/- Autres produits et charges excep. réels	-7 425 631	-6 359 597	-3 677 609	-17 389 731	-327 798	-1 079 669
<b>= CAF brute</b>	<b>152 389 851</b>	<b>129 361 607</b>	<b>155 233 905</b>	<b>154 348 777</b>	<b>152 204 303</b>	<b>149 842 470</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	14,6%	12,0%	14,5%	13,9%	14,1%	13,7%
- Annuité en capital de la dette	207 857 630	158 447 704	164 955 126	160 870 968	162 386 931	167 861 018
<b>= CAF nette ou autofinancement disponible</b>	<b>-55 467 780</b>	<b>-29 086 097</b>	<b>-9 721 222</b>	<b>-6 522 192</b>	<b>-10 182 627</b>	<b>-18 018 548</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a contesté les montants de CAF calculés par la chambre et proposé une méthode de retraitement consistant à y ajouter des recettes d'investissement, ce qui ne peut être admis. Par définition la capacité d'autofinancement désigne les ressources de fonctionnement disponibles pour investir, une fois toutes les charges réglées La chambre souligne par ailleurs que ses calculs sont strictement identiques à ceux publiés par le ministère des Finances, comme le montre le tableau ci-dessous, et que les recettes d'investissement en question ont été prises en compte dans le financement des équipements de la collectivité, analysé infra.

Encore faut-il préciser que chaque année, les comptes administratifs affichent en moyenne 6 M€ de dépenses de fonctionnement en restes à réaliser, et que la régularisation de cette situation impliquerait que la commune inscrive autant de crédits supplémentaires à son budget.

En prenant en compte une régularisation des RAR sur le dernier exercice examiné (2017), l'EBF représenterait 187 M€ (seulement 16,5 % des produits de gestion, contre 20,8 %), et la CAF brute à 108 M€ (9,5 % des mêmes produits, contre 13,7 %).

De tels niveaux d'autofinancement sont préoccupants et traduisent le fait que la commune ne dégage pas durablement suffisamment de ressources pour financer ses investissements.

A défaut d'autofinancement, et sauf à réduire ses investissements, la ville est contrainte de recourir à des cessions de biens et surtout à l'emprunt pour financer ses dépenses d'investissement. Cela explique le poids très élevé de la dette qui malgré une diminution, atteint 1,8 Md€<sup>57</sup> fin 2017.

**Recommandation n° 8 : Se donner des objectifs de gestion précis afin de dégager des économies de fonctionnement et une capacité d'autofinancement permettant de limiter le recours à l'emprunt.**

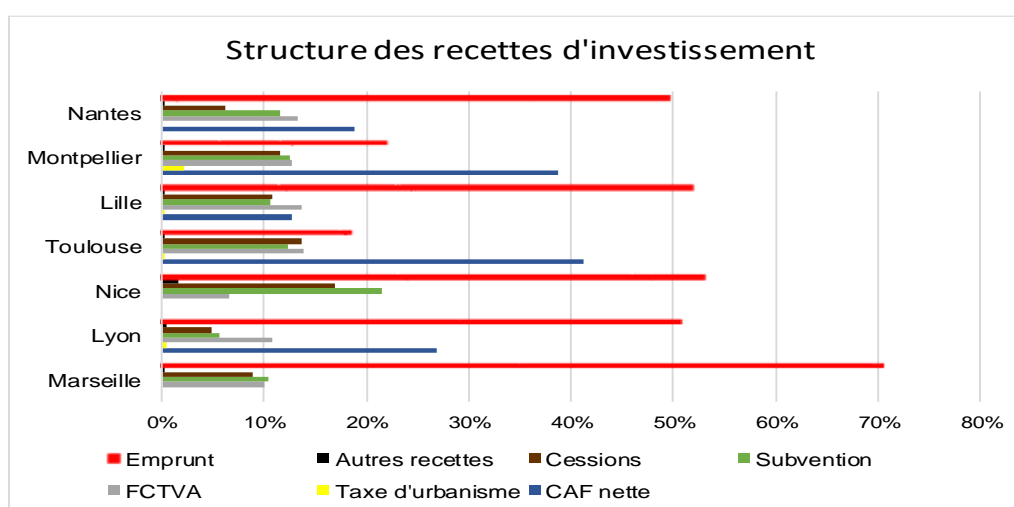
<sup>57</sup> Budgets annexes compris. La dette du budget principal seul s'élève à 1,75 Md€.

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

Les dépenses d'équipement engagées au cours de la période ont atteint 950 M€. Elles ont été financées à 66 % par l'emprunt (voir détail en annexe 3). Les cessions d'immobilisations, subventions et le FCTVA ont complété à part quasi-égale leur financement.

Dans les autres grandes villes, la part de dépenses d'équipement financée par emprunt n'est en moyenne que de 40 %, l'autofinancement en assurant près du quart.

#### Mode de financement des investissements des grandes villes



Source : CRC d'après comptes de gestion

Il est en outre observé que la ville emprunte des montants supérieurs au besoin de financement de ses dépenses d'équipement.

Cela est particulièrement marquant pour les exercices 2014 à 2016 (cf. tableau ci-dessous). Si l'on raisonne sur l'ensemble de la période 2012-2017, le besoin de financement des investissements de la période a atteint un total 906 M€, or la commune a emprunté pendant cette période 931 M€, soit 25 M€ de « trop ».

Tableau n° 25 : Emprunts et besoin de financement des dépenses d'équipement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Financement propre disponible	-554 386	67 329 956	69 071 065	59 037 366	41 917 412	36 916 792	273 718 205
-Dépenses nettes d'investissement	205 593 653	269 222 919	190 820 836	184 620 721	157 269 783	171 941 363	1 179 469 275
=Besoin de financement propre (1)	-206 148 039	-201 892 963	-121 749 772	-125 583 355	-115 352 371	-135 024 572	-905 751 071
Besoin d'Emprunt (2=1*-1)	206 148 039	201 892 963	121 749 772	125 583 355	115 352 371	135 024 572	905 751 071
Emprunt Mobilisé (3)	169 000 000	193 557 450	164 353 942	143 608 772	128 238 000	131 936 748	930 694 912
Ecart (3-2)	-37 148 039	-8 335 513	42 604 171	18 025 417	12 885 629	-3 087 824	24 943 842

Source : CRC d'après comptes de gestion

**Tableau n° 26 : Evolution de la Trésorerie**

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Trésorerie nette</b>	25 654 342	37 700 035	-16 245 943	50 915 721	66 068 117	65 359 636	80 039 194
Variation		12 045 693	-53 945 978	67 161 664	15 152 396	-708 481	14 679 558
						Cumul	<b>54 384 852</b>

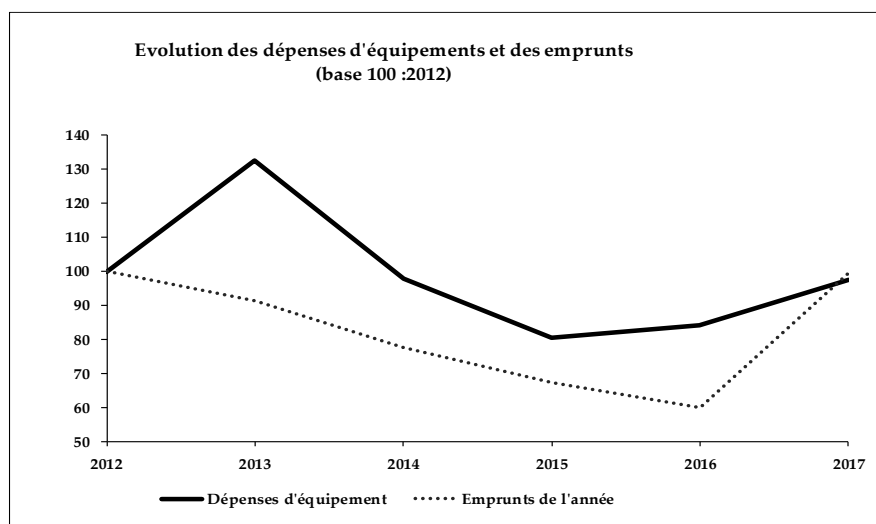
Source : CRC d'après comptes de gestion

Cela a permis à la ville de reconstituer en partie son fonds de roulement et mécaniquement de disposer de davantage de trésorerie pour faciliter la marche de ses services. En définitive, dans l'incapacité de dégager des ressources sur son fonctionnement courant, la collectivité s'endette, pour financer le remboursement de sa dette, ce qui peut caractériser une situation de surendettement. Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur ne conteste pas qu'il a emprunté plus que de besoin, il l'explique toutefois « par la difficulté de recenser précisément, avant la fin de l'exercice comptable, le montant de l'emprunt nécessaire à la couverture des dépenses d'investissement ». Il ajoute que la ville n'aurait pas besoin d'emprunter pour améliorer sa trésorerie car elle dispose d'outils adaptés de gestion.

Cependant ces facilités ne sont pas neutres budgétairement, car elles occasionnent des charges financières supplémentaires qui grèvent d'autant les marges de manœuvre de la ville.

La ville se trouve face à une équation difficilement soluble. D'un côté, le montant des dépenses d'équipements et des subventions d'investissement versées apparaît trop élevé au regard de ses marges de manœuvres et de la nécessité d'amplifier son effort de désendettement. De l'autre, la ville est néanmoins dans l'obligation de se fixer des ambitions élevées pour entretenir et réhabiliter son patrimoine et répondre aux besoins des usagers, comme cela sera souligné dans le cadre des développements consacrés à la gestion patrimoniale.

### Dépenses d'équipement et Emprunts



Source : CRC comptes de gestion

Au final, la légère baisse du recours à l'emprunt sur la période, n'est due qu'à une tendance à la diminution des dépenses d'équipement.

Parmi les opérations d'investissement les plus importantes il convient de citer : l'acquisition de matériel pour le BMM (39,6 M€), l'acquisition de locaux situés à l'îlot Allar (37,7 M€), la modernisation de l'éclairage public (25,5 M€), l'installation de la vidéo

surveillance (21,8 M€), la construction des groupes scolaires Rouet (11,4 M€) et Mirabilis (10,5 M€). Ces opérations ont été complétées par la réhabilitation du patrimoine culturel dans le cadre de Marseille Capitale de la Culture, avec notamment le musée d'histoire du Centre Bourse (31,8 M€), le château et le musée du parc Borély (14,4 M€), le Palais Longchamp (13,9 M€), le théâtre de la Minoterie (9 M€).

Les subventions d'équipement versées ont concerné principalement les conventions ANRU (50 M€) et les aides diverses au logement (28 M€). Ces dernières regroupent le versement des chèques dits premier logement, les aides à la pierre pour logements sociaux, et les subventions aux propriétaires privés pour réhabilitation de l'habitat dégradé).

Interrogée à ce sujet, la ville interrogée le 23 novembre 2018 n'a produit sa réponse à la chambre que le 4 mars 2019. La chambre s'est livrée à un examen extérieur des immeubles du 1<sup>er</sup> arrondissement dont la réhabilitation a été subventionnée. Si certains immeubles ont bien été réhabilités, il semble que les contrôles de la ville n'ont pas permis de repérer les cas dans lesquels bien que subventionnés, les travaux n'ont pas été effectués. Tel est apparemment le cas des habitations sises 69 rue Longue des Capucins, 19 rue du Tapis Vert, 19 rue du Poids de la Farine, 8 rue Papère et 31 rue Châteauredon.

### 3.3.8 L'analyse de la dette

#### 3.3.8.1 Une dette qui demeure très élevée

Fin 2017, la dette globale de la ville atteignait 1,8 Md€, dont 1,74 Md€ pour le seul budget principal, ce qui est assez comparable avec la situation de 2012. Marseille reste donc une ville très endettée. Le taux d'intérêt moyen de l'encours de dette est passé de 3,06 % en 2012 à 2,81 % en 2017, mais il est supérieur à la moyenne des villes comparables.

Pour ces dernières (Lyon, Nice, Montpellier, Toulouse, Nantes, Lille) ce taux s'établissait à 1,80 %.

Le poids de la dette par habitant atteint 2 023 € à Marseille, ce qui est deux fois plus élevé que dans la moyenne des communes de taille comparable (1 139 €). Cette situation ne se limite pas à la seule année 2017 et peut être constatée sur longue période.

**Dette par habitant des grandes villes en 2017**



Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)



La dette a relativement peu diminué sur la période. Elle est passée de plus de 1,9 Md€ en 2012 à 1,8 Md€ en 2017.

Il est précisé que ces ratios de dettes portent sur les seuls budgets principaux et ne comprennent en l'espèce pas la dette relative au contrat de partenariat du Stade Vélodrome (compte 1675 du budget annexe). Si l'on prend en compte cette dette, l'endettement s'élevait à environ 1,9 Mds €<sup>58</sup>.

Les données relatives à la capacité de désendettement (dette / CAF brute) de la commune traduisent également un endettement trop élevé. La ville présente en effet, une capacité apparente de désendettement de l'ordre de 12 ans, supérieure à la durée résiduelle moyenne de l'encours<sup>59</sup> (10 ans). La capacité de désendettement apparente en années des autres grandes villes était, sauf à Nice, était inférieure à celle de Marseille en 2017.

**Tableau n° 27 : Capacité de désendettement apparente**

	Marseille	Lyon	Nice	Toulouse	Lille	Montpellier	Nantes
Capacité de désendettement en années	12	5,2	13,8	2	8	4,1	3,4

Source : CRC, comptes de gestion

Par ailleurs, si la ville avait procédé à la régularisation de ses comptes en considérant comme des charges définitives de la section de fonctionnement les restes à réaliser qu'elle y inscrit à tort, la capacité réelle de désendettement se serait située aux alentours de 16 ans en 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur explique le poids élevé de la dette par « le niveau de pauvreté mais aussi par des aides externes (subventions d'investissement) anormalement basses jusqu'à un passé récent ». La chambre a pu toutefois constater que cet écart, réel, doit être relativisé puisque la part des subventions dans le financement des dépenses d'investissements atteignait en moyenne de 12 % dans les communes de taille comparable, contre 10 % à Marseille.

### 3.3.8.2 Une dette peu risquée

Au cours de la période 2012-2017, l'exposition au risque de la dette a été réduite par le réaménagement de deux produits de pente classés F-3 selon la classification opérée par la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics et reprenant la charte dite Gissler. En conséquence, la part des taux fixes et assimilés<sup>60</sup> dans l'encours est passée de 64 à 75 %, et la part de l'encours qui peut être considérée comme non risquée est passée de 88 à 99 % (emprunts classés A-1 et B-1).

<sup>58</sup> 95,82 M€ inscrits au crédit du compte 1675 du budget annexe du Stade Vélodrome fin 2017.

<sup>59</sup> La durée de vie résiduelle (exprimée en années) est la durée restant avant l'extinction totale de la dette.

<sup>60</sup> Indexés sur le taux du livret A.

La structure actuelle de la dette du budget principal expose donc la ville à peu de risques dans la mesure où elle comprend 150 emprunts à taux fixe (1,69 Md€) et cinq emprunts à taux structurés<sup>61</sup> (113,73 M€). Ces derniers présentent de plus des niveaux de risques peu élevés au regard de la classification établie par la Charte Gissler<sup>62</sup>.

Il s'agit en l'espèce de trois emprunts, à barrière désactivante. L'un voit son taux déterminé en fonction de l'indice Euribor<sup>63</sup> (classé B-1) ; le deuxième repose sur l'évolution de la parité Libor/USD<sup>64</sup> (classé B-4) ; le troisième dépend de l'écart entre l'indice Euribor 12 mois et l'inflation<sup>65</sup> (classé D-2).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un tiers environ des emprunts nouveaux a été souscrit sous forme obligataire. Selon la ville, elle a été contrainte en 2012, de souscrire de tels emprunts pour faire face à la raréfaction des liquidités sur le marché, du fait de la crise financière de 2008 et de la « disparition de Dexia ». De ce fait, le part des emprunts obligataires dans l'encours a doublé sur la période (de 9 % en 2012 à 18,5 % en 2017).

Pour les collectivités, les emprunts obligataires peuvent présenter l'intérêt de permettre lever des fonds à un taux inférieur à celui des emprunts classiques, sous réserve de la qualité de sa situation financière et de sa notation. Ce n'est pas le cas de la ville de Marseille, pour laquelle le taux d'intérêt moyen obtenu est à la fois supérieur au taux moyen national des emprunts obligataires et aux taux des emprunts ordinaires.

---

<sup>61</sup> Un emprunt dit « structuré » comprend généralement au moins deux phases. Une première phase sécurisée, d'environ deux ou trois ans, qui permet à la commune de bénéficier d'un taux d'intérêt fixe inférieur au cours du marché. Une seconde période plus longue (entre 15 ans et 20 ans) est en général assortie d'une formule arithmétique qui détermine un taux d'intérêt variable en fonction de l'évolution d'un indice ou d'une valeur (taux d'intérêt interbancaire, parfois hors zone euro, parité monétaire...). C'est au cours de cette période que le risque financier pour l'emprunteur est le plus élevé si les conditions des marchés financiers lui sont défavorables.

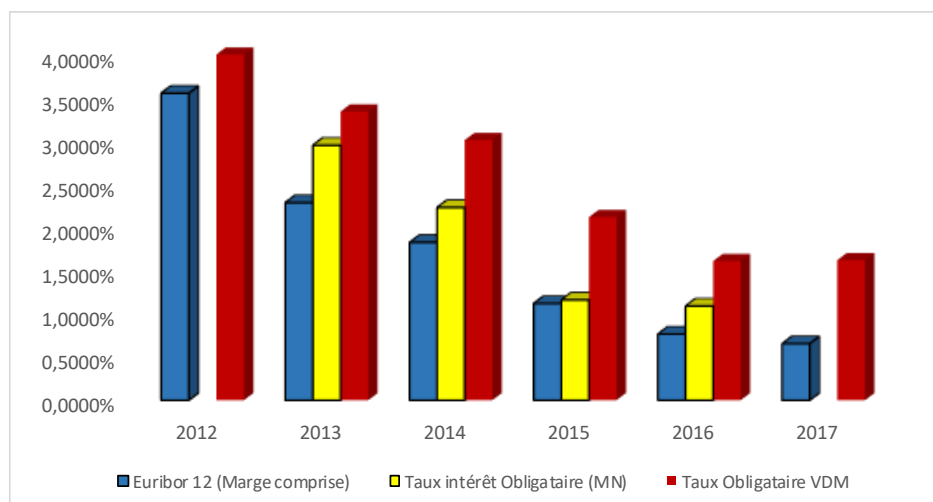
<sup>62</sup> La charte Gissler permet en effet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (d'A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

<sup>63</sup> Emprunts n° 875, 876 et n° 879 : La commune paie un taux fixe bonifié par rapport aux conditions de marché tant que l'index de référence ne franchit pas un seuil (barrière) préalablement défini. S'il est atteint, le taux bonifié est désactivé au profit de l'Euribor, augmenté d'une marge de 0,05 % pour deux d'entre- eux (875 et 879).

<sup>64</sup> Emprunt n° 934 : le taux applicable est l'Euribor tant que la parité Libor/\$ reste inférieure à 7, au-delà il est égal au Libor USD sans marge.

<sup>65</sup> Emprunt n° 917 : Pendant 3 ans s'applique un taux bonifié de 1 %, ensuite le taux est fixé par le différentiel Euribor 12 M – inflation.

### Taux du marché et taux obtenus par la ville



Source : Comptes administratifs et données Finance active

#### 3.3.8.3 Une dette « plus longue » et couteuse

Afin d'analyser l'évolution du stock de dette, la durée de vie moyenne (DVM) de l'encours a été examinée<sup>66</sup>. La DVM exprime la durée moyenne nécessaire au remboursement intégral de la dette, pondérée par son mode d'amortissement. Elle permet d'évaluer la charge de l'emprunt selon son mode d'amortissement. En effet, un emprunt remboursé *in fine* pèsera plus longtemps qu'un emprunt remboursé chaque année de façon linéaire<sup>67</sup>.

La plateforme Finance Active, indique que la DVM de la dette globale de la ville s'est allongée, passant de 6 ans et 1 mois fin 2013 à 6 ans et 6 mois fin 2017. Cela s'explique par la part plus importante d'emprunts remboursables *in fine*<sup>68</sup> souscrits depuis 2012, ce qui a rallongé leur « durée de vie », et par la souscription de neuf emprunts nouveaux<sup>69</sup> (dont cinq dans le cadre d'un réaménagement de dette) assortis d'un différé d'amortissement d'un an.

Le rallongement de la dette s'accompagne d'un coût budgétaire supplémentaire.

En particulier, pour les emprunts obligataires remboursable *in fine*, le montant des intérêts annuels est par construction calculé sur la base d'un capital fixe, contrairement aux emprunts ordinaires. Ce montant plus élevé pèse sur l'EBF. Certes un raisonnement sur la base d'un taux actuariel neutralise bien entendu les surcoûts éventuels *in fine*. De plus, la banque qui accepte d'offrir un différé d'amortissement se fait rémunérer pour ce service par une augmentation de sa marge.

<sup>66</sup> La maturité ou échéance d'un emprunt désigne le temps qui sépare la date à laquelle cet emprunt a été émis, et la date à laquelle il a été remboursé.

<sup>67</sup> Pour un même emprunt conclu aux mêmes conditions financières (durée et taux d'intérêt) plus l'amortissement est progressif (plus on en reporte ou diffère le remboursement) et plus la durée de vie moyenne est importante.

<sup>68</sup> Mode d'amortissement qui consiste à rembourser la totalité du capital emprunté en une seule fois à la fin de la durée de vie de l'emprunt. A l'inverse un amortissement progressif consiste à rembourser à chaque échéance un capital en augmentation, dans ce cadre à chaque échéance le flux (capital + intérêts) est identique. De même un amortissement constant consiste à rembourser à chaque échéance un montant identique en capital.

<sup>69</sup> Contrats n° 1003, 1013, 1011, WD933-1, WD933-2, Principal 1030, 941-1, wd1025, wd1024-oct.

**Tableau n° 28 : Répartition de l'encours selon le mode d'amortissement**

	2012	2017
Progressif	60%	46%
Constant	5%	21%
In fine	8%	17%
"A la carte"	27%	17%
Total	100%	100%

Source : CRC, comptes administratifs

A cet égard, comme le montre le tableau ci-dessous, en moyenne les taux consentis à Marseille, comparativement aux autres grandes villes, sont supérieurs d'une soixantaine de point de base. Dans ce contexte, la chambre estime à 82,2 M€, l'impact de ces conditions dégradées.

**Tableau n° 29 : Surcoût budgétaire lié aux conditions de prêts**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<b>Endettement au 31/12</b>							
Ens 6 GV (*)	1 635 989 302	1 799 879 383	1 882 795 635	1 866 624 689	1 820 795 909	1 831 741 722	1 806 304 440
Marseille (**)	1 805 961 066	1 841 755 339	1 852 200 566	1 834 938 370	1 800 789 439	1 749 993 776	1 814 273 093
<b>Intérêts de la dette</b>							
Ens 6 GV	41 582 734	40 538 248	44 012 956	40 916 425	36 441 337	32 975 049	39 411 125
Marseille	55 172 251	56 346 474	54 976 820	52 252 328	50 774 570	49 178 352	53 116 799
<b>Taux d'intérêt apparent</b>							
Ens 6 GV	2,54%	2,25%	2,34%	2,19%	2,00%	1,80%	
Marseille	3,06%	3,06%	2,97%	2,85%	2,82%	2,81%	
impact taux servis à Marseille	13 589 517	15 808 226	10 963 864	11 335 903	14 333 234	16 203 303	
					Cumul	<b>82 234 045</b>	
* Lyon, Nice, Montpellier, Toulouse, Nantes, Lille							
** BP & OPODE							

Source : CRC d'après comptes de gestion

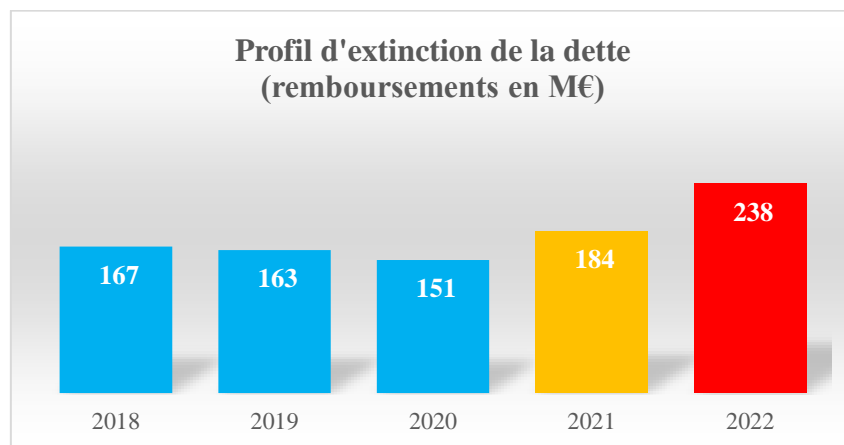
Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que la durée de vie moyenne de sa dette a certes augmenté, mais qu'elle demeure inférieure à celle constatée dans les grandes villes. Il précise également que depuis 2016 les emprunts obligataires ont été systématiquement souscrits à des taux inférieurs à 2 %. La chambre rappelle cependant que les marchés financiers connaissent un contexte de niveau des taux d'intérêts historiquement bas (1,11 % en 2016 et 1,48 % en 2017 en moyenne pour les emprunts obligataires d'une maturité de 20 ans selon les statistiques de la Banque de France), ce qui explique que les taux auxquels la ville a souscrit ses derniers emprunts ont tous été inférieurs à 2 %.

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

Sur la période, quatre emprunts<sup>70</sup> (n° 941, 933, WD 937, WD 998) ont été réaménagés, opération donnant lieu à cinq contrats de substitution (n° 941-1, WD 933-1, WD 933-2 ; WD 1025, Principal 1030).

<sup>70</sup> Cf. annexe 4

Ces réaménagements ont surtout consisté à remplacer des prêts à taux variables plus ou moins complexes et risqués, par des emprunts à taux fixes, et aussi à préparer le remboursement de l'emprunt obligataire WD 983 d'un montant de 150 M€ venant à échéance en 2022 en introduisant dans les contrats souscrits à cette occasion un report de l'échéance d'amortissement de cet exercice.



Source : CRC d'après site Finance Active

Pour ce faire, la ville a utilisé trois techniques pour refinancer les indemnités contractuelles (ou soultes) liées aux prêts quittés :

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

La ville a eu recours à un cabinet conseil en restructuration afin d'opérer un rééchelonnement partiel de l'emprunt obligataire de 150 M€ qui serait remboursé pour 70 M€ en 2022, 40 M€ en 2023 et 2024. La rémunération du cabinet par la ville, conditionnée à l'accord des créanciers serait plafonnée à 1,4 % du montant nominal initial de l'émission soit 2,1 M€.

La chambre estime que ces opérations de réaménagement ne sont pas incohérentes mais qu'elles ont eu un coût budgétaire pour les finances de la ville : 41,3 M€ d'indemnités de sortie, après déduction de l'aide apportée par le fonds de soutien, auxquelles pourrait s'ajouter un coût supplémentaire de 2,1 M€ en cas de réaménagement de l'emprunt obligataire de 150 M€.

En conclusion, si ces opérations de réaménagement ont permis de réduire l'exposition de la dette au risque et d'anticiper le paiement de l'échéance de l'emprunt obligataire de 150 M€ en 2022, leur coût budgétaire n'est pas neutre : il atteint 41,3 M€.

**Tableau n° 30 : Coût budgétaire lié aux réaménagements**

Contrat	Indemnité de sortie (1)	Fonds de soutien (2)	Charge nette (1-2)
941/941-1	9 205 000	1 134 056	8 070 944
933/933-1/933-2	35 657 000	4 584 985	31 072 015
WD937/WD1025	750 000	0	750 000
989/WD977/WD998/WD1007/WD1014	1 372 190	0	1 372 190
	46 984 190	5 719 041	<b>41 265 149</b>

Source : CRC

Sur la période 2012-2017 on peut donc évaluer à plus de 123 M€<sup>71</sup>, le coût budgétaire de la gestion de la dette de la ville soit 24,6 M€ par an.

L'ordonnateur conteste ce coût, sans pour autant pouvoir le démontrer, en indiquant « *qu'en effet, les réaménagements de dette présentent certes un coût (les indemnités) mais ils permettent en contrepartie de bénéficier d'autres avantages (financiers ou non)* ».

### 3.4 Budgets annexes

#### 3.4.1 Situation d'ensemble

La commune dispose de 13 budgets annexes. Trois sont des services publics à caractère industriel ou commercial (pompes funèbres, espaces évènementiels et stade Vélodrome), régis par l'instruction comptable M4. Les dix autres budgets concernent le budget de l'opéra Odéon qui a été consolidé avec le budget principal, le budget annexe « pôle média », ainsi que huit mairies de secteur <sup>72</sup>.

En 2009, l'exploitation du Palais Omnisports Marseille Grand-Est sous forme de délégation de service public en régie intéressée avait donné lieu à la création d'un budget annexe dédié. Le contrat étant arrivé à son terme le 9 septembre 2013, le budget a été clôturé fin 2013.

Les observations relatives à la fiabilité des comptes du budget principal consolidé peuvent être réitérées dans le cadre de l'analyse de ces budgets annexes. Le rattachement des charges à l'exercice est quasiment inexistant, la pratique des restes à réaliser en dépenses de fonctionnement ou d'exploitation permet d'améliorer artificiellement les résultats d'exercice.

Par ailleurs, les budgets annexes Espace Evènementiels et Stade Vélodrome présentent depuis 2015 systématiquement des résultats cumulés<sup>73</sup> nuls, ce qui n'est pas plausible et démontre l'absence de sincérité des restes à réaliser.

<sup>71</sup> 82,22 M€ dus aux conditions de taux défavorables et 41,27 M€ dus au paiement des indemnités de renégociation.

<sup>72</sup> Suite à la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM, les anciennes mairies d'arrondissement ont été transformées en structures élues à l'échelon local. Elles ne sont toutefois pas des mairies de plein exercice, et ne lèvent notamment pas d'impôts, mais répartissent les crédits qui leur sont délégués par la mairie centrale.

<sup>73</sup> Résultat d'exploitation + Résultats d'investissements + solde des restes à réaliser.

Les budgets annexes des mairies de secteur représentent moins de 1,5 % des recettes sont alimentés par des dotations versées par le budget principal<sup>74</sup>. Cependant les taux d'exécution en fonctionnement n'atteignent qu'environ 60 %, ce qui tend à révéler l'existence de crédits de fonctionnement trop élevés au regard des besoins, et qui pourraient être redimensionnés pour être affectés à d'autres usages.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il envisageait de s'inscrire dans « *une démarche de réajustement des crédits* » des mairies de secteur.

Les budgets régis par l'instruction M4, à l'exception de celui des pompes funèbres sont fortement tributaires des subventions versées par le budget principal qui représentaient, fin 2017, un quart de leurs recettes. Malgré cette aide, leur situation financière apparaît tendue avec une capacité d'autofinancement nette négative fin 2017.

**Tableau n° 31 : Indicateurs de la situation financière des Budgets annexes**

en €		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>M14</b>	<b>Ensemble Mairie de secteur</b>						
	Encours de dette au 31/12	0	0	0	0	0	0
	Capacité nette d'autofinancement	412 753	-817 905	1 329 816	1 391 804	-1 054 444	116 362
	<b>Pole Media</b>						
	Encours de dette au 31/12	160 318	169 724	151 146	146 699	143 224	204 239
	Subvention du Budget Principal	0	0	0	0	0	0
	Capacité nette d'autofinancement	908 103	456 881	-99 841	851 535	582 666	926 308
<b>M4</b>	<b>Espace Evenementiels</b>						
	Encours de dette au 31/12	4 000 000	8 210 934	9 496 415	10 156 327	10 070 467	9 675 385
	Subvention du Budget Principal	0	418 000	133 412	942 057	460 091	458 838
	Capacité nette d'autofinancement	-298 760	151 620	-86 818	-182 209	411 273	<b>-231 616</b>
	<b>Pompes Funèbres</b>						
	Encours de dette au 31/12	191 168	97 915	300 000	291 104	278 929	266 385
	Subvention du Budget Principal	0	0	0	0	0	0
	Capacité nette d'autofinancement	-297 372	-232 874	367 153	2 201 747	-271 851	<b>-189 692</b>
	<b>Stade Vélodrome</b>						
	Encours de dette au 31/12	35 884 780	35 244 950	158 692 410	152 917 076	141 531 893	135 998 822
	Subvention du Budget Principal	3 624 143	3 429 713	7 283 465	13 209 639	15 418 061	9 548 980
	Capacité nette d'autofinancement	-30 191	64 980	-9 948	-48 471	-785	28 862

Source : CRC d'après comptes de gestion

### 3.4.2 Le Stade Vélodrome

Les juridictions financières ont mis en évidence à ce sujet « *une relation déséquilibrée entre le club résident et la ville, à son détriment* »<sup>75</sup>. Si la ville a perçu du club 12,9 M€ de loyers entre 2012 et 2017, ceux-ci n'ont pas permis d'équilibrer le budget annexe du Stade Vélodrome. Sur cette période, le déséquilibre a dû être comblé par des subventions du budget principal à hauteur de 52,5 M€.

<sup>74</sup> Les recettes de fonctionnement dont dispose la mairie de secteur sont constituées d'une dotation de gestion locale et d'une dotation d'animation locale. La dotation d'animation locale finance notamment les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la démocratie et à la vie locales. La dotation de gestion locale qui finance le fonctionnement courant (à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers) des équipements qui leur ont été transférés.

<sup>75</sup> Voir précédent examen de gestion de la chambre et rapport de la Cour des comptes « Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France ».

Le loyer versé par le club est fixé par une convention triennale. La convention en vigueur conclue pour les saisons sportives 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020 prévoit dans son article 20 une part fixe de 5 M€ HT et une part variable d'un montant maximal de 4 M€, uniquement dans l'hypothèse où le club participerait à la Ligue des champions. Dans tous les autres cas, cette part variable est contractuellement plafonnée à 1 M€.

La ville a exposé que le montant de cette part variable a dû être révisé à la baisse à la suite de la publication du rapport de la Cour des comptes relatif aux soutiens publics à l'Euro 2016 en France. Elle affirme ainsi que la multiplicité des évaluations contenues dans ce rapport, et notamment la présence d'une mention selon laquelle France Domaine estimait que la part fixe de la redevance pouvait être évaluée à 3,5 M€ a fait échouer les négociations que la ville avait entreprises avec le club, alors que ceux-ci étaient convenus de porter la part fixe à 8 M€ HT. Une telle interprétation du rapport de la Cour semble pourtant assez éloignée de l'esprit des observations qui y étaient contenues, puisque celui-ci concluait en substance que la juste part fixe s'établissait plutôt à 7 M€ par an, assortie d'une part variable pouvant atteindre 3 M€. Ceci se déduit du texte de la page 64 du rapport : « *au final, une fourchette du bon niveau de la redevance se situerait entre 7 et 10 M€, la part variable étant le facteur d'ajustement à la hausse* ».

La redevance fixée par la dernière convention triennale est donc encore loin du juste loyer. En effet, avec une part fixe de seulement 5 M€, les conditions pour que la part variable joue de façon suffisamment énergique pour pouvoir hisser la redevance dans une fourchette comprise entre 7 et 10 M€, sont très difficile à remplir.

La part variable qui ne se déclenche qu'à partir du seuil de 40 M€ de chiffre d'affaires repose sur une assiette relativement restreinte, puisqu'elle ne comprend ni les droits télévisuels, ni le sponsoring, ni les recettes des buvettes et des parkings.

Selon le barème estimatif de calcul défini par l'article 20.2 de la convention, pour que la ville obtienne ne serait-ce que 0,5 M€ de part variable, l'OM doit participer aux phases de poules de la Ligue Europa et à toutes les compétitions nationales. Si d'aventure le club participait à la Ligue des Champions, la part variable pourrait varier entre 0,5 et 2,25 M€. A défaut de participation à une compétition européenne, la part variable n'a aucune chance d'être actionnée.

**Tableau n° 32 : Hypothèses de déclenchement de la part variable**

<i>En millions d'euros HT</i>	C.A. estimé fourchette basse	C.A. estimé fourchette haute	Calcul part variable fourchette basse	Calcul part variable fourchette haute
Participation Ligue des Champions et compétitions nationales	60	90	0,5	2,25
Participation Ligue Europa et compétitions nationales	45	60	0	0,5
Participation aux seules compétitions nationales	23	45	0	0

Source : CRC d'après la convention triennale en cours entre l'OM et la ville

La chambre recommande donc à la ville, à l'occasion de la conclusion de la prochaine convention triennale, d'augmenter significativement la part fixe pour la porter à un montant minimum de 8 M€ HT et d'élargir l'assiette de la part variable.



**Recommandation n° 9 : Augmenter la part fixe de la redevance du Stade Vélodrome pour la porter à un montant minimum de 8 M€ HT et élargir l'assiette de la part variable.**

### 3.5 Les « satellites »

Jusqu'au 31 décembre 2017, la ville était actionnaire de cinq entreprises locales (SOMIMAR, Société du Canal de Provence, SOGIMA, Marseille Habitat, SOLEAM) avec une participation variant de 5,5 % à 74,8 % du capital social. Par délibération du 25 juin 2018 la ville a vendu à la métropole Aix-Marseille-Provence les parts qu'elle détenait dans la Société du Canal de Provence pour 0,68 M€. Puis, par délibération du 8 octobre 2018, elle a cédé à la métropole les trois quarts de ses participations pour 2,7 M€. Désormais la ville détient 52,94 % de Marseille Habitat<sup>76</sup>; 44 % de SOGIMA<sup>77</sup>, 20 % de SOLEAM<sup>78</sup> et 5,5 % de SOMIMAR<sup>79</sup>.

L'encours global de dette de ces sociétés s'élevait à fin 2017 à environ 561 M€ soit près 30 % de celui de la ville.

**Tableau n° 33 : Encours en milliers d'euros**

Marseille habitat	65 897
SOGIMA	427 473
SOLEAM	67 744
SOMIMAR	241
<b>Total</b>	<b>561 356</b>

Source : Ville de Marseille

L'examen des bilans et comptes de résultats de ces entités montre que Marseille Habitat présente une situation financière préoccupante avec une trésorerie qui ne représente plus qu'un mois de loyer, sachant que le montant des loyers impayés représentait 827 K€ fin 2017, soit la moitié de la trésorerie. La SOGIMA présente un endettement important non couvert par les encours et les créances. Elle a acquis auprès de la ville en 2007 et 2013, 3 200 logements pour 149 M€ financés par emprunt, ce qui a participé à l'augmentation de sa dette. Concernant la SOLEAM, compte tenu des caractéristiques particulières de la comptabilité des opérations

<sup>76</sup> Marseille Habitat, Société d'Economie Mixte de la Ville de Marseille, créée il y a plus de 40 ans, est un acteur technique pour piloter des missions complexes de revalorisation de l'habitat. Au 31 décembre 2017, le patrimoine propre et/ou géré pour le compte de tiers se composait de 3 662 logements, 181 locaux / commerces et 1 432 garages / stationnements, soit 5 275 biens.

<sup>77</sup> Créée en 1932, la SOGIMA -Société de gestion Immobilière de la Ville de Marseille-, est une Société d'Economie Mixte (SEM). La Sogima est avant tout un propriétaire bailleur, disposant d'un parc de 6 519 logements situés essentiellement à Marseille, mais aussi à La Ciotat, Cassis, St Victoret et Carnoux.

<sup>78</sup> Créée le 30 mars 2010, la Soleam (Société Locale d'Équipement et d'Aménagement de l'aire Métropolitaine) est une société publique locale dont le siège social est à l'Hôtel de Ville de Marseille. Son objet est de " *Mettre en œuvre un projet urbain ou une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

<sup>79</sup> La SOMIMAR Société Anonyme d'Economie Mixte (SAEM) chargée de la gestion du Marché d'Intérêt National (MIN).

d'aménagement, les ratios de gestion apparents ne sont pas significatifs. Il peut néanmoins être constaté un résultat net négatif.

La chambre relève que l'approbation du rapport de gestion et des comptes par le conseil municipal est assez succincte. Après un rappel des faits marquants de l'exercice, seule la variation du résultat de l'exercice est brièvement commentée

## **4 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE**

### **4.1 Le contrôle de gestion**

La ville de Marseille a créé à partir de 2011 un service contrôle de gestion. Ce service qui comprend deux agents est rattaché à la direction générale adjointe des finances et des moyens généraux.

Au cours de ses deux premières années d'existence, il s'est consacré à l'établissement d'une cartographie des activités. Les années 2013 à 2017 ont été consacrées à la confection de tableaux de bord et environ 60 % des services seraient équipés de tels tableaux à ce jour.

Toutefois, la ville de Marseille ne s'est pas donné les moyens de mettre en place un véritable contrôle de gestion, et il semble davantage qu'elle ait recherché à travers la création de ce service un simple effet d'affichage.

Il ressort des entretiens menés que ce dernier est confronté à des problèmes de production de ces tableaux par un certain nombre de services. De plus, les réorganisations de services, qui ont impliqué des changements de périmètre, ainsi que l'arrivée d'un nouveau logiciel financier ont également été des facteurs de difficultés.

Or, pour une collectivité de la taille de la ville de Marseille, et compte tenu de sa situation financière particulièrement tendue, il y aurait du sens à mettre en place un véritable service de contrôle de gestion. Lorsqu'il est doté des moyens suffisants, ce service a vocation à fournir aux directions des mesures précises de l'activité des services, de produire des indicateurs sur leur qualité et leur coût et d'éclairer ainsi les décisions des différents gestionnaires et de l'encadrement supérieur. Pour autant, les indicateurs n'ont en soi aucun sens s'ils ne sont pas comparables à des objectifs prédéfinis. Et c'est malheureusement le cas de la ville de Marseille qui n'a aucun objectif de gestion défini.

Cette lacune prive de sens l'action du contrôle de gestion qui produit, quand il le peut, des indicateurs qui ne se comparent à aucune cible, et ne permet donc de formuler aucune opinion sur la qualité ou l'efficience de la gestion.

En outre, et implicitement, dans la mesure où aucun objectif de gestion n'est adossé à ce contrôle, les tableaux produits ne font l'objet d'aucune centralisation au niveau des instances d'encadrement, qui seraient le lieu où les performances des différents services pourraient être analysées et leur action éventuellement corrigée à la lumière des enseignements tirés des indicateurs.

La ville de Marseille devrait donc choisir entre la suppression du service de contrôle de gestion, qui à ce stade ne lui est d'aucune utilité, ou comme le préconise plutôt la chambre, se donner les moyens de le faire fonctionner de manière efficiente, au regard d'objectifs de gestion préalablement fixés et tirer les conséquences des mesures qui seront faites.

L'ordonnateur, tout en contestant l'observation, a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que la mission contrôle de gestion serait prochainement renforcée et ses objectifs renouvelés afin de mieux appréhender la fonction pilotage qui lui avait été initialement assignée, à l'interface des niveaux stratégiques et opérationnels.

## 4.2 L'inspection générale des services

Même si la délibération du 14 décembre 2009 précitée avait décidé de la création d'une inspection générale des services, elle n'a vu le jour que huit ans plus tard. Elle est destinée à réaliser des enquêtes administratives, centrées sur le respect des règles et la recherche de causes de dysfonctionnements, ainsi que des missions d'audit et d'étude.

L'inspectrice générale, architecte de formation, a exercé diverses fonctions au cours de sa carrière, notamment au sein de la mission Marseille Capitale européenne de la culture (2008-2013) puis au sein de la mission préfectorale de préfiguration de la métropole AMP, s'est d'abord attachée à se former aux métiers de l'inspection en compagnie d'une chargée d'études.

A la fin du contrôle de la chambre, deux audits avaient été réalisés, sur la semaine de quatre jours et sur le site Allo Mairie, qui n'appellent pas de commentaire particulier. Une enquête sur les musées et les procédures de paiement étaient en cours. A terme, l'inspection devrait recruter quatre auditeurs afin de pouvoir réaliser les audits qui lui sont confiés dans des conditions satisfaisantes. Il est en effet prévu de réaliser des audits sur les équipements sportifs, les parcs et jardins, les services funéraires, la gestion locative des biens communaux, les vacataires, les régies, l'utilisation des cartes essence...

La création effective et la montée en puissance de l'inspection ne sont peut-être pas tout à fait étrangères au contexte d'enquêtes judiciaires qui ont été entamées dans les services de la ville, ce qui a pu participer à la prise de conscience qu'il pouvait exister un intérêt pour les élus et les équipes de direction à détecter les situations de risques et à y remédier.

La chambre invite la ville à poursuivre l'effort de montée en puissance de l'inspection générale des services et à tirer les conséquences des enseignements des audits et contrôles que celle-ci sera amenée à conduire.

## 4.3 L'évaluation des politiques publiques

Une délibération du 14 décembre 2009, portant réorganisation des services de la ville de Marseille intitulée « Préparer demain ensemble » prévoyait la création d'une mission prospective et évaluation « *responsable de l'évaluation régulière des politiques publiques menées, de leur analyse et de la diffusion des résultats en comité exécutif* ».

Il existe bien une direction de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion externalisée directement rattachée à la direction générale des services.

Cependant, si cette direction contrôle la gestion externalisée, elle n'évalue en revanche pas les politiques publiques de la ville. Elle ne dispose d'aucun moyen humain pour le faire.

Or il semblerait de bonne gestion, compte tenu des moyens employés et de la rareté de la ressource que la ville se dote des moyens effectifs de mettre en œuvre la délibération qu'elle a adoptée. Cela lui permettrait de porter précisément une opinion sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats atteints par les différentes politiques publiques qu'elle conduit. Elle pourrait ainsi mieux adapter les moyens aux priorités qu'elle se définit.

**Recommandation n° 10 : Se donner les moyens de mesurer véritablement l'efficacité des services à partir d'objectifs stratégiques prédéfinis et d'indicateurs de performances mesurés régulièrement et centralisés. Evaluer en permanence les résultats des politiques publiques et en tirer les conséquences opérationnelles.**

## **5 LA GESTION ET L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE**

### **5.1 L'organisation de la fonction immobilière**

La fonction immobilière se partage essentiellement entre trois délégations : la délégation générale urbanisme, aménagement et habitat (DGUAH), la délégation générale architecture et valorisation des équipements (DGAVE) et la délégation ville durable et expansion (DGVDE).

#### **5.1.1 La stratégie foncière et immobilière**

L'action de la DGUAH en matière patrimoniale repose sur deux directions : une direction de la stratégie foncière et du patrimoine (DSFP) et une direction des grands projets, spécifiquement chargée des opérations lourdes (type gestion du Stade Vélodrome).

La DSFP est chargée du volet stratégique. A ce titre, elle est chargée de faire des propositions visant à bâtir la stratégie foncière et patrimoniale de la ville, en communiquant à sa hiérarchie et aux élus les éléments permettant de définir une politique foncière.

Elle s'appuie sur trois services chargés d'améliorer la connaissance physique et juridique du patrimoine et de réaliser des études techniques de relogement des services, ou des études préalables aux cessions, acquisitions et prises à bail notamment. Un deuxième service est chargé de la gestion locative des biens et de signaler les problèmes de gestion. Enfin, le service action foncière est chargé d'étudier la cessibilité des biens, conduit les procédures d'acquisitions et de disposition des biens sous leurs diverses formes (droit de préemption, cession, bail de longue durée, expropriation...).

#### 5.1.1.1 La connaissance du patrimoine

Pour autant, la ville ne dispose toujours pas d'une base de données exhaustive permettant de connaître de manière très fine la consistance de son patrimoine<sup>80</sup>. En particulier, le recensement des immeubles gérés par la ville, qu'elle soit propriétaire ou locataire, est lié à une base de données informatique appelée « référentiel patrimoine » qui, n'étant pas interfacé avec le systèmes d'information de la DRH ni celui des finances, ne permet par exemple pas de connaître l'état de santé des bâtiments, leurs surfaces utiles ou bien encore le nombre d'agents qui y sont postés.

L'ambition de cet outil informatique était pourtant de disposer d'une base de données assortie de données techniques, juridiques et financières complètes. Toutefois, si les données d'acquisition et de cession sont correctement entrées dans la base, faute de mobilisation des différents acteurs et peut-être de sensibilisation suffisante à l'intérêt de cet outil, elle est encore très loin d'offrir des renseignements techniques et financiers directement exploitables pour l'ensemble des bâtiments, telle qu'une vision de l'état des immeubles, ou du coût complet des implantations. Or, faute de vision globale, elle est dans l'incapacité de gérer de manière efficace et économe des deniers publics les biens dont elle est propriétaire ou locataire et de construire une stratégie rationnelle et éclairée de la gestion de son patrimoine.

Les enjeux sont pourtant considérables : la ville est propriétaire de près de 450 écoles, de 65 établissements liés à la petite enfance, de 85 établissements culturels, de 5 000 références de constructions et 3 000 références de terrains. La ville occupe en outre pour ses services 70 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 30 000 m<sup>2</sup> d'ateliers répartis sur 72 sites. Enfin, le projet de schéma directeur immobilier estimait qu'il existait près de 2 700 m<sup>2</sup> de locaux vacants.

Les documents produits en réponse aux observations provisoires, montrent que même si l'ordonnateur affirme le contraire, la base de données patrimoniales est encore loin d'être exhaustive. Les données détaillées de 5 000 équipements doivent encore être renseignées (environ 55 % des équipements). Elle ne comprend pas de description qualitative de l'état des biens et n'est toujours pas interfacée avec les logiciels financiers de la ville. Pour autant la ville dit avoir pour objectif de mener à bien ce chantier d'ici le 31 décembre 2019.

#### 5.1.1.2 Les objectifs immobiliers de la ville

Il peut être relevé qu'un projet de schéma directeur immobilier des services municipaux a été ébauché en 2013 avec l'ambition de bâtir une prospective en la matière, en s'appuyant sur les service « Etudes expertises et connaissance ».

Partant du constat que la ville dispose d'un vaste parc immobilier, devenu techniquement hors norme et fonctionnellement obsolète par un manque de maintenance courante et de l'existence de contraintes budgétaires il insistait sur la nécessité de bâtir une stratégie immobilière qui reposerait sur deux axes : la connaissance du patrimoine et de ses occupants, de son coût toutes dépenses comprises, puis à partir de ces données bâtir une stratégie de regroupement et de rationalisation de l'occupation des locaux, maintenir le patrimoine et l'adapter aux besoins des occupants.

Les objectifs de ce projet sont à ce stade incomplètement remplis, comme le schéma lui-même qui n'a pas été complètement élaboré, ni par conséquent adopté.

---

<sup>80</sup> A défaut de base de données fiable, les services utilisent davantage des dossiers partagés qui regroupent tous les documents correspondant à un bien donné, et disposent d'un tableau d'inventaire des dossiers en portefeuille.

Il n'a pu être produit d'élément permettant d'objectiver que l'ambition de rationalisation d'implantation ait été suivie d'effets, sauf opérations ponctuelles pour lesquelles l'économie subséquente ne peut être démontrée (cf. le regroupement opéré à l'îlot Allar ci-dessous), ni qu'un effort significatif de maintenance et d'adaptation du parc immobilier ait été entrepris à la suite de ce schéma directeur.

Des objectifs assez généraux, certes guidés par la volonté de diminuer les charges de fonctionnement de la ville, sont par ailleurs assignés aux services. L'on trouve, par exemple, parmi ces objectifs, l'établissement d'un plan de renégociation des principaux loyers de la ville ayant pour but d'obtenir rapidement une baisse des loyers de 10 %. Il est précisé à ce propos que la ville est en général propriétaire des locaux où sont implantés ses services, mais qu'elle est néanmoins locataire dans environ 25 % des cas<sup>81</sup>. Si un tel plan est théoriquement concevable, il se heurte à des difficultés pratiques tenant à la durée des baux souscrits par la ville, le plus souvent construits selon les modalités des baux commerciaux, c'est-à-dire notamment enfermés dans des périodes de reconduction triennales, ce qui obère fortement la capacité à mener à bien ces renégociations dans des délais brefs, sauf à supporter les conséquences très onéreuses d'une résiliation anticipée. L'ordonnateur estime pour sa part que ces durées ne présentent pas d'inconvénient particulier.

D'autre part, les démarches de relogement des services paraissent davantage être précédées de demandes émanant des services plutôt que par une volonté politique forte de rationaliser leurs implantations. En effet, les procédures de relogement décrites à la chambre, sont formalisées dans un logigramme à travers lequel il est manifeste qu'elles obéissent à des phénomènes de guichet : les demandes de relogement peuvent émaner tant des élus, que du DGS, que des services utilisateurs, de la DGUAH ou d'autres acteurs. Elles sont ensuite centralisées par la division études et soumises à une validation de principe du DGS. S'ouvre ensuite une période de définition des besoins élaborée par le service concerné, en ayant recours, le cas échéant, à une assistance à maîtrise d'ouvrage, aux fins d'établir une « fiche programme » validée par le service utilisateur, qui conditionne alors la recherche du site qui pourra accueillir le service relogé. Pour accroître l'efficacité des relogements, ce type de procédure devrait être abandonné au profit d'une stratégie d'ensemble.

Parmi les inconvénients liés au relogement des services, figurent également les coûts liés à la remise en l'état des locaux quittés, les coûts de déménagement puis de réaménagement des locaux nouveaux, potentiellement élevés, et que la ville n'a pas toujours intérêt, ou les moyens de supporter. Enfin, le volet social lié à de telles mesures ne doit pas être négligé et suppose de recueillir au préalable un large consensus des agents, pour qui de telles mesures peuvent être mal vécues. Aussi, la ville a parfois eu recours à des prestations d'accompagnement. Cela a été le cas de l'installation des services dans l'îlot Allar, pour lequel la mairie a loué les services d'un transporteur afin d'assurer des navettes destinées à acheminer les agents sur leur nouveau lieu de travail, y compris au cours de la pause méridienne.

Compte tenu du mauvais entretien du patrimoine disponible de la ville, cette dernière se trouve souvent contrainte de se tourner vers des locations dans le secteur privé, à plus forte raison si les nécessités de relogement sont enfermées dans des délais contraints. Ces délais contraints résultent de décisions prises en urgence ou de défauts de communication ou de coordination entre les services gestionnaires et les décisionnaires. Les services notent dans le même ordre d'idées des arbitrages politiques, différents de ceux attendus par les services instructeurs.

---

<sup>81</sup> Source : Ville de Marseille.

Des problèmes de coordination interservices sont également relevés, dès lors que les relogements sont menés par la DGAVE lorsqu'elle intervient en tant que réalisateur de l'opération, à la demande de la DGUAH. Des difficultés de suivi des dépenses effectuées et des plannings de réalisation sont en particulier soulignées.

L'objectif de diminution des charges de loyers n'a pu être tenu (cf. tableau ci-dessous), même si les services dirigent leurs efforts en ce sens.

**Tableau n° 34 : Evolution des charges locatives**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Locations et charges de copropriétés	17 726 889	20 854 830	18 798 070	17 479 334	20 572 335	20 125 119	2,60 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le retour sur investissement de ces démarches est difficilement mesurable et doit être évalué avec la plus grande prudence. Cela est d'autant plus difficile qu'il n'existe aucun outil d'évaluation de cette démarche de relogement et que les données qui permettraient de construire un tel outil sont difficilement accessibles aux services de la DGUAH (telles que les dépenses effectivement réalisées). De plus les ressources matérielles et humaines nécessaires à la conduite d'une telle évaluation sont insuffisantes.

Outre cet objectif de réduction des loyers, la gestion immobilière comprend un volet de réduction du patrimoine immobilier qui se traduit par l'objectif d'assurer des recettes de « valorisation foncière » (autrement dit de ventes) d'au moins 15 M€ par an ces dernières années, voire 30 M€ les précédentes.

Cet objectif a davantage pour finalité d'abonder les recettes du budget, que de rechercher des formes plus complexes de valorisation du foncier disponible. Un tel objectif financier ne permet guère que de se résigner à conclure des opérations de promotion immobilière avec les différents acteurs du secteur, et non à bâtir une démarche d'ensemble de gestion et de valorisation de la ressource foncière au profit d'opérations d'envergure qui s'inscriraient par exemple dans le cadre d'une politique publique ambitieuse en matière de logement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a estimé que la ville ne se résignait pas à conclure des opérations de promotion immobilière en l'absence de stratégie, mais qu'elle « arrivait à conjuguer la perception de recettes et la mise en œuvre d'un processus ambitieux de participation du foncier appartenant à la ville aux opérations d'aménagement, à l'éradication de l'habitat indigne, ainsi qu'à la création de logements pour tous les Marseillais grâce à des cessions à des bailleurs sociaux ». Ainsi sur 257 cessions entre 2012 et 2017 42 cessions ont été effectuées à des logeurs sociaux (16 %) et 43 cessions à des aménageurs. Il n'y a donc pas, selon lui, « absence de stratégie, mais peut-être un défaut de formalisation de la stratégie ».

L'on relève par ailleurs des résultats très faibles en matière d'appropriation par la ville des biens sans maître, à la fois en raison de la mauvaise connaissance de la matière susceptible de recevoir cette qualification, autrement que par la voie de signalements sporadiques des administrés, mais aussi faute de moyens humains.

**Recommandation n° 11 : Mettre en place rapidement une base de données exhaustive du patrimoine dont la ville est propriétaire ou locataire permettant de disposer d'une vision de l'état de santé des bâtiments et de leurs coûts complets, et l'actualiser en permanence. Construire et adopter une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement.**

### 5.1.2 La gestion technique des bâtiments

La délégation générale architecture et valorisation des équipements (DGAVE) a principalement pour vocation de superviser les études et les grands projets de construction à travers une direction dédiée. Un grand projet s'entend dès lors que son budget excède le million d'euros. Elle est constituée de chefs de projets et d'ingénieurs et sont en mesure de réaliser en interne la maîtrise d'œuvre des opérations, et d'en assurer la maîtrise d'ouvrage.

La délégation dispose également d'une direction d'expertise technique, qui gère les contrats et marchés des bâtiments, dont ceux d'entretien, de maintenance et de sécurité. Elle dispose d'expertise en interne en matière de structures de bâtiment et de fluides. Les contrats de maintenance des équipements de sécurité et des installations de chauffage, ainsi que les consommations énergétiques sont expertisées et suivies de manière régulière.

Toutefois, la ville de Marseille ne s'est pas donnée d'objectifs en matière de politique de réduction de sa facture énergétique. En dépit de la démarche obligatoire de diagnostics des performances énergétiques qui a été menée, aucune conséquence significative n'a été tirée de leurs enseignements.

Il n'existe en particulier pas de programmes d'investissement consacrés à l'amélioration systématique des performances énergétiques des bâtiments, qu'il s'agisse de travaux d'isolation par exemple ou de mise en place d'équipements susceptibles de contribuer à optimiser le rapport entre performance et rendement des appareils de chauffage et de climatisation, bien que cela puisse être un levier d'économies et d'amélioration du confort des agents et des usagers des équipements communaux. Les dépenses énergétiques, eau comprise, occasionnent en effet une dépense moyenne annuelle de 30 M€.

Ces questions ne sont envisagées qu'à l'occasion d'opérations de rénovation lourdes ou de constructions de bâtiments neufs, ce qui paraît regrettable. Par ailleurs, il n'existe pas de démarche incitative à destination des services en matière d'économie d'énergie, ni même subsidiairement de sensibilisation particulière des utilisateurs aux bonnes pratiques sur ce thème. Les démarches d'économies entreprises se heurtent d'ailleurs parfois à l'hostilité des personnels et usagers et privilégient le confort au coût. A titre d'exemple, il a été décidé de continuer à chauffer les écoles, même en l'absence des élèves, face à l'hostilité des personnels.

En ce qui concerne la gestion des bâtiments, la délégation s'appuie sur une direction des régies comprenant environ 300 agents, qui sont les interlocuteurs de proximité en matière de gestion et d'entretien bâtiminaire.

Le volet technique de la gestion de l'immobilier est assuré par deux directions territoriales (Nord et Sud), dans lesquelles est affecté un ingénieur par arrondissement. Celui-ci est appuyé par une équipe de trois à huit techniciens, chaque technicien étant responsable de plusieurs bâtiments.



Faute de disposer d'un carnet de santé par bâtiments, la délégation s'en remet à la connaissance qu'ont chaque ingénieur et chaque technicien des bâtiments dont ils ont la charge pour lui signaler les dysfonctionnements et travaux que requièrent les immeubles. L'ordonnateur a précisé que cette direction utilisait également dans le cadre de la programmation des travaux les comptes-rendus effectués par les prestataires extérieurs à l'occasion des contrôles, vérifications, diagnostics et opérations de maintenance qu'ils réalisent au sein des bâtiments recevant du public.

Cette manière de procéder n'est pas satisfaisante. Elle ne permet pas à la direction générale et aux élus de disposer d'une vision d'ensemble de l'état du patrimoine et des travaux qu'il serait nécessaire d'engager afin de le réhabiliter, de l'améliorer ou même simplement de l'entretenir de manière efficiente. Il est de ce fait impossible de mettre au point une planification rationnelle et documentée des dépenses d'investissement, de sécurité, d'accessibilité, d'entretien et de réparation que nécessitent les bâtiments et équipements, et d'établir des ordres de priorité pour ces différentes interventions.

Au lieu de cette approche systémique, la délégation centralise les signalements et besoins exprimés par les services et gestionnaires de bâtiments, ce qui donne lieu à des tableaux annuels de listes prévisions de travaux, chiffrés ou non. L'écart entre demandes et réalisations est par ailleurs assez substantiel, eu égard au nombre important de reports d'une année sur l'autre. L'arbitrage semble être davantage guidé par les considérations d'urgence ou des disponibilités budgétaires, que par une démarche d'entretien raisonnée et régulière du patrimoine.

D'ailleurs, quand bien même le responsable de bâtiment estimerait l'intervention urgente, il n'est pas pour autant garanti que les travaux demandés ne soient pas reportés. Tel est le cas par exemple des nombreuses demandes formulées à propos d'immeubles situés dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement.

Les moyens alloués à l'entretien du patrimoine sont modestes, à peine 24 M€ par an en moyenne sont consacrés à l'entretien courant, ce qui représente moins de 15 % des charges à caractère général.

S'agissant des dépenses d'investissement sur le patrimoine, dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur avance qu'il a investi un montant moyen de 14,3 M€ par an sur la période 2016-2018 au titre des OPA, sans pouvoir justifier ces chiffres. Lors du contrôle, les chiffres produits par la ville à ce sujet ne faisaient état que d'un montant de 299 000 € de travaux réalisés par les deux directions territoriales, et ne portaient que sur la seule année 2017.

La ville consacre par ailleurs à des opérations pluriannuelles d'investissement sur la réhabilitation ou l'amélioration de son patrimoine (appelées OPI et qui s'apparentent à des AP-CP), en moyenne moins de 60 M€ de crédits budgétaires, ce qui représente en moyenne moins de 15 % de ses dépenses réelles d'investissement et un peu plus du tiers de ses dépenses d'équipement. Il est incidemment rappelé que le suivi de l'avancement physico-financier de ces opérations est assez peu accessible au lecteur des documents budgétaires et comptables de la ville.

Compte tenu de son état général, ce volume d'investissement ne suffit pas à garantir un niveau d'entretien satisfaisant du patrimoine de la ville, qui de ce fait est condamné à se dégrader lentement jusqu'à exiger des remplacements ou des interventions lourdes afin de le conserver ou de le remettre en état. Ce sous-investissement n'est pas sans conséquence sur

l'image de la ville, de ses services, de la sécurité et du bien-être de ses administrés et de ses agents.

La ville devrait donc se doter des moyens nécessaires à l'établissement d'un carnet de santé de ses bâtiments, qui constituerait le préalable à la définition d'une politique rationnelle et efficace d'entretien de son patrimoine, dans laquelle les risques seraient identifiés et ses priorités clairement définies. Elle devrait en outre mettre à disposition de cette politique davantage de moyens, ce qui serait de nature à majorer ses chances de la conduire avec succès.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'il avait engagé une consultation afin de réaliser un audit technique des écoles, qui permettra d'enrichir la base de données patrimoniale et de définir, chiffrer puis programmer des études et travaux. Il a également signalé qu'un audit des bâtiments les plus énergivores serait prochainement réalisé par un ingénieur de la ville.

**Recommandation n° 12 : Définir une politique d'entretien du patrimoine de la ville se fondant notamment sur les carnets de santé des bâtiments. L'assortir d'objectifs chiffrés et en mesurer les résultats régulièrement.**

### 5.1.3 La gestion de l'espace public

La délégation générale ville durable et expansion (DGVDE) intervient en matière patrimoniale sur trois champs principaux : la gestion du système informatique « référentiel patrimoine » évoqué plus haut, les parcs et jardins et l'espace public.

Concernant les parcs et jardins, environ 500 agents y sont affectés pour assurer à la fois la surveillance et l'entretien de ces espaces. Aux dires de la ville, l'essentiel de l'entretien courant serait assuré par les employés municipaux et seuls les travaux importants seraient externalisés.

La direction de l'espace public est quant à elle notamment chargée de la gestion des marchés forains et des terrasses. Elle se heurte à des difficultés de mise en œuvre des tarifs des redevances qui sont appliquées aux utilisateurs et occupants du domaine public.

Il existe en effet à Marseille un foisonnement de nuances tarifaires dont le bien-fondé échappe à la chambre. Pour ne parler que du domaine public terrestre (et hors stationnement des véhicules), il existe un écheveau de plusieurs centaines de tarifs qui s'appliquent aux droits de place sur les marchés, foires et kermesses ; aux droits de stationnement des étalages, terrasses, kiosques, vitrines ; aux droits de voirie et de stationnement des objets et ouvrages en saillie et matériels de chantier sur le domaine public ou bien encore pour la publicité. Une simplification des grilles tarifaires paraîtrait de bonne administration et faciliterait tout à la fois leur lisibilité, mise en œuvre et contrôle.

S'agissant du contrôle des terrasses, la ville est confrontée à des difficultés de respect des limites des autorisations qu'elle accorde, en raison du fait que les sanctions applicables sont trop peu dissuasives au regard du bénéfice que le contrevenant peut en retirer. En effet, le dépassement des limites pour une terrasse de café ne peut être sanctionné que par une amende de 38 €. Le recours à la force publique pour évacuer les contrevenants n'étant possible qu'avec l'accord préalable du Procureur de la République, la ville n'est en pratique pas en mesure de faire correctement appliquer les règles d'occupation du domaine public.

**Recommandation n° 13 : Simplifier la grille des tarifs municipaux.**

## 5.2 Le patrimoine scolaire

### 5.2.1 Le nombre d'écoles

Dans les écoles de Marseille, le nombre d'élèves par classe est supérieur à 25 dans 35 % des écoles maternelles et primaires et les trois quarts des écoles ne disposent pas d'installations d'éducation physique et sportive. Pour les écoles primaires et élémentaires, 51 % des établissements (113 sur 222<sup>82</sup>) ne disposent pas d'installations d'EPS. L'ordonnateur estime pour sa part dans sa réponse aux observations provisoires que 75 % des écoles élémentaires sont ou vont être équipées en la matière.

Le nombre d'élèves scolarisés a fortement augmenté ces dernières années. Ainsi entre la rentrée scolaire 2016 et celle de 2018, les écoles ont dû accueillir 1 200 élèves supplémentaires, dans un nombre d'écoles sensiblement identique. L'on peut observer que le nombre de nouvelles écoles faisant partie du réseau d'éducation prioritaire (REP) est stable, alors que ces dernières ont accueilli 560 élèves de plus entre 2016 et 2018.

Par ailleurs, les établissements en REP impliquent un dédoublement des classes de CP et de CE1. A Marseille, cela représentait 415 classes à la rentrée 2018 (ainsi que 159 classes en co-intervention), alors même que les écoles de la ville manquent particulièrement de locaux disponibles pour mettre en œuvre ces mesures.

Ce problème de locaux disponibles pourrait être encore très sensiblement majoré avec la mise en place de la scolarité obligatoire dès l'âge de 3 ans.

**Tableau n° 35 : Evolution du nombre d'élèves et du nombre d'écoles**

<b>Nombre d'élèves</b>	éd.acc. <sup>83</sup>	REP	REP+	hors REP	<b>Total</b>
Rentrée 2016	1 557	5 727	29 224	39 485	<b>75 993</b>
Rentrée 2017	1 557	5 693	29 332	39 541	<b>76 123</b>
Rentrée 2018	1 613	5 767	29 784	40 037	<b>77 201</b>
<b>Variation nombre d'élèves 2018-2016</b>	<b>56</b>	<b>40</b>	<b>560</b>	<b>552</b>	<b>1 208</b>
<b>Nombre d'écoles</b>	éd.acc.	REP	REP+	hors REP	<b>Total</b>
Rentrée 2016	13	37	159	233	<b>442</b>
Rentrée 2017	13	37	159	235	<b>444</b>
Rentrée 2018	13	37	159	235	<b>444</b>

Source : Education nationale

<sup>82</sup> Source : Education nationale.

<sup>83</sup> éd.acc. = éducation accompagnée. Ecoles disposant de moyens légèrement supérieurs à celles qui sont hors réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP +), mais se trouvant en-deçà des critères définis de l'éducation prioritaire.

## 5.2.2 L'entretien des écoles

Les données recueillies auprès de l'Education nationale montrent que l'état du patrimoine scolaire est très dégradé. Les signalements recueillis recouvrent la période 2015-2018. Enfin, un point particulier a été réalisé à la suite des intempéries survenues au cours du mois de novembre 2018.

L'état de dégradation des écoles frappe très majoritairement les établissements des 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements. Il peut se décliner de la manière ci-dessous.

### 5.2.2.1 Etat du bâti

Concernant l'état du bâti, les services de l'Education nationale ont effectué des signalements sur ce sujet à propos de 54 écoles. Ces écoles se concentrent en majorité dans les arrondissements les plus défavorisés : 3<sup>ème</sup> arrondissement (9 écoles), 13<sup>ème</sup> (11 écoles), 14<sup>ème</sup> (7 écoles) et 15<sup>ème</sup> (10 écoles). Les réponses de la ville sont pratiquement inexistantes puisqu'elle n'a apporté aucune réponse à 95 % de ces signalements. L'ordonnateur estime cependant que ces écoles ne sont pas très dégradées et que les signalements relatés ci-dessous doivent être relativisés car ils sont formulés par des enseignants et des directeurs d'écoles « *qui ne sont pas des professionnels du bâtiment* ». Il considère par ailleurs que ces remarques ne concernent qu'un faible pourcentage des écoles de la ville.

Ceux-ci sont pourtant d'une gravité préoccupante : dans 32 écoles, le bâti est signalé comme délabré, en mauvais état ou vétuste. Les autres signalements concernent des plafonds qui tombent ou menacent de tomber dans 7 écoles, des murs fissurés, des problèmes d'étanchéité, un avis défavorable de la commission de sécurité sur le risque incendie, une absence d'avis de la commission de sécurité et des risques électriques (école St Barthélémy, 14<sup>ème</sup>), dont certains sont dus à des réparations effectuées avec des fils carbonisés lors d'un incendie précédent (école Rose La Garde, 13<sup>ème</sup>) ou bien encore une école dont les sanitaires étaient mal raccordés au tout à l'égout, ce qui s'ajoutant à une rupture de canalisation d'assainissement a rempli le vide sanitaire d'eaux usées (école Busserine, 14<sup>ème</sup>).

L'école du boulevard National (3<sup>ème</sup>) peut être citée comme un exemple de ce qui existe de pire dans les écoles marseillaises dont la situation a même été relatée dans un article de la presse nationale courant 2016. Plus de deux ans après la parution de cet article, bien peu de choses ont changé. A tel point qu'à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement à la loi sur l'école déposé par Mme Cathy Racon-Bouzon (députée de la 5<sup>ème</sup> circonscription des Bouches-du-Rhône), l'Etat devrait engager un diagnostic complet du bâti de l'ensemble des écoles de Marseille, sous réserve que cet amendement ne soit pas soumis à la censure du Conseil constitutionnel. En réaction, la ville a décidé par délibération du 1<sup>er</sup> avril 2019 de faire procéder par un organisme à un diagnostic technique de l'ensemble de ses écoles pour un coût évalué à 6 M€, ce qui confirme implicitement, si besoin est, qu'elle connaît effectivement très mal l'état exact de son patrimoine.

Pour témoigner de l'absence de progrès en deux ans, un grand quotidien national rapportait ainsi dans son édition du 22 novembre 2018 au sujet de l'école du boulevard National que : « [...] en octobre, quatre dalles du faux plafond de leur classe, au troisième étage du bâtiment, sont tombées au nez des enfants, gorgées de pluie. De nouvelles ont été installées mais la toiture, elle, fuit toujours [...] ».

*Au quatrième étage de cet ancien bâtiment postal, la tête d'un pigeon mort a percé le faux plafond. Dans chaque pièce, les pièges à cafards débordent de proies. Une gouttière est*

*déboîtée. L'autre crevée. Le tout se déverse dans la cour. Au rez-de-chaussée, plusieurs portes n'ont plus de poignées extérieures. « Depuis un an », précise une enseignante. La cantine, trop exigüe, propose quatre services. Pour la même raison, les récréations s'étalent en deux sessions. Le plus inquiétant est sûrement cet escalier d'évacuation en colimaçon, terriblement étroit, qui avait déjà fait l'objet d'une alerte en 2014, lors de la visite du comité d'hygiène et de sécurité. « On ne l'utilise pas pour les exercices d'évacuation, ce serait trop dangereux », témoigne une enseignante ».*

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que des travaux de maintenance et de réparation sont effectués chaque année, de manière mesurée, car un projet de rénovation et d'extension de cette école a été décidé.

Un autre journal, faisait état le 15 novembre 2018 du témoignage de la directrice de l'école La Castellane (16<sup>ème</sup>) : *« J'ai le couloir qui se transforme en douche au moindre orage, le portail qui se gondole, devenu impossible à ouvrir ». Le seul changement positif, dit-elle, c'est ce numéro coupe-file qui permet de joindre les services de la mairie plus rapidement qu'avant : « On attend moins longtemps au téléphone (cinq à dix minutes quand même), mais derrière, les travaux traînent toujours ». Depuis la rentrée, elle a huit demandes d'intervention en attente, pour trois de réglées ».*

Le danger provient aussi parfois des immeubles voisins des écoles. Il en va ainsi de l'école Sainte-Cécile (5<sup>ème</sup> arrondissement) dont la cour et la salle polyvalente sont surplombées par un immeuble frappé d'arrêté de péril imminent depuis le 21 février 2019, obligeant les propriétaires à procéder aux travaux sous un mois.

L'expert désigné par le tribunal administratif faisait état *« d'une importante lézarde dans le mur pignon constituant un risque de basculement de la façade latérale sur l'école voisine ».*

Pour faire face à cette menace d'effondrement, la mairie a installé sous le préau un tunnel d'accès à la cour en bois aggloméré et des palissades du même bois dans la cour, ce qui ne semble pas garantir totalement la sécurité des élèves.

L'ordonnateur a indiqué qu'il surveillait les éventuelles évolutions structurelles de l'immeuble et qu'il envisageait de l'acquérir à l'amiable ou par déclaration d'utilité publique.

La chambre souligne qu'il est possible de recourir à d'autres moyens dont la mise en œuvre est beaucoup plus rapide. En effet, en présence d'un arrêté de péril non exécuté dans le délai fixé, le maire peut mettre en demeure le propriétaire de procéder aux travaux. A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti par la mise en demeure, il fait procéder d'office à leur exécution. Il peut également faire procéder à la démolition de l'immeuble dans les conditions prévues par le code de la construction et de l'habitation (*cf.* notamment le V de l'article L. 511-2 de ce code).

#### 5.2.2.2 Etat d'entretien général

53 écoles ont fait l'objet de signalements concernant l'état d'entretien général. Dans près de 75 % des cas, les signalements n'ont pas fait l'objet de réparations (14 réparations seulement). Ces problèmes d'entretien sont dans 22 écoles (41 %) relatifs à des problèmes de portes et de fenêtres qui ne ferment pas ou mal ainsi qu'à des problèmes d'isolation.

Par ailleurs, dans 13 écoles (25 %) ont été constatés des problèmes de toilettes non utilisables, en nombre insuffisant ou bien vétustes ainsi que des problèmes de plomberie. L'on trouve encore des câbles électriques apparents ou dangereux ou bien un local électrique non verrouillé.

### 5.2.2.3 Présence ou suspicion d'amiante

45 écoles ont fait l'objet de signalements au titre de la suspicion de présence d'amiante, mais dans 95 % des cas les analyses n'ont pas été faites (43 écoles non analysées). Ces signalements affectent dans les deux tiers des cas des écoles des 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissement (30 écoles concernées). L'ordonnateur a indiqué que l'ensemble des écoles était suivi et que lorsque de l'amiante friable est détectée, le problème est traité.

### 5.2.2.4 Présence de nuisibles

Dans 48 écoles a été signalée la présence de nuisibles ; dans deux cas il s'agit de punaises de lit. Les taux de réponses à ces signalements sont pratiquement inexistantes (8 %). Les écoles des 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements sont les plus affectées par ce type de signalements, puisqu'elles représentent plus de 80 % des signalements. L'ordonnateur a indiqué pour sa part que des interventions étaient réalisées le plus rapidement possible lorsque l'alerte donnée est confirmée par les services de la ville.

### 5.2.2.5 Problèmes de chauffage

67 écoles ont fait l'objet de signalements à propos de problèmes de chauffage. Il peut être à nouveau remarqué que ce type de problème est particulièrement marqué dans les écoles des 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissement qui représentent plus des deux tiers des signalements (45 écoles sont concernées).

Le taux de réponse par la ville à ces signalements est un peu meilleur que pour les deux précédentes catégories, sans pour autant être satisfaisant, puisque presque la moitié des signalements ont été traités, le plus souvent par une augmentation des températures.

### 5.2.2.6 Alertes faisant suite aux intempéries du mois de novembre 2018

52 écoles ont connu des signalements relatifs à des fuites et infiltrations importantes d'eau à la suite des intempéries survenues à l'automne 2018. La description des dégâts survenus dans les différents établissements permet de considérer qu'une part significative des sinistres résultent du mauvais état d'entretien des toitures, des descentes d'eaux pluviales et des regards, ou des menuiseries.

Ces infiltrations et inondations multiples sont la manifestation soit de défauts de conception ou d'entretien des infrastructures, soit encore de leur vétusté.

Si dans une dizaine de cas, il peut être considéré que les problèmes constatés ont été réglés de manière satisfaisante par des réparations ou interventions adaptées, dans la quarantaine d'autres écoles touchée, les solutions apportées ont le plus souvent consisté à évacuer l'eau ou à attendre que les murs et plafonds sèchent, ce qui les expose à la répétition des sinistres observés à l'automne 2018, dès lors que surviendra un épisode pluvieux de forte intensité.

<p><b>Recommandation n° 14 : Définir une stratégie de remise à niveau urgente du patrimoine scolaire et y dédier les moyens nécessaires en vue de la mettre en œuvre immédiatement. Se fixer des objectifs élevés d'efficience en matière de traitement des demandes de travaux, signalements et alertes. Mesurer les résultats atteints et prendre les mesures correctrices nécessaires</b></p>
--

### 5.2.2.7 Les moyens financiers affectés à l'entretien des écoles

La chambre a examiné le détail des dépenses d'entretien de réparation et de maintenance à partir des fichiers comptables de la ville. Il en ressort qu'elles sont certes principalement ciblées sur les écoles, mais qu'elles sont pour plus de 99 % d'entre-elles, constituées d'interventions d'un montant inférieur à 5 000 €, ce qui tend à montrer qu'il s'agit le plus souvent d'opérations ponctuelles, en fonction des urgences, et menées en dehors de toute idée d'entretien planifié.

D'ailleurs, si l'on se fonde sur les dépenses d'entretien, de réparations et de maintenance des écoles payées au cours des trois derniers exercices (2015 à 2017), il en ressort que le montant dépensé est en moyenne de 4,1 M€ par an, soit à peine 9 300 € par an et par école (hors OPA).

**Tableau n° 36 : Répartition par montant des interventions (\*) dans les groupes scolaires**

	2016	2017
Inférieure ou égale à 5 000 € TTC	98,55%	99,16%
Entre 5 000 et 10 000 €	1,20%	0,60%
Entre 10 000 et 15 000 €	0,14%	0,16%
Supérieure à 15 000 € TTC	0,11%	0,08%
Total	100,00%	100,00%

(\*) Entretien et réparations sur biens immobiliers  
Source : Comptabilité d'engagement ville de Marseille

Certes, la ville investit des sommes un peu plus importantes pour leur rénovation, mais cela ne compense guère le défaut généralisé d'entretien préventif.

L'analyse des opérations pluriannuelles d'investissement (OPI) consacrées aux groupes scolaires montre un effort très réduit en matière de construction et de rénovation lourde des établissements. Si 175 M€ de crédits étaient ouverts sur la période 2012-2017, moins de 81 M€ de dépenses avaient été effectivement engagées fin 2017, soit 46 % du programme. L'ordonnateur faisait état dans sa réponse aux observations provisoires de 202 M€ de crédits ouverts et de 97 M€ de réalisations, cependant ces chiffres englobent des opérations et paiements réalisés en 2018 et 2019.

D'autre part, à l'exception notable de la construction du groupe scolaire de la Busserine, qui concentre 44 % des dépenses de la période 2012-2016 (15 M€ sur 34), et au sujet de laquelle il a été révélé qu'elle avait connu des problèmes d'assainissement importants, sur les 29 groupes scolaires qui devaient faire l'objet de travaux entre 2012 et 2017, seuls 15 groupes ont vu les travaux programmés commencer à être réalisés. Ces programmes, relativement peu ambitieux, comparés aux 444 écoles que compte la ville, accusent donc un retard certain.

La chambre signale par ailleurs que la ville avait adopté le principe du recours à un accord-cadre de marchés de partenariat pour réalisation d'une opération de rénovation de 31 groupes scolaires dont les modalités sont analysées ci-après.

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

### 5.2.3.1 Présentation générale

Faisant suite au scandale créé par la parution d'un article dans un journal de la presse nationale, amplement relayé, la ville a par délibération<sup>84</sup> du 16 octobre 2017 adopté le principe du recours à un accord-cadre de marchés de partenariat pour la réalisation d'une opération de rénovation d'écoles dites GEEP<sup>85</sup> (Groupement d'Etudes et d'Entreprises Parisiennes).

Cette opération consistait en la démolition de 31 groupes scolaires, remplacés par la construction de 34 nouveaux établissements, la réalisation d'un gymnase et d'un plateau d'évolution pour chacun des établissements créés, et pour partie, l'entretien courant de ces équipements. Cet accord d'une durée de 4 ans devait conduire à passer trois marchés subséquents comportant chacun 10 à 12 sites.

La chambre rappelle que depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, les différents montages de partenariat public-privé préexistants ont été unifiés sous la forme unique du « marché de partenariat » dont le régime juridique a été rénové. Soumis aux mêmes dispositions générales que les marchés publics classiques, ces contrats bénéficient de dispositions dérogatoires relatives à l'allotissement, à la durée du contrat, aux prix, à leur exécution financière et à la sous-traitance.

Par rapport à un PPP ancienne formule, l'article 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 applicable au moment des faits examinés, procède à une simplification des conditions de recours au marché de partenariat. Les critères de complexité et d'urgence du projet, qui conditionnaient jusqu'alors le recours au contrat de PPP, ont disparu dans ce nouveau cadre juridique.

La procédure de passation d'un marché de partenariat est précédée d'une phase d'instruction qui comprend une évaluation préalable des modes de réalisation du projet (EMRP) et une étude de soutenabilité budgétaire.

L'analyse qui suit de ce rapport montre que le recours à un marché de partenariat n'était pas le plus justifié.

### 5.2.3.2 La justification du recours au contrat de partenariat

Selon les dispositions de l'article 147 du décret du 25 mars 2016<sup>86</sup>, alors en vigueur, la ville a présenté les différentes options de montages contractuels et institutionnels envisageables pour réaliser le projet.

---

<sup>84</sup> Délibération faisant suite à celle du 1<sup>er</sup> avril 2016, approuvant le lancement d'une consultation pour la réalisation d'une mission d'assistance à l'évaluation préalable en vue du renouvellement des groupes scolaires et écoles type GEEP.

<sup>85</sup> Préfabriqués avec charpentes en structure métallique construits dans les années soixante.

<sup>86</sup> Article 147 du décret du 25 mars 2016 : « L'évaluation préalable du mode de réalisation du projet mentionnée à l'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée comporte :

1° Une présentation générale :

a) Du projet, notamment son objet, l'historique, le contexte, ses enjeux et les caractéristiques de son équilibre économique ;

b) De l'acheteur, notamment ses compétences, son statut et ses capacités financières.



En l'espèce, la ville a produit en conseil municipal un rapport de 200 pages présentant l'opération, la situation financière de la commune, la motivation du mode de réalisation et sa soutenabilité financière, rapport complété par l'avis favorable de Fin infra et de la DGFIP.

#### 5.2.3.2.1 Les modes de réalisation écartés

La ville a écarté :

- La délégation de service public au motif que la ville ne peut pas confier à un cocontractant la gestion du service public ;
- La concession de travaux au motif que les actifs construits sont des actifs non-productifs de revenus<sup>87</sup> ;
- Les montages « en boucle ou aller-retour »<sup>88</sup> au motif de la suppression de ces derniers par l'ordonnance du 23 juillet 2015 ;
- Le marché de conception/réalisation<sup>89</sup> aux motifs que la jurisprudence relative à la notion de motifs « d'ordre technique » ne permet pas à la ville de recourir à ce type de marché, d'autant que la construction d'écoles ne présentent pas de difficultés techniques particulières, et que les marchés de conception/réalisation justifiés par l'amélioration de l'efficacité énergétique ne permettent pas de confier la maintenance au titulaire, objectif recherché par la ville ;
- Le marché public global de performance (MPGP)<sup>90</sup> aux motifs :

---

2° Une analyse comparative en valeur actualisée des différentes options de montages contractuels et institutionnels de la commande publique envisageables pour mettre en œuvre le projet, comprenant :

a) Un cadrage, incluant notamment le périmètre, les procédures et le calendrier pour chacune des phases de réalisation du projet, ainsi que la durée totale du contrat ;

b) Une estimation en coût complet des différentes options comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement et de fonctionnement pour l'acheteur et pour le cocontractant avec leur évolution dans le temps jusqu'à la fin de vie ainsi que, le cas échéant, des recettes résultant du projet et le traitement comptable et fiscal retenu.

3° Une présentation des principaux risques du projet comprenant les risques financiers et la répartition des risques entre l'acheteur et le titulaire et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques ;

4° Une analyse de la compatibilité du projet avec les orientations de la politique immobilière de l'acheteur lorsque le marché de partenariat emporte occupation du domaine public ou privé ».

<sup>87</sup> Le contrat de concession de travaux se définit en effet comme une convention par laquelle une personne publique charge un opérateur économique de réaliser un ouvrage à ses frais et de l'exploiter, ce dernier se rémunérant par des redevances perçues à l'occasion de cette exploitation.

<sup>88</sup> Ces montages combinaient en effet autorisation d'occupation temporaire et bail emphytéotique administratif ayant pour objet « l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation ».

<sup>89</sup> Si La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP », impose de dissocier la mission de maîtrise d'œuvre de celle de l'entrepreneur pour la réalisation des ouvrages publics. La loi MOP permet cependant de déroger à cette règle pour la réalisation d'ouvrages d'une technicité particulière, en associant l'entreprise et le concepteur dès les premières phases du projet. C'est le processus de conception-réalisation. Ce marché particulier permet au maître d'ouvrage de confier simultanément la conception (études) et la réalisation (exécution des travaux) d'un ouvrage à un groupement d'opérateurs économiques ou un seul opérateur pour les ouvrages d'infrastructures. Le choix de ce marché est dicté par les caractéristiques intrinsèques ((dimensions exceptionnelles, difficultés techniques particulières...) de l'ouvrage à construire, il est aussi envisageable dans le cas d'un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique (loi « Grenelle II »).

<sup>90</sup> Défini à l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, le marché public global de performance permet à l'acheteur d'associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services), afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Le dispositif n'est

- Qu'il n'opère pas le transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire ni les risques et la charge de travail qui y sont associés (dépôt et demandes d'autorisation, validation des différentes phases d'études du projet...);
- Qu'au regard du nombre d'opérations, il impliquerait une charge que les effectifs des services de la ville ne peuvent assumer en l'état, rallongerait les délais de validation des autorisations administratives et ferait peser sur la ville des responsabilités et tâches auxquelles elle n'est pas à ce jour en mesure de faire face et donc le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage serait nécessaire sans pour autant transférer le risque ;
- Qu'il ne permet pas d'assurer de manière satisfaisante une pérennité des engagements des opérateurs ;
- Que « la ville ayant conclu un marché de maintenance avec un opérateur portant sur l'ensemble de ses écoles, la conclusion d'un marché global de performance intégrant ces prestations remettrait en cause cette organisation « transversale » des prestations de maintenance » ;
- Qu'il ne permet pas d'intégrer dans le périmètre du marché un volet de valorisation immobilière, ce qui ne répond donc pas aux attentes de la ville.

#### 5.2.3.2.2 Les modes envisagés

Trois modes de réalisation ont été envisagés et deux retenus : la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), le marché de partenariat et enfin la Société d'Economie Mixte à Opération Unique<sup>91</sup> (SEMOP).

Dans la SEMOP, il s'agit de créer une société d'économie mixte dans laquelle la ville s'associerait à un opérateur privé, la SEM étant maître d'ouvrage déléguée. L'ordonnateur a écarté cette possibilité car en étant actionnaire il continue de porter le risque, mais il lui est difficile de contrôler et sanctionner les fautes ou retards dans l'exécution de l'opération. Il estimait aussi qu'il existait une incertitude juridique sur le statut des biens à l'issue du marché. Cet argument semble difficile à admettre, sauf à considérer que la ville de Marseille présente une aversion absolue au risque et qu'elle n'est pas en mesure de diriger un projet de construction d'écoles.

La ville a donc choisi de ne comparer que la maîtrise d'ouvrage publique « classique » (MOP) au marché de partenariat (MP).

Après avoir présenté la MOP comme conduisant à recourir à autant de marché de maîtrise d'œuvre et de travaux que d'écoles à construire ( $2 \times 34 = 68$ ), la ville a mis en exergue les avantages comparatifs du marché de partenariat qui selon elle tiendraient « *au transfert de la maîtrise d'ouvrage des opérations ; au périmètre des missions susceptibles d'être confiées*

---

toutefois pas limité à la seule performance énergétique. Il peut être utilisé pour satisfaire tout objectif de performance mesurable. Il peut s'agir notamment d'objectifs définis en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces objectifs peuvent naturellement se cumuler.

<sup>91</sup> Introduite par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014, la SEMOP constitue un mécanisme de partenariat public-privé institutionnalisé conduisant à la fois, par un unique appel public à concurrence, à attribuer un contrat de la commande publique (MPGP, marché de partenariat...) et à sélectionner les opérateurs qui en seront les actionnaires au côté de la collectivité (qui possédera entre 34 et 85 % du capital social), si l'opérateur privé peut détenir jusqu'à 66 % du capital. Néanmoins, la présidence du conseil est nécessairement assurée par un représentant de la collectivité ou du groupement. Le recours à la SEMOP est néanmoins limité à la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service, toute opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivité territoriale.

*au titulaire ; à l'exposition du cocontractant plus importante aux risques du projet ; au respect strict des délais ; à la maîtrise des risques budgétaires ; à la gestion patrimoniale sur le long terme ; à la performance en matière de développement durable ».*

#### 5.2.3.2.3 Des arguments discutables

##### **A- Les arguments relatifs aux inconvénients du marché global de performance**

En vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation la compétence scolaire est une compétence fondamentale que gère toutes les communes, quels que soient les risques que cela comporte. Par ailleurs, en cas de défaillance du titulaire du marché, c'est la ville qui devra y remédier, quel que soit le support contractuel.

L'argument relatif à la charge de travail induite apparaît lui aussi discutable au regard de l'ampleur du projet (moins de 10 % du parc scolaire) et des moyens humains dont dispose la ville (12 000 agents permanents, dont 295 ayant le grade d'ingénieur<sup>92</sup>), d'autant plus que la conception des ouvrages est confiée au titulaire du contrat.

L'argument relatif à la pérennité des engagements des opérateurs au sens de la solidité du titulaire de marché est admissible, cela étant quel que soit son mode de réalisation le suivi de l'exécution du contrat paraît tout aussi fondamental.

Le fait que la ville ait déjà conclu un marché de maintenance pour l'ensemble de ses écoles n'est pas un critère pertinent puisque dans un marché de partenariat ce problème est également susceptible de se poser, sauf à écarter la maintenance du champ du contrat de partenariat.

Concernant la valorisation immobilière des surfaces libérées par la destruction de certains groupes scolaires, entendues comme un moyen de diminuer la redevance due : l'argument avancé par la ville peut s'entendre si la ville estime ne pas être en capacité de se charger de valoriser elle-même ce foncier, ce qui pour une très grande collectivité pose néanmoins question. Incidemment, il peut être relevé que le rapport de la ville, contrairement aux dispositions de l'article 147 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics n'a pas analysé la compatibilité du projet avec les orientations de sa politique immobilière. L'ordonnateur a estimé, à tort, que ces dispositions ne s'appliquaient qu'à l'Etat, alors qu'elles s'appliquent à l'ensemble des marchés de partenariat.

##### **B- Les arguments sur les avantages pratiques du partenariat par rapport au marché loi MOP et au marché global de performance**

Tout d'abord, le schéma MOP est envisagé sous la forme d'un allotissement complet (une école = un marché travaux + un marché de maîtrise d'œuvre) ce qui explique les coûts de procédure beaucoup plus importants, et les indemnités qui seraient dues aux candidats non retenus dans le cadre d'un concours (150 000 € par groupe scolaire). Or, contrairement à ce que laisse entendre la présentation, rien n'interdit à la ville dans le cadre de la loi MOP de ne recourir qu'à 2 fois 3 marchés, comme pour les marchés subséquents prévus dans le marché de partenariat, à condition d'en justifier.

Par ailleurs, que ce soit pour la décision d'écarter les marchés loi MOP ou pour celle concernant le marché global de performance, il est rappelé que dans son rapport annuel de 2015, la Cour des comptes indiquait que si le PPP pouvait répondre à « *des considérations budgétaires*

---

<sup>92</sup> Source paye décembre 2017 communiquée par la ville.

à court terme » il ne pouvait résoudre ces difficultés et générer « des fortes contraintes à long terme ». Ce type de contrat ne se justifie qu'avec un « montant significatif d'investissement, une soutenabilité budgétaire démontrée et une bonne maîtrise par les collectivités des procédures d'attribution et de suivi des contrats » et de citer en exemple la ville de Marseille :

« (...) Les collectivités ne se dotent pas des moyens techniques et humains nécessaires. Or ces contrats sont complexes et nécessitent que soient affectés à leur suivi des agents suffisamment formés et que la collectivité dispose d'un dispositif de contrôle interne efficace. Ce manque d'expertise se retrouve dès la passation du contrat. Ainsi, la ville de Marseille n'a qu'un chef de projet à plein temps pour suivre l'opération du Grand stade, ce qui la rend très dépendante de son assistant à maîtrise d'ouvrage qui a cumulé les missions liées à la programmation, à l'assistance technique au montage du contrat puis au suivi juridique et financier du contrat. L'expertise de la collectivité était d'autant plus requise que le secteur est peu concurrentiel. Dans le cas du stade vélodrome, c'est même le partenaire qui commande et paye son audit ».

L'ordonnateur indique enfin maîtriser les délais de réalisation de l'opération de par son expérience alors qu'il dit le contraire en page 32, pour écarter le marché global de performances (page 60 du rapport). Il a expliqué à ce sujet qu'il n'avait pas d'expérience en matière de marché global de performance et n'était pas en mesure de s'assurer qu'il maîtriserait les délais dans ce type de montage. Il estime que les marchés de partenariat présentent l'avantage de transférer la maîtrise d'ouvrage au partenaire, contrairement au marché de performance ou de conception-réalisation. Dans ces derniers cas, du fait des phases imposées par la loi MOP (esquisse, APS, APD...) il considère que les durées de conception/construction des ouvrages sont par nature plus longs, ce qui milite selon lui en faveur du marché de partenariat.

### **C- L'analyse des bilans financiers prévisionnels des deux modes de réalisation sélectionnés par la ville**

L'analyse comparative de la ville a été élaborée à partir d'un modèle qu'elle dit avoir fait réaliser spécifiquement pour ce projet, mais qui n'a pas été communiqué à la chambre. Quels qu'ils soient, ces modèles sont des simulateurs financiers de chroniques annuelles de flux de décaissements associés à un projet et selon qu'il est réalisé en marchés publics (ou maîtrise d'ouvrage publique) ou en contrat de partenariat.

Les flux de décaissements sont comparés en termes de valeur actualisée nette<sup>93</sup> (VAN). Il faut ensuite estimer la probabilité de la survenance de risques sur le projet, quel que soit son mode de réalisation (risques liés au terrain ou au site, modification du dimensionnement du projet construction en site occupé, défaillance d'un prestataire, surcoûts d'exploitation défaut d'un prestataire, incapacité à atteindre les performances attendues...).

Une fois les risques identifiés, seuls sont retenus les risques quantifiables. Cette quantification repose sur l'analyse de données historiques (retours d'expériences) ou sur des dires d'experts. Elle s'appuie sur la méthode dite *de Monte-Carlo*<sup>94</sup> (qui est une approche statistique du risque). Le modèle permet alors d'estimer la VAN du projet avant et après la prise en compte des risques.

<sup>93</sup> Equivalence entre sommes actuelles et sommes futures.

<sup>94</sup> La méthode de simulation de Monte-Carlo fait référence aux jeux de hasard. Elle désigne une méthode probabiliste, qui calcule une valeur numérique par l'utilisation de procédés aléatoires, 10 000 occurrences en l'espèce.

En l'espèce l'ordonnateur a précisé que la prise en compte des risques repose sur le modèle proposé par Fin Infra et que le taux de risque retenu (85 %) est celui qu'indique ce service de l'Etat pour la construction de bâtiments scolaires.

**Tableau n° 37 : Analyse comparative MOP-Marché de partenariat**

<i>En milliers d'euros</i>	<b>Hypothèses ville de Marseille</b>		
	MOP	Partenariat	Ecart de coût
<b>Investissement</b>			
Coût d'investissement (TTC)	591 766	608 878	- 17 112
- Subventions publiques	0	0	0
- FCTVA	97 073	69 916	27 157
<b>= Coût d'investissement à financer</b>	<b>494 693</b>	<b>538 961</b>	<b>- 44 268</b>
<b>Financement</b>			
Emprunt	494 693	538 961	- 44 268
Frais financier	157 490	240 928	- 83 438
Entretien Maintenance	124 341	121 903	2 438
GER	114 680	114 502	178
Gestion	20 157	48 401	- 28 244
Procédure	39 019	7 265	31 754
Récupération FCTVA		-29 964	29 964
<b>= Total coût de financement</b>	<b>950 380</b>	<b>1 041 996</b>	<b>- 91 616</b>
<b>Valeur actualisée nette (VAN)</b>	<b>620 161</b>	<b>675 442</b>	<b>- 55 282</b>
<b>VAN après prise en compte du risque</b>	<b>733 890</b>	<b>670 843</b>	<b>63 047</b>

Source : Données ville de Marseille

Avant prise en compte des risques, la plupart des postes montrent que la MOP est beaucoup moins coûteuse que le marché de partenariat : 620 M€ contre 675 M€, soit 55 M€ de moins.

Après pris en compte du risque et de la valorisation des bénéfices socio-économiques l'écart s'inverse : le coût de la MOP augmente de 113 M€ et celui du marché de partenariat de seulement 4,5 M€. De sorte que le marché de partenariat coûterait après prise en compte du risque 63 M€ de moins qu'un montage en MOP.

⇒ **Les incohérences et éléments manquants**

Il a été demandé à l'ordonnateur de communiquer toutes les données qu'il a entrées dans le modèle pour vérifier la VAN des deux modes de réalisation, mais il n'a pas été en mesure de communiquer ces informations essentielles que la ville a cependant validées.

⇒ **La valorisation des risques**

Le mode d'emploi du modèle de Fin Infra sur ce point précise que : « *Les risques retenus et les lois et paramètres associés sont proposés par défaut. Si l'utilisateur estime, au vu de son expérience, que le projet envisagé renvoie à des lois et à des paramètres différents, il est alors invité à se rapprocher de la MAPPP pour apprécier l'opportunité de leur prise en compte (...)* L'utilisation de ce modèle, qui n'a pas fait l'objet d'un audit externe, ne saurait dispenser la

*personne publique de faire appel à une assistance financière spécialisée pour réaliser la partie économique et financière de l'évaluation préalable ».*

Pourtant, le rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation remis en conseil municipal n'expose en aucun cas de façon claire et argumentée ce qui fonde un tel écart de niveau de risque entre les deux montages. Le rapport ne reproduit en effet que des simulations de risques et des graphiques prédéterminés par le modèle au seul motif que le niveau de confiance préconisé par Fin Infra pour ce type de projets est de 85 %, sans préciser de quels risques il s'agit précisément.

La ville dit que le choix de retenir les lois de risques de Fin Infra a été fait par mesure de prudence, pour éviter une appréciation trop optimiste du contrat de partenariat. Elle estime en effet que si elle avait dû prendre en compte tous les risques d'un montage en loi MOP l'évaluation du risque aurait été encore plus favorable pour le MP (citant le risque amiante lié aux démolitions et l'expérience de Jussieu, le risque spécifique des travaux en site occupé, l'effet de masse lié au volume des opérations traitées concomitamment).

Toutefois la chambre ne saisit pas en quoi ce risque serait tellement élevé en loi MOP qu'il excéderait même les 85 % que la ville a retenus. Ces risques supplémentaires supposés ne sont pas justifiés par aucun chiffre, et il serait d'ailleurs permis de se demander pour quelles raisons une grande entreprise du BTP serait très performante lorsqu'elle construit en MP, et à l'inverse ne le serait plus du tout dès lors qu'elle est engagée dans une opération régie par la loi MOP.

Ayant statué sur la délibération prise par le conseil municipal en 2017 qui prévoyait le recours à ce marché de partenariat, le tribunal administratif de Marseille a annulé le 12 février 2019 cet acte aux motifs suivants :

*« [...] Il appartient à la ville de Marseille d'apporter, dans l'évaluation préalable du mode de réalisation, des justifications propres au marché de partenariat en cause sur les paramètres qu'elle a retenus et qui ne peuvent être la simple reprise des documents Fin Infra publiés dans le guide d'utilisation du modèle financier d'évaluation préalable du 18 avril 2011. Les risques identifiés dans l'évaluation préalable et répertoriés en trois catégories [...] ne le sont pourtant que de manière générale, sans autres explications liées au projet. L'évaluation préalable reproduit ensuite les simulations de risques et des graphiques et entérine au final une valeur à risque à hauteur de 85 % au seul motif que le niveau de confiance préconisé par Fin Infra pour ce type de projets est de 85 %. Ainsi, si l'évaluation préalable insiste sur la maîtrise du risque « délai », ce risque étant en effet déterminant pour assurer dans les temps les rentrées scolaires, le risque défaillance n'est pas davantage explicité alors que Fin Infra relève que, si l'optimisation des délais dans le cadre d'un contrat global par rapport à un allotissement des marchés peut être aisément entendue, la durée globale de 18 mois retenue pour la passation de l'accord-cadre et des deux premiers marchés subséquents est « réaliste mais ambitieuse ».*

*Il résulte de tout ce qui précède qu'au vu de l'évaluation préalable qu'elle a réalisée, la ville de Marseille ne démontre pas que le recours à un marché de partenariat pour mener à bien son projet « écoles » présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet.*

La ville a fait appel de cette décision.

### ⇒ L'étude de la soutenabilité budgétaire

L'étude de soutenabilité budgétaire validée par la DRFIP repose sur des hypothèses jugées « *conservatrices afin d'obtenir une estimation prudente de l'impact du projet* ». Les hypothèses sont une augmentation des dépenses et des recettes de fonctionnement de 2 % par an, et, un volume annuel d'emprunts nouveaux strictement équivalent aux remboursements annuels de ceux déjà souscrits, afin de figer le stock de dette (abstraction faite de la dette propre au projet écoles).

Selon cette étude, le ratio de rigidité structurelle resterait sur les 10 prochaines années en dessous de 55 % ; la capacité de désendettement serait de 11,4 ans en moyenne et la dette par habitant augmenterait de 20 % (environ 2 615 € contre 2 173 € actuellement).

Toutefois, cette étude repose sur des hypothèses optimistes au regard de l'analyse rétrospective des comptes de la commune. On aurait pu en effet, décider de faire évoluer les produits et charges selon la même pente que celle observée à l'époque, c'est-à-dire avec des charges qui augmentent tendanciellement plus rapidement que les produits, et non selon des courbes strictement parallèles. Aucune indication n'est par ailleurs donnée sur l'entretien des autres groupes scolaires (plus de 400). Enfin, la ville ne commente pas la persistance d'une capacité d'autofinancement nette négative.

## 5.3 Les recettes et les charges locatives

### 5.3.1 Charges locatives

L'équipe de contrôle a examiné un échantillon de baux souscrits par la ville. Ils revêtent dans plusieurs occurrences la forme juridique de baux commerciaux, ce qui est assez inattendu s'agissant de collectivités territoriales, qui n'ont pas un intérêt évident à se placer sous ce régime juridique.

Les conditions de résiliation de ces baux sont en effet beaucoup plus strictes que celles des baux ordinaires. Ainsi, il n'est pas possible de résilier un bail commercial avant son terme (en principe 9 ans), ou moyennant certaines conditions de forme à l'expiration de chaque période triennale. Si cela offre une sécurité juridique aux parties dès lors qu'elles sont commerçantes, l'intérêt pour une collectivité publique est assez ténu puisque ce type de contrat entrave sa liberté, gênant d'éventuelles décisions de réorganisation des services ou de leurs implantations, ou de se saisir d'opportunités qui lui permettraient de se loger à moindre coût ou dans de meilleures conditions.

Par ailleurs, contrairement aux baux ordinaires, le paiement de la taxe foncière peut être mis à la charge du locataire, ce qui peut représenter un coût non négligeable, y compris les dépenses d'entretien courant, et les grosses réparations jusqu'à une période récente. Enfin, ces loyers sont le plus souvent soumis à TVA.

Pour une collectivité, ce type de bail est donc essentiellement conclu dans l'intérêt du bailleur, et il est par ailleurs, selon les services municipaux l'expression d'un échec des négociations précontractuelles entreprises par la ville, résultant de nécessités de relogement prises sans anticipation suffisante.

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

La ville a conclu avec le propriétaire un bail commercial d'une durée de neuf ans, prenant effet le 1<sup>er</sup> mars 2016. Le montant loyer annuel et charges comprises a été fixé à 282 000 € TTC (le loyer est de 190 000 € HT par an auxquels s'ajoutent 45 000 € HT de charges locatives, notamment au titre de la taxe foncière mise à la charge de la ville).

Cet immeuble situé 26/28 boulevard Frédéric Sauvage dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement se compose d'un hangar de 3 135 m<sup>2</sup> et d'un bâtiment de bureaux de 364 m<sup>2</sup> élevé sur un étage.

L'enquête de voisinage entreprise sur place a montré que l'immeuble de bureaux loué était inoccupé et que le hangar était très rarement ouvert et n'a pu être visité.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que ces locaux ne sont pas affectés au stockage des décors de l'opéra, mais au stationnement des véhicules de la Protection Civile Urbaine (PCU).

Pourtant le référentiel patrimoine de la ville de Marseille répertorie ce bâtiment de 3 315 m<sup>2</sup> comme étant celui des décors de l'opéra. Un local affecté à la PCU est bien répertorié dans ledit référentiel, au 28 boulevard Frédéric Sauvage, mais pour une surface de 4316 m<sup>2</sup>, incompatible avec les données du bail, qui font état d'un hangar de 3 135 m<sup>2</sup> et de 364 m<sup>2</sup> bureaux. Il a indiqué également pour justifier cette location qu'il avait besoin d'un espace de l'ordre de 2 000 m<sup>2</sup> pour libérer des locaux qu'occupait la PCU au 343 boulevard Romain Rolland sur 2 300 m<sup>2</sup>. Or, toujours selon le référentiel patrimoine de la ville, le local occupé par la PCU boulevard Romain Rolland occupait une surface de 1 611 m<sup>2</sup>.

Quand bien même les données du référentiel patrimoine seraient fausses, la location d'un hangar et de bureaux d'une surface totale de 3 500 m<sup>2</sup> (3 135 + 364) excède de 75 % les besoins de surface de stockage exprimés par la ville.

Compte tenu du montant du loyer et des charges locatives annuelles, la ville devrait au minimum réexaminer la nécessité de louer des bureaux dont elle n'a pas l'usage, voire de réexaminer l'adaptation de l'ensemble de ses locaux à ses besoins.

### 5.3.3 Locations de places - Parking Clerville

A la suite d'une convention conclue avec la SOGIMA en 2002, prévoyant notamment la construction par cette dernière d'un parking de 400 places, la ville s'était engagée à prendre en location à compter de 2005 et jusqu'en 2020, 200 places de stationnement par an. SOGIMA s'était par ailleurs engagée à céder gratuitement à la ville ce parking au bout de 35 ans (en 2040). A la suite d'une cession de droits réels c'est la société Q-Park qui a construit le parking et encaisse les loyers versés par la ville.

Les 200 places de stationnement louées correspondent à 33 000 entrées par an. Le coût facturé à la ville est de 14,60 € l'entrée, alors que le tarif public est de 9,60 € (soit 52 % moins cher). Sur ce simple écart de prix avec le prix public, la ville perd déjà 172 038 € par an.

En outre, les besoins de la ville en matière de places de stationnement dans cet ouvrage ont très fortement diminué. Elle n'a réellement besoin que de 10 000 entrées. Elle est donc contrainte de payer en pure perte l'équivalent de 23 000 entrées par an jusqu'en 2020.

Sur ces 23 000 entrées non utilisées, la ville en revend certes 5 000 à la métropole dans le cadre d'une convention, et 5 000 autres, mais sans convention à l'Université d'Aix-Marseille.



Ces éléments ressortent des analyses rédigées par les services de la ville recueillies pendant l'instruction.

Compte tenu de ces reventes, il reste à la ville 13 000 entrées non utilisées, ce qui constitue une perte sèche de 189 800 € par an.

Ces places sont donc revendues à perte et en-dessous du prix public : 7,02 € TTC à la métropole et 8,40 € TTC à l'université. Compte tenu d'un prix de revient pour la ville de 14,60 € l'unité, elle perd ce faisant, 68 900 € par an.

Au total, cette convention de location largement inadaptée aux besoins réels de la ville occasionne une perte de 258 700 € TTC par an.

A ce stade, la ville étudiait les possibilités d'une renégociation de la convention avec Q-Park, à portant à la fois sur la diminution du nombre de place à réserver et sur la diminution de leur prix de revient afin qu'il se rapproche du prix public.

Toutefois, selon les études effectuées par la ville, la renégociation des termes du contrat supposerait de verser à Q-Park une indemnité comprise entre 274 000 € et 446 000 €, à moins que la ville ne renonce au bénéfice de son droit à dévolution du parking en 2040, ce qui dans ce cas lui permettrait de recevoir de Q-Park entre 374 000 et 546 000 €. Cet arbitrage n'avait pas encore été effectué. La chambre considère pour sa part que ces propositions de renégociations ne sont guère avantageuses pour la ville.

En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a précisé qu'il s'était refusé à renégocier ce contrat, après une ultime tentative effectuée au mois d'avril 2019.

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

La ville de Marseille a souhaité louer le 16<sup>ème</sup> étage de la Tour La Marseillaise pour y installer la Banque Mondiale et le Plan Bleu. La Villa Valmer était jusqu'alors mise à leur disposition à titre gratuit par la ville, mais ils ont dû la quitter puisque cette dernière a décidé de faire transformer cet immeuble par un promoteur en hôtel de luxe, dans le cadre d'un bail emphytéotique de 60 ans. Ces organismes ont un effectif total de 24 personnes.

L'avantage en nature au titre de la mise à disposition de la Villa Valmer était évalué par la ville à 250 000 € par an charges comprises pour 1 310 m<sup>2</sup>, soit 192 € le m<sup>2</sup>, ce qui était 2 fois et demie moins cher que le loyer de la Tour La Marseillaise : 627 000 € pour 1 329 m<sup>2</sup>, soit 472 € le m<sup>2</sup> charges comprises, selon les pièces recueillies par la chambre lors du contrôle.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que cet avantage en nature serait moins important car la ville ne prendrait plus à sa charge les frais de stationnement, les charges privatives (électricité, eau...), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les frais liés au restaurant interentreprises de la Tour pour ces deux organismes. Bien que la chambre n'ait reçu aucune pièce pour justifier cette affirmation, il en ressortirait un coût de 396 € par m<sup>2</sup>, ce qui demeurerait encore deux fois plus cher que le coût de l'espace que ceux-ci occupaient à la Villa Valmer.

Cet espace de bureaux paraît par ailleurs très vaste puisque les occupants disposeront en moyenne de 25,2 m<sup>2</sup> chacun (55 % des 1 116 m<sup>2</sup> de surface utile louée pour 24 personnes).

Par ailleurs, la ville de Marseille louait des locaux situés Place d'Arvieux (2<sup>ème</sup> arrondissement) depuis 2004. Le bail commercial établi entre les parties pour une durée de 9 ans expirait en 2022. Ces locaux étaient mis gratuitement à la disposition du Conseil

Mondial de l'Eau (CME) à travers une convention d'occupation précaire expirant le 30 avril 2013. Or, ces locaux ont continué à être mis à sa disposition dans les mêmes conditions, en l'absence de convention. L'avantage en nature procuré par la ville au CME au titre de cette mise à disposition était, loyers et charges comprises de 300 000 € en 2017.

Il a été décidé de résilier de façon anticipée ce bail à compter du 30 avril 2019, en vue de reloger les bureaux du CME au sein de la Tour La Marseillaise. Toutefois, cette institution n'a pas souhaité rejoindre la Tour et se chargera de trouver elle-même de nouveaux locaux. A l'issue du contrôle de la chambre, il n'était pas encore décidé si, et dans quelles conditions, la ville continuerait de prendre en charge leurs futurs loyers.

D'autres occupants ont donc été recherchés afin remplir cet étage, de ce fait à moitié vide. L'enjeu est d'autant plus important que la location de cet étage coûte à la ville près de 570 000 € par an.

Il a été proposé à ce titre de reloger les services de la direction des relations internationales et européennes de la ville qui comptent 25 personnes. La ville de Marseille n'a toutefois apporté aucune précision à ce sujet dans sa réponse aux observations provisoires.

Il est enfin signalé que la ville s'est engagée à louer cet espace pour 9 ans ferme, en l'échange de l'aménagement par le bailleur des plateaux de bureaux. La ville a préféré décliner l'alternative proposée par ce dernier qui consistait à la laisser aménager elle-même un demi-plateau de bureaux, ce qui représentait un coût de 450 000 € pour la ville, et un bail ramené à six ans ferme.

La chambre constate que le processus ayant conduit la ville à décider de louer un étage entier de cet immeuble n'ait pas été précédé d'une réflexion qui aurait permis de cerner clairement ses besoins, et de déterminer si une telle décision était adaptée aux enjeux et à ses moyens financiers.

### **5.3.5 Immeuble Communica**

La ville loue sans interruption depuis 1995 des bureaux situés 2 place François Mireur (1<sup>er</sup> arrondissement). Le bail en cours, de nature commerciale a été conclu le 3 juin 2013 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour une durée de neuf ans.

La ville paie pour cet immeuble de 3 682 m<sup>2</sup> un loyer annuel de 750 000 € TTC, ainsi que la taxe foncière de 114 000 €. Les charges annuelles s'élèvent à 240 000 € TTC.

Les pièces du dossier montrent que la ville loue dans le même arrondissement pour les besoins de la mission locale, ou pour ceux de l'atelier du patrimoine, des immeubles comparables dont le montant du loyer s'élève à 150 € le m<sup>2</sup> HT, contre 170 € le m<sup>2</sup> pour cet immeuble. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait étudié la possibilité de l'acquérir cet immeuble et y avoir renoncé en raison de son prix estimé à 8,3 M€.

Les négociations avec le nouvel acquéreur lui ont permis d'obtenir un rabais modeste du prix du loyer de 5 €/m<sup>2</sup>/an, dans le cadre d'un bail de 6 ans ferme qui débutera à l'issue des 15 mois des travaux de rénovation que le propriétaire va entreprendre (c'est-à-dire vers octobre 2020).

Selon les éléments du dossier et après visite sur place, il apparaît vétuste et dans un état d'entretien assez médiocre. Des problèmes récurrents de menuiseries, d'étanchéité du toit, de climatisation et d'électricité sont signalés par les services.

Compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis que la ville occupe de cet immeuble, il est permis de s'interroger sur la pertinence économique du choix de recourir à une location sur une aussi longue durée, et d'en supporter la taxe foncière, sans pour autant ne jamais en devenir propriétaire.

Le bail en cours s'achevant le 31 décembre 2021, la ville aura à cette date été locataire pendant 27 ans. En reconstituant le montant des loyers versés sur la base de l'indice de révision annuel contractuellement choisi (indice du coût de la construction du 2<sup>ème</sup> trimestre)<sup>95</sup> la ville aura payé à l'issue de cette période 16,8 M€ TTC au titre des seuls loyers.

**Tableau n° 38 : Reconstitution des loyers**

Année	Période de référence	Indice	Loyer actualisé HT	Loyer actualisé TTC
2021	2020	1777	666 773	800 127
2020	2019	1738	651 960	782 352
2019	2018-T2	1699	637 477	764 972
2018	2017-T2	1664	624 345	749 214
2017	2016-T2	1622	608 586	730 303
2016	2015-T2	1614	605 584	726 701
2015	2014-T2	1621	608 211	729 853
2014	2013-T2	1637	614 214	734 600
2013	2012-T2	1666	625 095	747 614
2012	2011-T2	1593	597 705	714 855
2011	2010-T2	1517	569 189	680 750
2010	2009-T2	1498	562 060	672 224
2009	2008-T2	1562	586 073	700 944
2008	2007-T2	1435	538 422	643 953
2007	2006-T2	1366	512 533	612 989
2006	2005-T2	1276	478 764	572 602
2005	2004-T2	1267	475 387	568 563
2004	2003-T2	1202	450 999	539 395
2003	2002-T2	1163	436 366	521 894
2002	2001-T2	1139	427 361	511 124
2001	2000-T2	1089	408 601	488 686
2000	1999-T2	1074	402 972	485 985
1999	1998-T2	1058	396 969	478 745
1998	1997-T2	1060	397 720	479 650
1997	1996-T2	1029	386 088	465 622
1996	1995-T2	1023	383 837	462 907
1995	1994-T2	1018	381 961	460 645
<b>TOTAL</b>			<b>14 035 252</b>	<b>16 827 268</b>

Source : CRC

Le cumul de loyers versé par la ville paraît élevé au regard de la valeur de l'immeuble. En louant cet immeuble sur une aussi longue durée, la ville en aura de ce fait payé l'équivalent de plusieurs fois son prix.

<sup>95</sup> Pour ce qui concerne les années 2019 à 2021 pour lesquelles l'ICC n'est pas encore connu, il a été estimé qu'il augmenterait au rythme de 2,27 %, qui est la moyenne annuelle observée sur la période.

De plus, il est observé que le 4<sup>ème</sup> et le 5<sup>ème</sup> étage de cet immeuble sont restés inoccupés pendant au moins deux ans (entre 2015 et 2017 au minimum et sont occupés partiellement depuis), afin de se réserver la possibilité d'y implanter provisoirement la mairie des 1/7, si celle-ci devait être contrainte de quitter ses locaux au profit d'Artplexe avant d'être en mesure de s'installer à la Maison de la Région.

Ces deux étages inoccupés représentent une surface de 1 278 m<sup>2</sup>, soit plus du tiers de la surface de l'immeuble loué. Compte tenu du montant du loyer, il peut être estimé qu'en laissant ces deux étages inoccupés, la ville a dépensé pour cela en deux ans l'équivalent de 520 000 €. L'ordonnateur a précisé à la chambre que cette situation a débuté en 2015 et devrait prendre fin courant octobre 2020, une fois les travaux de rénovation de l'immeuble achevés, soit au total 5 ans. Elle estime que le fait de disposer de deux étages inoccupés va faciliter le déroulement des travaux, qui une fois achevés permettront d'y installer des services de la ville.

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

La ville loue depuis 1996 cet immeuble à usage d'entrepôts (3 610 m<sup>2</sup>) et de bureaux (750 m<sup>2</sup>), affecté au service des sports. Même si le premier bail est intitulé bail ordinaire, ses clauses tendent davantage à le faire ressembler plutôt à un bail commercial. Le premier a été conclu pour six années ferme, la ville devant prendre à sa charge toutes les dépenses d'entretien, y compris les grosses réparations. Elle a également à sa charge, tous impôts et taxes se rapportant à l'immeuble, y compris la taxe foncière. Le deuxième bail conclu en 2005 pour neuf autres années, reprend le même type d'obligations (y compris la prise en charge de toutes les réparations, même si la ville a affirmé qu'une annexe au bail, qu'elle n'a pas communiqué excluait les grosses réparations), toutefois le montant du loyer a été très sensiblement augmenté, passant de 113 286 € HT par an, à 145 000 € (+ 28 %). Le bail en cours a été renouvelé au mois de septembre 2014 et s'achèvera en septembre 2023, selon les mêmes conditions, hormis l'aménagement consenti par le bailleur au sujet des pénalités de retard.

Si l'on s'en réfère aux modalités d'indexation du loyer qui est révisé chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction (ICC), il est possible de reconstituer le montant total des dépenses de loyers versées au titre de ces trois baux successifs. Pour ce qui concerne les années 2019 à 2023 pour lesquelles l'ICC n'est pas encore connu, il a été estimé que cet indice augmenterait au rythme de 2,27 %, ce qui correspond à la moyenne annuelle observée sur la période 1996-2018. A l'issue de cette reconstitution, il peut être considéré que la ville aura versé au titre des seuls loyers la somme de 4,1 M€ HT.

**Tableau n° 39 : Reconstitution des loyers**

Année	Période de référence	Indice	Loyer actualisé HT
2022	2021	1817	206 529
2021	2020	1777	201 941
2020	2019	1738	197 455
Cumul 1997-2019			3 396 831
1996 <sup>96</sup>	1995-T2	1023	91 469
<b>TOTAL</b>			<b>4 094 225</b>

Source : CRC

Compte tenu de sa surface (4 260 m<sup>2</sup>), cet immeuble d'entrepôts aura coûté à l'expiration du troisième bail environ 1 000 € le m<sup>2</sup>. Le bilan de cette location pose question, puisque la ville prend dans les faits à sa charge sensiblement le même type de dépenses que si elle était propriétaire, sans pour autant en avoir la qualité.

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

La ville de Marseille loue à la SOGIMA 134 logements et des emplacements de garage, mis à disposition des militaires du BMPM depuis 1980.

La SOGIMA est liée à la ville de Marseille, propriétaire du terrain d'assiette, par un bail à construction d'une durée de 70 ans, conclu en 1979. La ville qui a participé au financement des constructions, s'acquitte des charges locatives et verse à la SOGIMA un loyer d'équilibre, pour ces 134 logements réservés au BMPM. Le bailleur est pour sa part tenu de prendre à sa charge l'entretien courant ainsi que les grosses réparations des logements cet immeuble.

La ville était censée, selon les dispositions du bail à construction et de la convention d'occupation, permettre à la SOGIMA de louer ces logements dans des conditions de droit commun à partir de 2010, mais la ville a souhaité continuer de réserver ces logements pour les marins-pompiers.

Un protocole transactionnel a été établi entre la ville et la SOGIMA en 2013. Il portait sur un ensemble d'immeubles répartis sur différents sites, dont le site de Louvain, que la SOGIMA avait édifiés pour le compte de la ville, et au sujet desquels entre autres dispositions la ville renonçait à son droit à dévolution à l'issue du bail à construction pour un certain nombre d'immeubles en échange d'une indemnité.

Toutefois le site de Louvain ne fait pas partie des immeubles pour lesquels la ville a renoncé à son droit à dévolution. Pour cet immeuble (et d'autres) le protocole précisait que les parties s'engageaient à adopter dans les 6 mois par avenant un accord pour mettre fin au litige. Six ans plus tard, l'avenant n'est toujours pas adopté, il est en cours de négociation. Il s'agirait dans le cadre de cet avenant au bail à construction (qui comprenait un premier loyer de 1 M de francs suivi d'un loyer annuel indexé de 10 francs, fixait la valeur résiduelle des constructions

<sup>96</sup> La ville a bénéficié d'une franchise de loyers du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1996 afin de couvrir divers travaux effectués sur le bâtiment par la ville. La chambre a donc considéré que les montants des travaux et des loyers étaient comparables.

à 1,25 M de francs) d'insérer dans un bail de droit commun dont la durée serait alignée sur celle du bail à construction une clause réservant à la ville la location des immeubles du site de Louvain. Ces 134 logements seraient loués 676 656 € par an. Le futur bail prévoirait également l'engagement par SOGIMA de réaliser des travaux de rénovation dans les deux ans suivant sa signature. En effet, ces logements n'ont jamais été rénovés et sont en mauvais état, qu'il s'agisse des appartements ou des parties communes.

Ce montant de loyer annuel équivaut à 25 % du coût historique de construction de l'immeuble (20,8 MF, soit 3,17 M€). Or, la ville est locataire depuis quarante ans. Elle aura donc payé plusieurs dizaines de fois le prix de l'immeuble à l'issue du bail, même si elle a vocation à en devenir propriétaire dans 20 ans, en 2049.

De plus, selon les pièces du dossier, ces logements sont en mauvais état, qu'il s'agisse des appartements ou des parties communes.

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

La ville loue depuis 2010 dans le cadre d'un bail commercial de neuf ans un immeuble de 8 077 m<sup>2</sup> de bureaux, comprenant 107 emplacements de stationnement en sous-sol et accueillant environ 340 agents.

Le loyer annuel en 2017 était de 2 790 991 € TTC, soit 287,96 € le m<sup>2</sup> HT. Ce prix au m<sup>2</sup> est très sensiblement plus élevé que celui de la moyenne des immeubles de bureaux du secteur qui s'établissent entre 160 et 200 € le m<sup>2</sup>.

A ce loyer s'ajoute un surloyer de 156 624 € HT par an sur neuf ans (soit un total de 1,4 M€ HT) résultant de travaux complémentaires effectués par le bailleur en 2010<sup>97</sup>, un loyer de 1 500 € HT par place de parking (soit 160 000 € par an) ainsi que la taxe foncière, mise à la charge de la ville (234 000 € en 2017). Il est précisé qu'en outre, la ville a dépensé dans le cadre d'une OPI 2,89 M€<sup>98</sup> de travaux liés à l'aménagement et à l'installation des services dans cet immeuble entre 2010 et 2018.

Cet immeuble présente des problèmes de conception, d'entretien et de maintenance générant des charges élevées pour la ville.

Ces problèmes affectent l'éclairage, car le type de luminaires installés en 2010 ne se trouvait déjà plus sur le marché à peine l'immeuble livré. De ce fait, la ville supporte des coûts importants de remplacement des lampes défectueuses (en moyenne le coût de remplacement est de 750 € TTC par bureau). Il est ensuite impossible de laver les vitres de l'extérieur par un système de nacelles, la seule solution étant d'installer un échafaudage pour ce faire, ce qui est matériellement et financièrement déraisonnable. Les vitres ne peuvent donc être nettoyées qu'à l'intérieur.

De plus, il est impossible de faire fonctionner la climatisation de manière satisfaisante, le système installé n'est pas équipé de régulateur et ne permet que de générer que du froid ou de la chaleur selon la saison. L'installation d'un matériel adapté coûterait environ 1 500 € par bureau.

---

<sup>97</sup> Cf. avenant n° 2 au bail.

<sup>98</sup> OPI n° 2010-I02-8586.

Enfin, de nombreux dossiers de dommages ouvrage ont été transmis au bailleur dont 9 dossiers d'infiltration d'eau qui étaient en cours et 9 dossiers de plomberie (dont 2 en cours). Les visites sur place démontrent par ailleurs que le bâtiment B est équipé de deux ascenseurs, dont l'un est resté en panne au moins 6 mois.

Compte tenu de la cherté de cette location, des tentatives de renégociations du bail ont été entreprises par la ville. En l'état du dossier, le bailleur accepterait une révision des clauses du bail moyennant un engagement ferme de louer pendant sept ans et de ramener le loyer de bureaux à 191,70 € le m<sup>2</sup> HT, ce qui reste encore élevé au regard du coût du marché de bureau de seconde main dans le secteur (de l'ordre de 165 € le m<sup>2</sup> HT<sup>99</sup>). Les loyers des parkings demeureraient inchangés, ainsi que la prise en charge des charges et taxes, et notamment de la taxe foncière qui resteraient assumées par la ville.

### **5.3.9 Immeuble Carré Gabriel - 31 Bd Charles Moretti (14<sup>ème</sup>)**

La ville loue un ensemble immobilier situé 31 boulevard Charles Moretti (14<sup>ème</sup> arrondissement). Cet immeuble comprend trois niveaux de bureaux sur une surface de 2 173 m<sup>2</sup>, ainsi que 28 emplacements de stationnement loués en vertu d'un bail de neuf ans conclu en 2013.

Afin d'aménager les locaux selon les besoins de la ville, le bailleur s'est engagé à faire réaliser des travaux de cloisonnement et de modifications des courants forts et faibles, moyennant un surloyer de 57 367 € TTC par an pendant quatre ans (229 469 € en tout).

Le loyer principal a quant à lui été fixé à 304 220 € HT et hors charges par an les quatre premières années et 325 950 € les cinq suivantes. Les parkings sont loués 1 000 € HT la place par an soit 28 000 € en tout.

Il ressort des pièces du dossier et d'un courrier adressé par les services de la ville au gérant le 4 avril 2016, que cette dernière souhaitait réviser à la baisse les superficies louées à compter de la fin de l'année 2016, en raison du fait que des services de la direction générale de l'architecture qui occupaient le 2<sup>ème</sup> étage d'une surface de 1 245 m<sup>2</sup>, les quitteraient pour s'installer dans l'îlot Allar. De plus ces services seraient amenés à ne plus utiliser 7 places sur les 28 louées.

Dans un deuxième courrier du 23 juin 2016, face à la réponse peu claire du bailleur, les services ont appelé l'attention de l'adjoint chargé de ces questions, afin que le courrier de résiliation soit adressé au propriétaire au plus tard le 30 juin 2016 pour prendre effet le 31 décembre 2016. La libération des locaux du 2<sup>ème</sup> étage devait également permettre de résilier d'autres locations de places de parking (15 places pour un montant de 4 577 € HT).

La résiliation du bail n'ayant pas été envoyée en temps utile, il a été proposé par les services au directeur général des services (DGS) de la ville, de faire en sorte de prendre l'initiative d'une résiliation avec effet au 31 décembre 2017. Par ailleurs, comme le rez-de-chaussée et le 1<sup>er</sup> étage de l'immeuble sont occupés par le GIP Politique de la ville, qui est de compétence métropolitaine. Il a été proposé que la métropole reprenne en son nom propre

---

<sup>99</sup> Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a affirmé que la moyenne se situerait entre 210 et 230 € sur la base de termes de comparaison plus restreints que celui de l'analyse détaillée réalisée par les services de la ville intitulée « synthèse Fauchier » qui se fondait sur la comparaison des loyers de plusieurs immeubles de seconde main du secteur pratiqués au 2<sup>ème</sup> trimestre 2017.

le bail. L'ordonnateur a également indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que les services de la direction de l'architecture n'avaient pu quitter le 2ème étage qu'entre janvier et mars 2017, ce qui a empêché de résilier le bail à temps. Il a ajouté qu'il avait proposé à d'autres services de la ville de s'y installer, mais que ces offres ont toutes été déclinées.

Selon un mail du 8 juin 2018, cette résiliation n'avait toujours pas eu lieu, alors que le 2<sup>nd</sup> étage du bâtiment se trouvait vide depuis début 2017. Il aura finalement fallu attendre deux ans pour que la signification de la résiliation de ce bail soit signée par l'adjoint concerné pour prendre fin au 31 décembre 2018, alors que ces locaux étaient parfaitement inutiles pour la ville.

Il peut donc être estimé que ce faisant, la ville a dépensé en deux ans sans contrepartie plus de de 1,16 M€ TTC (charges comprises).

**Recommandation n° 15 : Définir et mettre en œuvre rapidement une politique de maîtrise des coûts et de rationalisation des implantations.**

## 5.4 Les revenus des immeubles

Les revenus des immeubles occupent une plus faible part dans ses produits de gestion que dans les autres grandes villes (exceptée Toulouse), et Marseille est la seule pour qui ces revenus tendent à diminuer. Les développements qui suivent tendent à montrer, à ce propos que la ville gère de façon moins efficace son patrimoine immobilier.

**Tableau n° 40 : Revenus des immeubles**

	Marseille	Lyon	Nice	Toulouse	Lille	Montpellier	Nantes
Part relative 2017 (% produits de gestion)	0,6%	1,7%	2,1%	0,3%	1,2%	0,8%	1,0%
Var. annuelle moyenne (2017-2012)	-3,8%	0,9%	8,8%	1,1%	7,6%	0,2%	-0,8%

Source : Comptes de gestion

Les principales recettes concernent pour 43 % les loyers du parc locatif privé de la ville, pour 27 % les baux commerciaux et 24 % les locations de salle.

**Tableau n° 41 : Recettes tirées du parc immobilier**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure Moyenne	Var. annuelle moyenne
Parc locatif privé de la ville	4 363 825	4 086 330	3 676 837	3 971 374	4 000 639	4 037 992	43%	-1,5%
Baux	1 471 331	1 056 782	763 141	10 526 044	639 024	819 922	27%	-11,0%
Salles, stades, bases nautiques,...	1 875 120	2 626 841	2 603 932	2 064 960	2 194 281	1 855 622	24%	-0,2%
Logement de fonction	214 324	222 708	217 888	201 590	196 335	188 864	2%	-2,5%
Emplacements Panneaux Publicitaires	756 079	566 530	241 994	259 659	216 861	203 811	4%	-23,1%
Divers	0	0	0	0	0	32 698	0%	
<b>Total</b>	<b>8 680 679</b>	<b>8 559 190</b>	<b>7 503 791</b>	<b>17 023 627</b>	<b>7 247 140</b>	<b>7 138 909</b>	<b>100%</b>	<b>-3,8%</b>

Source : Données ville de Marseille



## 5.4.1 Les loyers du parc locatif

Les recettes tirées du parc locatif privé de la ville s'élevaient à 4 M€ en 2017 et restent stables depuis 2013. Les loyers sont souvent modiques et les indexations prévues au contrat sont mal, voire pas, appliquées.

La chambre a analysé dans quelles conditions a été loué le parc locatif privé de la ville, ainsi que les modalités d'attribution des logements de fonction.

L'analyse se fonde sur les écritures du journal mensuel 2015 et 2016 de remise au comptable de la régie de recette chargée de la perception de ces revenus. Un échantillon d'une trentaine de biens mis en location a été analysé (sur 250 biens productifs de revenus). La constitution de l'échantillon a reposé sur trois critères : le type de location (à usage d'habitation ou commercial), le montant annuel du loyer, sa situation géographique. Il comporte 15 biens à usage d'habitation et 15 à usage commercial.

### 5.4.1.1 Le montant des loyers

La chambre a comparé le niveau des loyers fixés par la ville et ceux du marché en se référant à la base « Clameur » (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux), observatoire du marché locatif privé par arrondissement. Concernant les locaux à usage d'habitation et quelle que soit la nature du contrat de location, les conditions de la ville ressortent environ 25 % en deçà de celles du marché. L'ordonnateur a estimé pour sa part qu'une partie de cet écart est lié à la tendance de la base Clameur à surévaluer les prix du marché.

**Tableau n° 42 : Loyers du parc locatif**

Bail	Superficie	Prix Location au M <sup>2</sup> (1)	"Prix Moyen du Marché" (2)	Ecart (1/2)
13002	146 m <sup>2</sup>	7,9	12,3	64%
13006	58 m <sup>2</sup>	8,6	11,3	76%
13010	251 m <sup>2</sup>	2,8	8,3	33%
13012	71 m <sup>2</sup>	8,2	11	75%
13012	84 m <sup>2</sup>	8,8	10,1	87%
13012	106 m <sup>2</sup>	7,8	10,1	77%
13013	104 m <sup>2</sup>	10,2	11	92%
13015	84 m <sup>2</sup>	9,0	9,1	99%
COP	Superficie	Prix Location au M <sup>2</sup> (1)	"Prix Moyen du Marché" (2)	Ecart (1/2)
13004	100 m <sup>2</sup>	7,7	7,6	101%
13008	122 m <sup>2</sup>	8,6	10,6	82%
13009	122 m <sup>2</sup>	8,2	10,1	81%
13011	138 m <sup>2</sup>	4,9	10,1	48%
13013	145 m <sup>2</sup>	4,7	11	43%
13015	63 m <sup>2</sup>	10,7	12	89%

Source : CRC

### 5.4.1.2 L'indexation des loyers

L'échantillon fait référence à quatre type d'indices : l'indice de révision des loyers (IRL), l'indice du coût de la construction (ICC), la variation moyenne sur quatre trimestres de l'ICC, l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) utilisé pour indexer les baux professionnels concernant les activités autres que commerciales.

En fonction des indices de référence mentionnés dans les baux et ou convention d'occupation précaire, la chambre a donc vérifié l'actualisation de 26 loyers. Il en ressort que pour plus de 90 % d'entre eux (24/26) ils n'ont pas été correctement révisés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il n'avait pu vérifier les calculs de la chambre car les baux étaient insuffisamment référencés, alors même que ceux-ci, produits à la chambre lors du contrôle portent les références communiquées par la ville.

**Tableau n° 43 : Indexation des loyers**

Référence régie	Calcul CRTC	Loyers encaissés VDM	Référence régie	Calcul CRTC	Loyers encaissés VDM
90001000084	603,21	767,70	90001001223	749,97	688,22
90001000121	497,41	494,80	90001001234	1 393,73	1 421,23
90001000189	1 054,59	1 054,62	90001001496	20 020,12	15 476,76
90001000232	977,98	1 001,22	90001013083	2 475,72	2 675,00
90001000275	694,84	629,47	90001013108	20 010,63	19 727,04
90001000306	605,34	545,86	90001015949	25 432,84	17 511,48
90001000331	826,25	833,39	90001025916	1 154,29	607,22
90001000356	585,80	615,10	90001034727	19 779,65	19 716,00
90001000382	732,70	729,01	90001107418	1 229,57	1 209,10
90001000410	1 055,82	1 025,56	90001116719	717,89	671,38
90001000460	738,71	673,08	90001151711	753,83	750,63
90001001076	8 245,56	10 408,79	90001304765	14 559,09	12 140,93
90001001108	73 431,79	73 431,76	90001001171	15 251,64	11 438,34

Source : CRC, ville de Marseille

### 5.4.1.3 Le renouvellement des contrats

Il peut être constaté que certains baux ne mentionnent aucune clause de renouvellement, et ont atteint le terme fixé au contrat. Il s'agit des baux à usage commercial référencés 90001001076170102, 90001001080171101, 90001013108000101, 90001034727000201, 90001001234299403 et 90001015949000403.

Même s'il n'est pas irrégulier de poursuivre un bail commercial dont le terme a été atteint, il paraîtrait de bonne gestion de veiller à en profiter de cette occasion pour procéder à un réexamen des clauses contractuelles, notamment financières. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir que cette révision nécessiterait de mobiliser des moyens humains importants et il n'est pas certain que les gains potentiels tirés de ces réévaluations soient à la hauteur des moyens mobilisés.

### 5.4.1.4 Les conventions d'occupation précaires

Plus d'un tiers des locations analysées prennent la forme de convention d'occupation précaire (dont la précarité peut remonter parfois à 1992).

La convention d'occupation précaire se définit comme le contrat par lequel les parties manifestent leur volonté de ne reconnaître à l'occupant qu'un droit de jouissance précaire et révocable moyennant une contrepartie financière modique. Il s'agit donc de mettre à disposition des immeubles publics à coût bas, et de subventionner indirectement une activité d'intérêt général ou dans le cas contraire de procurer, un avantage indu.

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

La ville de Marseille est propriétaire depuis 1977 du Fortin des Corbières, immeuble classé, situé route du Rove (16<sup>ème</sup> arrondissement). Jusqu'à sa dissolution au mois d'octobre 2015, ce bien était occupé par la fondation Monticelli, ouverte au public, qui y exposait les œuvres du peintre.

A partir de l'année 2016, M. Jean-Christophe Marquet ancien joueur de football reconverti dans l'évènementiel, s'est montré intéressé par ce bien afin d'y installer le « club des masters » qu'il préside, géré par sa société JCM Corporate Events, et y implanter le siège de son autre société « Marqueteam Events ».

La manifestation de cet intérêt fait suite à un appel à projet de la ville<sup>100</sup>, dont on ignore quels en ont été les destinataires, ni le degré de publicité qu'il a connu.

Le projet de la société de M. Marquet était « *d'organiser des réunions, animations conviviales d'ordre sportifs, gastronomiques et culturels du « Club des Masters », expression associative dont les adhérents sont des intervenants notoires du tissu économique local et régional. Ces rassemblements ont pour vocation de dynamiser ledit tissu économique au niveau local et régional. De permettre la réalisation de séminaires et d'évènements qui pourront être organisés par des chefs d'entreprises, des dirigeants d'institutions, selon le cas membres du club mais toujours dans la configuration exprimée ci-avant (mises à dispositions occasionnelles)* »<sup>101</sup>.

La ville ayant été séduite par ce projet, elle a conclu avec JCM Corporate Events une convention de mise à disposition d'une durée de 10 ans de ce bâtiment historique de 406,84 m<sup>2</sup>, bâti sur un terrain de 6 672 m<sup>2</sup>.

La redevance d'occupation a été fixée à 30 000 € par an, soit seulement 2 500 € par mois auxquels s'ajoute une part variable indexée sur le chiffre d'affaires de la société de 1 % en année 2 et 3 et de 2,5 % ensuite. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a soutenu que ce montant de loyer n'était pas faible car il a été analysé par un bureau d'études qui a estimé qu'avec ce niveau de loyer l'exploitation de M. Marquet était viable, ce dont la chambre n'avait pas douté.

Aux termes de cette convention, les grosses réparations restent à la charge de la ville. Bien que cela ne soit pas prévu par la convention, la ville de Marseille continue, dans les faits, de payer en 2019 l'abonnement et les consommations électriques du Fortin des Corbières<sup>102</sup>. Cet avantage supplémentaire octroyé à la société de M. Marquet, à dessein ou non, se justifie mal s'agissant d'activités commerciales qui ne sont donc pas d'intérêt général. Il conviendrait

---

<sup>100</sup> Le lancement de cet appel à projet a fait l'objet d'une délibération prise le 16 décembre 2015.

<sup>101</sup> Article 3 de la convention d'occupation du domaine public conclue entre la ville et la société JCM Corporate Events, signée par cette dernière seule et datée du 19 juin 2017.

<sup>102</sup> Source : Ville de Marseille, contrats d'électricité au 29 janvier 2019.

que la ville y mette un terme et se fasse reverser les sommes qu'elle a induit réglé. L'ordonnateur et la société de M. Marquet ont indiqué en réponse aux observations provisoires qu'ils s'engageaient à régulariser ces indus.

Par ailleurs, la ville a fait en sorte de signer avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017 la convention d'occupation précaire avec la société dirigée par M. Marquet, date à laquelle entraient en vigueur les dispositions de la loi Sapin II qui obligeaient à procéder à une mise en concurrence avant de conclure de telles conventions dès lors qu'elles ont pour effet de permettre l'exercice d'une activité économique sur le domaine public.

Il se pose également un problème potentiel de conflit d'intérêts dans la conclusion de cette convention puisque le maire de Marseille est lui-même membre d'honneur du « Club des Masters », même s'il n'est pas le signataire de la convention d'occupation, ni celui qui a présenté la délibération prise le 16 octobre 2017, autorisant le dépôt du permis de construire par la société de M. Marquet<sup>103</sup>. Ce dernier a porté à la connaissance de la chambre que quelques jours après avoir reçu le rapport d'observations provisoires, M. Gaudin a adressé à la société dirigée par M. Marquet sa démission du Club des Masters en ces termes : « *afin de prévenir tout conflit d'intérêt ou suspicion que pourraient susciter les liens contractuels conclus entre la ville de Marseille et la société JCM Corporate Events* ».

Les pièces du dossier montrent enfin qu'il a été délivré à la société de M. Marquet un permis de construire à titre précaire par arrêté du 11 janvier 2018. Ce projet prévoyait la création d'un escalier de secours, d'une piscine à débordement de 72 m<sup>2</sup>, d'un boulodrome, de terrasses et de leurs abords, d'un bar, d'un espace de restauration et d'un boudoir, pour un montant de travaux évalué à 300 000 €.

Les études juridiques confiées par la ville à un cabinet d'avocats spécialisés au sujet du projet d'aménagement présenté par la société de M. Marquet faisaient état de leurs plus grandes réserves quant à la faisabilité d'un tel projet, au regard des règles d'urbanisme et notamment du respect de la bande littorale des 100 mètres, ce qui impliquerait que le maintien de la structure existante seule semblait véritablement envisageable. Ces points d'analyses semblent avoir été négligés dans l'attribution du permis de construire, fût-il accordé à titre précaire.

Ce permis a fait l'objet d'une demande gracieuse de retrait de la part du préfet des Bouches-du-Rhône au mois de mars 2018, au motif notamment que la délivrance d'un permis de construire à titre précaire « *nécessite une appréciation au cas par cas et une décision motivée indiquant expressément les motifs justifiant le caractère exceptionnel de l'autorisation ; cela impose de mettre en balance, d'un côté les enjeux propres au secteur où est situé le projet (ici un bâtiment dédié à la culture ouvert au public en site naturel) et, de l'autre, l'intérêt et la nécessité de la construction envisagée (soit l'exploitation privée du bâtiment avec un accueil restreint du public et la construction d'équipements à usage privé)* ». La ville n'a pas déféré à cette demande de retrait et les travaux ont donc été exécutés.

---

<sup>103</sup> Le maire de Marseille présidait toutefois la séance du conseil municipal au cours duquel cette délibération a été adoptée et a pris part au vote.

### 5.4.3 Le suivi des logements de fonction

Les recettes relatives aux logements de fonction, sont en baisse régulière depuis 2012, (- 2,5 % en moyenne annuelle) et représentent 0,19 M€ en 2017.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, qui a modifié le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), permet de concéder gratuitement<sup>104</sup> un logement pour nécessité absolue de service dès lors que l'agent a une « *obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité* » et doit, en conséquence, être logé à proximité immédiate de son lieu de travail. La gratuité de l'eau, de l'électricité et du chauffage ne peut plus être prise en charge par l'employeur (cf. art. R. 2124-65 du CG3P).

La notion de concession pour utilité de service est remplacée par celle de « *convention d'occupation précaire avec astreinte* », plus restrictive, puisque non seulement l'agent doit être soumis à une astreinte, mais encore la redevance doit nécessairement être égale à au moins 50 % de la valeur locative réelle (c'est-à-dire la valeur locative du logement établie en fonction du prix du marché des locaux occupés (et non pas de la valeur locative prise pour le calcul de la taxe d'habitation par exemple).

Toutefois, selon les dispositions de l'article 9 du décret précité, les agents déjà bénéficiaires d'une concession de logement avant cette date en conservent le bénéfice conformément aux anciennes dispositions, au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013, date à laquelle seul le nouveau régime pourra subsister. Il convient de noter qu'une réponse ministérielle publiée au JO du Sénat le 27 décembre 2012 (QE n° 01863) semble faire état d'une mise en œuvre « *au moment de la libération du logement par changement de fonction et au plus tard au 1<sup>er</sup> septembre 2015 au lieu du 1<sup>er</sup> septembre 2013* ».

Bien que le décret 2012-752 précité soit entré en vigueur le 11 mai 2012, la ville n'a appliqué ses dispositions à ses agents que cinq ans plus tard, par une délibération du 26 juin 2017.

Sur les 606 logements recensés par la délibération de juin 2017, 377 étaient productifs de revenus (dont 63 au titre d'une convention précaire avec astreinte)<sup>105</sup>. En moyenne la ville loue à ses agents 3,50 € le m<sup>2</sup>.

L'application des prix de marché, tels qu'ils ressortent de la base « Clameur » aux surfaces mises à disposition, conduirait à une recette annuelle minimale (prix de marché divisé par deux) de l'ordre de 255 000 € contre 189 000 € réellement perçus. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que les valeurs locatives des habitations concernées n'ont jamais été actualisées et revalorisées par choix politique, il indique désormais appliquer le prix de marché à chaque changement de bénéficiaire.

---

<sup>104</sup> Il s'agit de la gratuité du logement nu (article R. 2124-67 du CG3P).

<sup>105</sup> Les charges remboursées au titre des logements de fonction sont comptabilisées en autres produits de gestion courante (758).

**Tableau n° 44 : Logements de fonction**

	2016	2017
Convention occupation précaire		
Nombre	69	63
Surface	4 834 m <sup>2</sup>	4 430 m <sup>2</sup>
Recette annuelle	196 335	188 864
Nécessité absolue de service		
Nombre	330	314
Surface	23 697 m <sup>2</sup>	22 448 m <sup>2</sup>
Recette annuelle	0	0
Ensemble		
Nombre	399	377
Surface	28 531 m <sup>2</sup>	26 991 m <sup>2</sup>
Recette annuelle	196 335	188 864

*Source : Données ville de Marseille et Comptes de gestion*

Dans l'hypothèse où toutes les mises à dispositions relèveraient de conventions précaires, la ville en tirerait un supplément de recettes de l'ordre de 0,94 M€/an<sup>106</sup>.

Les contrôles opérés par la chambre montrent par ailleurs :

⇒ Que deux hauts fonctionnaires de la ville ont perçu des montants de primes incompatibles avec l'attribution d'un logement de fonction.

D'autre part, pour ces deux cadres, la valeur du loyer déclarée en avantages en nature était de 580 € environ par mois pour 180 m<sup>2</sup> soit 3,20 €/m<sup>2</sup> dans le 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille. Or le prix du marché atteint le triple : respectivement 11,10 et 10,50 € le m<sup>2</sup>. Enfin si un de ces cadres a déménagé au mois de février pour occuper un logement plus grand (246 m<sup>2</sup>), le montant du loyer déclaré au titre des avantages en nature n'a pas été révisé.

Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur, indique que la valeur du loyer déclaré n'est pas liée à l'emplacement géographique mais résulte d'un barème établi par l'URSSAF qui prend en compte les revenus et le nombre de pièces de l'habitation principale. Si l'utilisation de ce barème est régulière, la chambre constate que son application en 2017 aboutirait à un montant de 913 €, soit près du double de ceux déclarés en 2017 (respectivement 581 € et 566 €).

<sup>106</sup> 22 448\*3,5\*12.

Tableau n° 45 : Les baux emphytéotiques

Méthode de l'évaluation forfaitaire ¶

Rémunération brute mensuelle	Inférieure à 1.634,50	De 1.634,50	De 1.961,40	De 2.288,30	De 2.942,20	De 3.595,90	De 4.249,80	À partir de 4.903,50
		à 1.961,39	à 2.288,29	à 2.942,19	à 3.595,89	à 4.249,79	à 4.903,49	
Avantage en nature pour une pièce	68,50	80,00	91,30	102,60	125,60	148,40	171,20	194,00
Si plusieurs pièces, avantage en nature par pièce principale	36,60	51,40	68,50	85,50	108,40	131,10	159,70	182,60

Source : URSSAF, barème

⇒ Que les montants remboursés étaient apparemment sous-évalués.

La délibération fixe un mode de calcul, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, de redevance forfaitaire de remboursement de fluides pour les logements non équipés de compteurs individuels<sup>107</sup>.

Transposé à l'exercice 2017, ce mode de calcul fait ressortir une sous-évaluation de l'ordre de 20 000 €/ mois minimum. Il peut être ainsi remarqué que les modalités de calcul sont pour l'eau très favorables au locataire qui paiera le m<sup>3</sup> à la moitié environ de son prix réel. En effet, selon l'INSEE, un foyer français de 2,5 personnes en moyenne utilise 329 litres d'eau par jour soit, globalement, une utilisation annuelle de 120 mètres cubes, or la ville de Marseille ne refacture en fait que l'équivalent de 55 m<sup>3</sup> (1,90€/m<sup>3</sup> contre 3,68 € environ pour une consommation de 120 m<sup>3</sup>).

L'ordonnateur admet par ailleurs que le prix du m<sup>3</sup> d'eau ne tient pas compte des taxes et redevances liées à la fourniture des fluides « dans le but d'éviter aux agents logés une augmentation brutale et importante des charges liées à l'occupation du logement ». Il a indiqué que la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018 des nouveaux forfaits réactualisés a multiplié en moyenne par trois, pour les agents, le coût des charges liées à la fourniture des fluides.

#### 5.4.4 Les baux emphytéotiques

Sur la période sous revue, en moyenne une vingtaine de baux emphytéotiques ont produit des revenus. La plupart sont des baux emphytéotiques administratifs. Deux d'entre eux

<sup>107</sup> « Concernant la consommation d'eau et en se référant à des données de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement et de l'outil SISPEA, la formule suivante de mesure de la charge financière mensuelle a pu être arrêtée : 0,15 m<sup>3</sup> x 1,96 Euros x nombre d'occupants x 30 jours, pour ce qui est de la consommation d'électricité et de gaz, en se basant sur des éléments de l'INSEE et sur des guides liés à la consommation d'énergie, la formule suivante de mesure de la charge financière mensuelle a pu être arrêtée : A + (A X 5 % X nombre d'occupants supplémentaires) / 12 avec A = superficie en m<sup>2</sup> X 12 Euros ».

concernent des baux à construction celui passé avec la société l'immobilière Casino et la société Massalia Shopping Mall.

Concernant ce dernier, le bail à construction passé le 13 novembre 2014 s'inscrit dans le cadre de l'opération de reconfiguration globale du stade Vélodrome et de ses abords, qui comprenait un programme immobilier d'accompagnement, comportant notamment la réalisation d'un centre commercial.

Il a été conclu pour 99 ans et porte sur une SHON de 28 125 m<sup>2</sup>. La totalité des loyers a été versée en une seule fois (9 782 441 €).

Sur un plan comptable la recette encaissée sur un seul exercice - alors qu'elle en concerne 99 - aurait dû faire l'objet d'une comptabilisation en produits constatés d'avance.

Les conditions actuelles du bail reviennent pour le preneur à payer un loyer mensuel de 29 centimes<sup>108</sup> le m<sup>2</sup> par mois, soit 3,50 € par an<sup>2</sup>.

Les pièces recueillies au cours de l'instruction, dont un rapport d'évaluation préalable relatif au projet de restructuration du stade Vélodrome daté du 22 juin 2009, permettaient de se livrer à une estimation du retour sur investissement du preneur du bail dans le but de le comparer au loyer pratiqué par la ville. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a contesté l'analyse de la chambre, en raison du fait que les études qu'il avait produites n'étaient pas les bonnes.

Dès lors la chambre estime ne plus être en mesure de se prononcer sur l'équilibre économique de ce contrat.

---

<sup>108</sup> 9 782 441/99 ans /28 125 m<sup>2</sup>.



## 5.4.5 Les locations de salles

Le produit des loyers afférent à ce poste est concentré sur quatre équipements.

**Tableau n° 46 : Produits des loyers**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Le Dôme	962 296	1 010 888	1 028 249	1 023 782	1 196 339	935 933	-0,6%
Mairie de secteurs	0	293 900	339 938	308 076	402 387	303 638	0,8%
Locaux scolaires	339 981	310 060	271 493	254 455	275 731	267 561	-4,7%
Palais des sports	225 703	318 960	272 529	282 475	185 708	196 748	-2,7%
<b>Total</b>	<b>1 527 981</b>	<b>1 933 808</b>	<b>1 912 208</b>	<b>1 868 788</b>	<b>2 060 165</b>	<b>1 703 880</b>	<b>2,2%</b>
<i>Poids relatif</i>	<i>81,5%</i>	<i>73,6%</i>	<i>73,4%</i>	<i>90,5%</i>	<i>93,9%</i>	<i>91,8%</i>	

Source : Données ville de Marseille

Dans son rapport sur le compte administratif 2017, l'ordonnateur explique la baisse des locations du Dôme par « la menace terroriste » laquelle n'a curieusement pas impacté les recettes du Palais des sports. La chambre signale que les tarifs de location relatifs du palais des sports et du Dôme sont les mêmes depuis 2013<sup>109</sup>, et pourraient être réactualisés ou indexés. Sur la base de l'inflation, cela prive la ville d'environ 30 000 € de recettes<sup>110</sup>. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié l'absence d'augmentation des tarifs par le fait que l'offre de salles de spectacles était supérieure à la demande dans le secteur, évoquant la concurrence du Silo à Marseille et de l'Arena à Aix-en-Provence.

## 5.4.6 Les emplacements publicitaires

Les recettes liées à ce poste sont passées de 756 079 € en 2012 à 203 811 € en 2017 malgré un accroissement annuel moyen des tarifs de 3,7 % sur la période sous revue. La baisse constatée ne relève cependant pas d'une diminution des emplacements.

L'examen des délibérations votées par le conseil municipal fait en effet apparaître qu'au titre des travaux de réfection de voirie (semi-piétonisation du Vieux-Port, tramway rue de Rome et place Castellane, ruisseau des Aygalades, tunnel Prado-Sud, cours Julien, place de Lenche, parc Longchamp ; place de l'Amiral Muselier...), la ville a consenti pour plus d'1 M€ d'exonérations<sup>111</sup>. Les délibérations prises à cet effet à partir de 2016 n'en détaillent plus les montants.

**Recommandation n° 16 : En vue d'une optimisation des recettes, adopter une organisation permettant d'améliorer le suivi des biens donnés en location et de réviser à leur juste valeur les montants des loyers des biens donnés en location ou mis à disposition.**

<sup>109</sup> A l'exception de la location d'espace parking au palais des sports qui a doublé.

<sup>110</sup> 2,36 % en glissement moyen.

<sup>111</sup> 174 789 € en 2012, 460 387 € en 2013, 372 507 € en 2014, 5 859 € en 2015.

## 5.5 Les acquisitions immobilières

### 5.5.1 Acquisitions dans le cadre du droit de préemption

Dans de très rares occasions (17 occurrences sur la période contrôlée) la ville de Marseille a fait exercice de son droit de préemption pour se rendre propriétaire d'immeubles. D'une manière générale elle achète ces biens à un prix conforme à celui évalué par France Domaine, à deux exceptions notables toutefois.

Il s'agit de l'acquisition en 2013 de deux immeubles situés aux 15 et 21 rue Thubaneau (1<sup>er</sup> arrondissement), qui aurait eu pour but de sécuriser l'accès au mémorial de la Marseillaise qui se situe aux 23 et 25 de cette rue.

Il est curieux que la ville ait accepté de les payer à des prix très supérieurs à leur valeur estimée par France Domaine : 74 % pour l'un et 130 % pour l'autre. Ces immeubles appartenaient à la SCI Cœur d'îlot, dissoute en 2016.

Tableau n° 47 : Les acquisitions auprès de la SCI Cœur d'îlot

Propriétaire	Adresse du bien	Date préemption	Montant D.I.A.	Montant avis de France Domaine	Montant préemption	Ecart avis France domaine	Objet préemption
SCI COEUR D'ÎLOT	15, rue Thubaneau – 13001	13/08/2013	120 000 €	60 000 €	104 400 €	74 %	Sécurité des abords de la Marseillaise
SCI COEUR D'ÎLOT	21, rue Thubaneau – 13001	13/08/2013	100 000 €	31 000 €	71 340 €	130 %	Sécurité des abords de la Marseillaise
<b>TOTAL</b>			<b>220 000 €</b>	<b>91 000 €</b>	<b>175 740 €</b>		
<b>Ecart avec DIA</b>				<b>129 000 €</b>	<b>44 260 €</b>		

Source : CRC d'après pièces du dossier ville de Marseille

Selon les pièces recueillies au cours de l'instruction, le dépassement du prix estimé par France Domaine a été justifié dans le cadre de deux arrêtés n° 13/069 et 13/070 du 7 août 2013 pris par Mme Danièle Servant, sur délégation du maire de Marseille<sup>112</sup>.

Ces deux arrêtés rédigés de manière identique les justifient ainsi :

« [...] ces lots de copropriété situés en fond de cour constituent un immeuble indépendant auquel on accède par la cour du mémorial de la Marseillaise, et qu'à ce titre ces lots bénéficient d'une servitude de passage sur les parcelles propriété de la ville.

Considérant en outre que la ville de Marseille au terme de la concession d'aménagement de l'opération de restauration immobilière Thubaneau, est devenue propriétaire des bâtiments et biens et droits immobiliers constituant ledit équipement culturel et touristique.

Considérant qu'il requiert une impérieuse nécessité pour la ville d'acquérir cet immeuble à proximité immédiate de la cour du mémorial, actuellement dans un état très

<sup>112</sup> Qui disposait d'une délégation du conseil municipal en matière de d'exercice du droit de préemption suivant délibération du 4 avril 2008. Des arrêtés du 7 avril 2008, 19 août 2009, 4 septembre 2009 et 22 mai 2013 portent délégation d'une partie des fonctions de Monsieur le maire, et notamment la signature des actes relatifs à l'exercice du droit de préemption à Mme Servant.

*dégradé, afin de sécuriser les abords du musée et de permettre d'intégrer cet espace à la surface du mémorial.*

*Considérant que depuis la cessions de ces lots à la SCI Cœur d'ilot par Marseille Aménagement et l'absence de travaux de réhabilitation, en raison notamment de l'existence d'une ZPPAUP justifie l'intervention publique.*

*Considérant que l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme précise que les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs et permettre le renouvellement urbain.*

*Considérant que l'acquisition de ce même bien auprès de Marseille Aménagement en 2010 a été réalisée au prix de 580 €/m<sup>2</sup> (...).*

*La ville décide de préempter [les lots n° 1, 2 et 3 de la copropriété sise 15 rue Thubaneau [et] les lots n° 14,13,14 et 15 de la copropriété sise 21 rue Thubaneau pour un montant respectif de 104 400 € et de 71 340 €], au vu de l'avis de France Domaine et compte tenu du prix d'achat par la SCI Cœur d'Ilot ».*

Il résulte des pièces du dossier que dans le cadre de l'opération d'éradication de l'habitat indigne, les immeubles en question devaient être rachetés par Marseille Habitat à la SCI Cœur d'Ilot au moyen d'un échange entre un immeuble sis 48 rue Nationale (avec engagement de travaux) auquel devait s'ajouter une soulte de 150 000 €. Selon les pièces du dossier cette soulte était destinée à dédommager son gérant, M. Jean-Paul Di Noia pour avoir différé son opération à cause du chantier du Mémorial la Marseillaise.

L'évaluation de ces deux biens réalisée par France Domaine à la demande du bailleur social, estimait leur valeur vénale globale à 90 000 € (59 000 € pour le 15 rue Thubaneau et 31 000 € pour l'immeuble du 21). L'immeuble du n° 15 est décrit dans cet avis du 18 février 2011 comme « *une maison murée à l'état de ruine située à l'arrière de la cour de l'immeuble du 15 rue Thubaneau* » de 57 m<sup>2</sup> au sol élevée de deux étages et d'une cour de 83 m<sup>2</sup>.

L'immeuble du n° 21 est décrit comme étant « *en fond de parcelle, accessible depuis un passage découvert, et composé de 4 lots d'habitation en très mauvais état et inaccessibles (risque d'effondrement)* ».

Comme l'immeuble du 45 rue Nationale était évalué à 188 000 € auxquels s'ajouterait une soulte de 150 000 € (338 000 € en tout), l'échange avec deux biens valant 90 000 € faisait apparaître un échange déficitaire de 248 000 € pour Marseille habitat, qui a donc refusé de procéder à cet échange.

Ce refus explique que la ville de Marseille se soit chargée d'acquérir elle-même ces immeubles mitoyens du Mémorial par leur cour.

Cependant, rien ne permet de justifier le prix exorbitant décaissé par la ville pour l'acquisition de ces deux ruines, si ce n'est la volonté de dédommager M. Dinoia d'un prétendu préjudice, dont l'existence n'est démontrée par aucun élément, aucune trace de ce contentieux ne se trouvant au dossier. D'autre part, la chambre ne voit pas en quoi le chantier de la Marseillaise aurait conduit à empêcher la réhabilitation de ces immeubles, ou pourquoi Marseille Aménagement ou la commune s'y seraient opposés, puisque cela était dans leur intérêt.

Au surplus, ce motif avancé dans l'arrêté pour justifier de la préemption est complètement différent : « [...] *l'absence de travaux de réhabilitation, en raison notamment de l'existence d'une ZPPAUP justifie l'intervention publique* ».

A supposer même que si ces deux immeubles posaient des questions de sécurité pour les visiteurs du Mémorial, cette difficulté aurait pu être tout simplement réglée dans le cadre de l'usage des pouvoirs de police du maire, par exemple en engageant la procédure de péril prévue par la code de la construction et de l'habitation<sup>113</sup>.

Le prix payé à l'époque par la société de M. Dinoia pour l'acquisition de divers immeubles de la rue Thubaneau, allégué dans l'arrêté précité de Mme Servant pour justifier du prix d'acquisition par la ville, ne résiste pas davantage à l'analyse.

En effet, s'il est vrai que la SCI Cœur d'Ilot a acquis ces immeubles auprès de Marseille Aménagement (SPL SOLEAM actuellement) en 2010, il est en revanche moins exact d'affirmer qu'ils ont été vendus au prix de 580 € le m<sup>2</sup> (si tant est que cela pourrait servir d'argument à acheter ces immeubles presque au double de leur valeur vénale).

En effet, d'une part, il résulte d'une correspondance de la SEM Marseille Aménagement du 8 novembre 2010 que cette SCI a acquis auprès d'elle les 15, 17, 19 et 21 rue Thubaneau à un prix global « *de 355 400 € pour une superficie d'environ 883 m<sup>2</sup>, soit 402,49 €/m<sup>2</sup>* », donc loin des 580 € allégués dans l'arrêté, si bien que Marseille Habitat estimait leur valeur de rachat à 97 805 €, ce qui est proche de l'estimation de France Domaine. D'autre part, les immeubles n'étaient absolument pas dans un état d'entretien comparable, les immeubles des 17 et 19 rue Thubaneau n'étaient à l'évidence pas à l'état de ruine, et d'ailleurs d'une superficie bien plus importante : 640 m<sup>2</sup> (soit 72 % de la surface totale).

Le prix payé par la ville de Marseille est donc totalement injustifiable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a estimé que la chambre avait eu tort de se fonder sur la seule estimation de France Domaine et qu'elle aurait dû se fonder sur les prix des DIA. D'ailleurs ajoute-t-il, la ville a acheté en dessous du prix énoncé dans ces DIA et regrette que la chambre ne l'ait pas mentionné.

Cet argument ne peut être retenu car le prix énoncé dans les DIA correspond à celui auquel un vendeur – en l'occurrence la société représentée par M. Dinoia - a l'intention de céder son immeuble situé dans une zone soumise au droit de préemption urbain, qu'il ait identifié un acquéreur ou non. D'ailleurs aucun acquéreur n'est identifié dans les DIA en question, la rubrique concernée ayant été laissée en blanc.

D'autre part dès sa correspondance du 8 novembre 2010 précitée, la SEM Marseille Aménagement avait annoncé à la ville de Marseille que M. Dinoia avait accepté de rétrocéder à la ville de Marseille ces deux immeubles.

Ces DIA ne paraissent avoir eu pour autre but que d'imposer un prix à la ville de Marseille, au sujet duquel elle se prévaut dans sa réponse d'avoir obtenu un rabais. M. Dinoia n'avait aucune possibilité de vendre ces biens à l'état de ruine à un tel prix.

---

<sup>113</sup> Articles L. 511-1 et suivants du CCH. Article L. 511-1 : « Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, dans les conditions prévues à l'article L. 511-2. Toutefois, si leur état fait courir un péril imminent, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce péril, dans les conditions prévues à l'article L. 511-3.

Il peut faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utiles à l'effet de vérifier l'état de solidité de tout mur, bâtiment et édifice.

Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble est tenue de signaler ces faits au maire, qui peut recourir à la procédure des articles ci-après ».

⇒ Les cessions subséquentes de la ville aux sociétés représentées par M. Dinoia

Au détour d'une délibération datée du 9 décembre 2013 proposée par Mme Servant, l'on apprend que la ville de Marseille a été sollicitée par les SCI JPS et Cœur d'Ilot représentées par M. Jean-Paul Dinoia en vue de lui céder des immeubles très dégradés situés 8 rue du poids de la farine, 5 rue Vincent Scotto et 78, 80 et 82 rue Bernard du Bois, tous les cinq situés dans le quartier de Belsunce.

Il s'avère que les deux premiers immeubles ont bien été achetés à la ville par la SCI Cœur d'ilot le 20 mai 2015 au prix de 83 000 € (cession autorisée par délibération du 10 octobre 2014, au prix estimé par France Domaine), avec un engagement de les réhabiliter dans un délai de deux ans.

Or, ces biens avaient été acquis en 2005 par Marseille Aménagement à la suite d'une procédure d'expropriation. La concession d'aménagement de la SEM arrivant à son terme, la ville avait exercé son droit de reprise de ces deux immeubles au mois de novembre 2013, au prix de total de 412 968 € (cf. tableau ci-dessous). Il en ressort donc une moins-value pour la ville de 329 968 € en deux ans. En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a affirmé que la ville de Marseille n'avait rien déboursé pour acquérir ces deux immeubles auprès de la SEM et qu'elle avait exercé son droit de reprise gratuitement. Pourtant, selon le référentiel patrimoine de la ville, leur valeur d'acquisition était de 412 968,84 €, ce qui ne paraît pas cohérent avec ce qui précède, sauf si la base de données patrimoniale de la ville est fausse.

Un an plus tard (le 19 mai 2016) et sans qu'elle ait effectué le moindre travail de réhabilitation, la SCI a revendu ces deux immeubles à une autre société au prix déclaré de 91 000 € (+ 9,6 % en un an comparé au prix d'achat à la ville).

**Tableau n° 48 : Les plus et moins-values de cessions**

<i>Date de sortie</i>	<i>n° d'inv.</i>	<i>n° d'UPEP</i>	<i>NATURE</i>	<i>Valeur d'acquisition (coût historique)</i>	<i>Valeur nette comptable au jour de la cession</i>	<i>Prix de cession</i>	<i>Moins-value</i>
22/09/2015	734339	I0013482	5 rue Vincent Scotto Belsunce 13001	75 909,04	75 909,04	16 602,64	- 59 306,40
22/09/2015	729485	I0013345	8 rue Poids de la Farine Belsunce 13001	51 012,31	51 012,31	9 565,21	- 41 447,10
22/09/2015	734343	I0013481	5 rue Vincent Scotto Belsunce 13001	102 403,09	102 403,09	22 397,36	- 80 005,73
22/09/2015	729483	I0013346	8 rue Poids de la Farine Belsunce 13001	183 644,40	183 644,40	34 434,79	- 149 209,61
<b>TOTAL</b>				<b>412 968,84</b>	<b>412 968,84</b>	<b>83 000,00</b>	<b>-329 968,84</b>

Source : Ville de Marseille

## 5.5.2 Maison de la Région

L'acquisition de la Maison de la Région située aux 59, 61 et 63 La Canebière a été approuvée par une délibération du conseil municipal du 27 juin 2016 pour un montant de 5 280 000 € soit 2 514 € / m<sup>2</sup> surface de plancher (SDP).

Elle est destinée à accueillir la mairie du 1<sup>er</sup> et 7<sup>ème</sup> arrondissement, dont les locaux - situés au 125 de la Canebière - ont été attribués dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif à une société qui doit y édifier et exploiter un complexe cinématographique, moyennant le versement à la ville d'une redevance fixe annuelle de 15 000 €. Ce contrat approuvé par une délibération du 8 février 2016 a été conclu à la condition suspensive que la mairie de secteur libère les lieux au plus tard le 31 décembre 2017. En cas de non-réalisation de cette condition, la ville s'exposait à devoir rembourser à la société une somme pouvant atteindre 500 000 €.

Cela laissait donc très peu de temps à la mairie pour organiser son déménagement et trouver de nouveaux locaux. Or, dès le mois de janvier 2016, le président de la Région annonçait lors de ses vœux, vouloir vendre la Maison de la Région située au milieu de la Canebière, pour 6 M€. Après négociations, la ville a par la délibération du mois de juin 2016 précitée décidé de l'acheter au prix de 5,28 M€, soit 10 % de plus que ne l'avait évalué France Domaine

Cette acquisition était notamment justifié par *« une desserte en transport collectifs optimale (un arrêt du tramway juste devant l'entrée principale et les stations de métro Vieux-Port et Noailles à proximité), tout en offrant une vitrine incontournable »* et par *« les volumes existants ainsi que la qualité des prestations architecturales mises en valeur par du mobilier adapté [qui] permettraient de développer sur une surface d'environ 2 200 m<sup>2</sup> un projet à la fois fonctionnel et prestigieux, pouvant offrir aux administrés un service public de qualité, accessible à tous les citoyens sur une artère emblématique »*.

Pourtant, contrairement à ce que pourrait laisser entendre la délibération, l'immeuble sera livré sans son mobilier.

Quant à la majoration du prix de 10 %, la délibération la justifie *« au regard des modalités d'acquisition par la région en 2002, la qualité des travaux effectués sur ce bien et surtout l'opportunité que ce bien immobilier constitue pour la ville (...) »*.

Justifier une majoration du prix par les modalités d'acquisition de la région en 2002 et par la qualité des travaux effectués semble discutable. Car même si la région a acheté ce bien 5,5 M€ en 2002 et y a fait des travaux, on conçoit mal que la ville de Marseille accepte de payer un prix 10 % supérieur à la valeur vénale estimée par France Domaine dans le souci d'éviter à la région de subir une moins-value trop importante lors de la vente de son bien.

Cette majoration semble d'autant moins justifiée que la délibération indiquait également que 1,35 M€ de travaux seraient nécessaires pour permettre l'installation de la mairie de secteur, ce qui porte le coût de cette acquisition à 6,6 M€ hors frais d'actes. Cela en fait un projet très onéreux pour la ville, qui n'est seulement assurée d'encaisser 15 000 € par an au titre de la location de l'immeuble que la mairie de secteur a quitté.

Cette délibération d'acquisition a d'ailleurs fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif par un élu de l'opposition qui estimait que les conseillers n'avaient pas été suffisamment informés des conditions de l'acquisition lors du vote de la délibération, notamment parce que l'évaluation de France Domaine ne leur avait pas été remise. Il estimait également que l'acquisition à un prix supérieur à ladite évaluation n'avait pas été suffisamment étayée, et que compte tenu des travaux envisagés ce prix était trop élevé.

Les négociations qui ont eu lieu avec la région au sujet du prix de vente se sont donc déroulées dans l'urgence. A tel point que pour négocier son prix la ville a oublié que la Maison de la Région avait fait l'objet d'une injonction de ravalement de façade le 10 août 2012 et d'un arrêté de sommation de travaux de ravalement dans un délai de 12 mois pris par une adjointe au maire de Marseille et notifié à la région le 10 juin 2015.

Or, la Région n'avait pas effectué ces travaux au moment de la délibération d'acquisition par la ville, ce qu'elle ne pouvait ignorer, puisque le directeur général des services de la Région l'en avait informé par un courrier reçu au cabinet de Mme Bernasconi le 22 février 2016.

S'étant rendue compte de cette omission substantielle, la ville s'est procurée auprès d'un autre copropriétaire une étude de diagnostic datée de septembre 2011 estimant à près de 1,8 M€ le coût de ravalement de l'immeuble entier. Comme la région était copropriétaire d'environ un quart des surfaces à raveler, le montant des travaux à la charge de la commune pouvait être estimé à près de 460 000 €.

Cette dépense supplémentaire qui porte le coût total de l'opération à près de 7,3 M€ (5,5 + 1,3 + 0,5), n'a pas été portée à la connaissance du conseil municipal, ce qui fait peser un risque supplémentaire d'annulation de la délibération d'acquisition.

Consciente de cette difficulté et face au refus de la région de réexaminer le prix et de présenter au conseil régional une nouvelle délibération de cession de la Maison de la Région, la ville lui a demandé participer au financement des travaux de ravalement qu'elle aurait normalement dû entreprendre.

A la suite de discussions, la région a adressé à la ville un projet de convention de participation financière à une opération complémentaire de travaux de ravalement de façades de la Canebière « *dans un souci de conservation et d'unité du patrimoine architectural* ». Dans ce projet de convention, la région consent à participer à hauteur de la moitié du montant estimé par la ville des travaux de ravalement de l'immeuble (240 K€ sur 460 K€).

Pourtant, et contre l'avis du service juridique de la ville, le DGS a préféré proposer à la Région de signer l'acte de vente avant de signer la convention de participation financière, indiquant que la signature préalable de la convention « *pourrait être interprétée comme ajoutant à l'objet de l'acquisition une caractéristique essentielle, donc non délibérée initialement, renforçant l'argumentaire du conseiller municipal auteur du recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la délibération de la ville* ». De plus, selon lui, une fois la ville devenue propriétaire de l'immeuble elle rendrait plus crédible à l'égard du conseil régional sa demande de participation dite « complémentaire » au ravalement de l'immeuble.

Le risque pour la ville, en signant l'acte de vente avant la convention de participation, est qu'elle ne dispose d'aucune garantie d'être payée.

Elle a néanmoins choisi de prendre ce risque et a même fait insérer dans l'acte de vente l'affirmation mensongère selon laquelle la Région avait intégralement effectué les travaux de ravalement prescrits dans l'arrêté de sommation. L'acte a toutefois précisé que certains travaux de ravalement n'avaient pu être effectués « *ce dont l'acquéreur déclare avoir parfaite connaissance et vouloir faire son affaire personnelle* », car la ville n'avait visé dans son arrêté de sommation que les 61 et 63 la Canebière, oubliant le numéro 59. Or, les façades du 59 la Canebière représentent 43 % de la surface de façade à raveler (407 m<sup>2</sup> au 59 et 527 m<sup>2</sup> aux 61 et 63, soit 934 m<sup>2</sup>). De ce fait, les discussions relatives à la participation de la Région au montant des travaux n'ont pu porter que sur le coût des façades des numéros 61 et 63, seuls concernés par l'arrêté de sommation.

Il doit être signalé qu'à ce jour, les travaux de ravalement n'ont toujours pas été effectués malgré l'arrêté de sommation qui la concerne désormais.

### 5.5.3 Immeuble de bureaux - Îlot Allar

Cet immeuble situé dans le quartier des Crottes (15<sup>ème</sup> arrondissement) a été acquis en juin 2014 auprès d'Eiffage Immobilier Méditerranée. La construction de cet immeuble est conçue comme un témoin servant à expérimenter un nouveau modèle d'aménagement durable dit « Ecocité », qui doit comprendre en plus de celui-ci, trois immeubles sur 4,7 hectares. Ce modèle d'aménagement est le souhait de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée et cette opération se veut la première pierre d'Euroméditerranée II, opération d'aménagement développée sur 170 hectares et approuvée par un décret du 20 décembre 2007.

Le bâtiment acquis, de huit étages, fait partie d'un ensemble immobilier d'une surface de plancher de 13 457 m<sup>2</sup>, comprenant un immeuble de bureaux 10 962 m<sup>2</sup> (81 %), ainsi qu'un hôtel, un restaurant et 109 places de parking. Les bureaux peuvent accueillir 480 personnes.

Ce bien a été acquis dans le cadre d'une VEFA au prix de 36 M€ (30 M€ HT), auxquels s'ajoute une commission d'intermédiation versée par la ville à BNP Paribas Real Estate de 96 000 € (80 000 € HT).

Outre l'objectif de participation au démarrage de l'opération Euromed II, la ville a souhaité à travers cette acquisition regrouper plusieurs services, qui étaient répartis sur cinq sites, ce qui permettrait de libérer en totalité les immeubles loués au Grand Pavois et au Curtel.

Selon les pièces du dossier, des négociations exclusives avaient été engagées entre la direction de l'urbanisme et la BNP Paribas Real Estate en qualité d'intermédiaire dès 2012. Le maire confirmait ensuite à la BNP au mois de mars 2013 son intérêt pour l'immeuble de bureaux de 10 000 m<sup>2</sup> à réaliser sur le site de l'îlot Allar.

C'est dans ces conditions que la BNP dans un courrier du mois d'avril 2013 faisait part de sa volonté de programmer avec la ville des rendez-vous « *afin d'avancer sur l'élaboration d'un cahier des charges le plus précis possible relatif à l'aménagement (nombre de salles de réunions, nombre de bureaux individuels, nombre de bureaux partagés, parties en open-space, parties techniques relatives à l'informatique et les courants faibles en général, etc...) et plus généralement, l'organisation optimale de l'immeuble pour le bon fonctionnement des services à y implanter* ».

Sur la base des premiers éléments de discussion de BNP avec les services de la ville, l'immeuble devait développer une surface utile de 10 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 70 places de parking ; le prix d'acquisition proposé par BNP étant de 2 500 € le m<sup>2</sup>, parkings compris mais courants faibles et cloisonnement mobiles non compris.

Au terme des différentes négociations, la surface utile du bâtiment de bureaux est restée la même (10 036 m<sup>2</sup>). Toutefois, l'immeuble sera livré avec le cloisonnement et les courants faibles, ce qui a fait passer son prix de 25 à 30 M€ HT et donc son prix au m<sup>2</sup> de 2 500 € à 3 000 € (+ 20 %). A ce coût d'acquisition s'ajoutent le mobilier, l'agencement de l'accueil, la sécurisation du bâtiment, le système de gestion technique centralisée et la signalétique qui ont été évalués à 1,45 M€ HT.



⇒ Sur le recours à la VEFA

La ville a eu recours à une consultation afin de vérifier la faisabilité juridique de ce type de contrat. Cette étude, qui porte aussi sur le contrat d'intermédiation, conclut à la régularité de l'opération.

Toutefois, dans ces observations provisoires la chambre ne partageait pas ce point de vue, indiquant que pour qu'une collectivité puisse régulièrement acheter un immeuble dans le cadre d'une VEFA, il convient de vérifier notamment que l'immeuble n'est pas dans son entier ou dans sa plus grande part destinée à devenir propriété de la collectivité dès son achèvement et qu'il n'est pas conçu en fonction de ses besoins propres, ces conditions étant cumulatives.

Or, en l'espèce, si l'initiative de l'opération a, a priori, été portée par la personne privée qu'est Eiffage, elle s'inscrit dans le cadre de l'opération de construction d'une Eco-cité pilotée par Euroméditerranée II, dont la ville de Marseille est partie prenante

La ville est de plus destinée à devenir propriétaire de la plus grande partie de l'immeuble (10 962 m<sup>2</sup> sur 13 457 m<sup>2</sup>).

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme l'étude, le fait que la ville de Marseille n'acquière à travers cette VEFA qu'un des quatre îlots d'immeubles prévus dans ce quartier ne permet pas de conclure que la ville ne serait propriétaire que d'une fraction mineure de l'immeuble. Il convient en effet de raisonner immeuble par immeuble pour pouvoir juger de la régularité du recours à la VEFA.

Ensuite, comme il résulte des termes du contrat de VEFA que le promoteur se réservait la possibilité de ne jamais construire les trois autres îlots, il est permis d'en déduire que la construction de l'îlot A était indépendante de celles des autres, et non une simple fraction d'une opération d'ensemble dans laquelle la ville n'occuperait elle-même qu'une partie des surfaces.

Enfin, l'immeuble a bien été conçu en fonction des besoins propres de la ville. Il ressort en effet de la lecture des pièces du dossier que le cahier des charges a été construit par la ville et le promoteur. De plus, le prix a été modifié pour tenir compte de la demande de cloisonnement et de câblage de la ville.

En réponse aux observations provisoires, la société a fait valoir en se référant notamment à l'arrêt « Région Midi-Pyrénées » du Conseil d'Etat du 8 février 1991 et à l'avis de la section de l'intérieur du 31 janvier 1995, que le recours à la VEFA n'est illicite que pour autant qu'il s'agit pour la collectivité publique de faire construire un immeuble pour son propre compte, destiné à devenir entièrement sa propriété et spécifiquement conçu en fonction de ses besoins propres.

Selon elle, c'est seulement en pareille hypothèse et lorsque la personne publique a joué un rôle dans la définition et la conduite de l'opération, qu'il existe un contournement de la loi MOP et du droit de la commande publique. A défaut, le contrat relèverait d'une simple opération d'acquisition immobilière et ce, même si la collectivité a demandé la prise en compte de « spécifications techniques particulières » pour répondre aux besoins de ses services lors de la conception du bâtiment (*cf.* avis de la section de l'Intérieur précité).

Tel ne serait donc pas le cas s'agissant de la cession de l'îlot Allar, dès lors qu'en toute hypothèse : le projet d'éco-cité est piloté uniquement par Euroméditerranée, établissement au sein duquel la ville occupe une place mineure ; l'immeuble n'a nullement été conçu en fonction des besoins de la collectivité, la commune, s'étant contentée de demander certains aménagements intérieurs, sans jamais influencer sur la conception générale du bâtiment ;

l'initiative du projet est purement privée et date de 2009 et enfin la collectivité publique n'est pas devenue propriétaire de l'intégralité de l'immeuble.

De fait, de nombreuses décisions du juge administratif ont admis la licéité d'une VEFA portant sur une partie d'un immeuble, sans toutefois qu'un taux plafond n'ait été fixé. Cependant, au plan du droit communautaire, la directive de 2004 fait entrer dans le domaine de la commande publique, la réalisation d'ouvrages « par quelque moyen que ce soit ». Elle retient également des critères liés à l'influence exercée par la personne publique dans la définition et la conception de l'immeuble demeurent, les travaux devant répondre à des « besoins précisés » par l'acheteur, lequel doit avoir « pris des mesures pour déterminer les caractéristiques de l'ouvrage » ou, à tout le moins, « exercé une influence déterminante sur la conception de celui-ci » (CJUE, 25 mars 2010, Helmut Muller).

S'il s'agit seulement pour la personne publique d'acquérir un immeuble dont la réalisation est déjà actée au moment où elle s'y intéresse et de demander au constructeur de simples adaptations nécessaires à ses besoins, sans incidence sur la conception-même du bien, le recours à la VEFA est alors permis.

Il est possible au vu des pièces du dossier de considérer qu'il était bien de la volonté du promoteur de créer des bureaux dès l'origine du projet (disons même depuis 2009).

Par contre, au vu des seules pièces transmises, il n'est pas permis d'affirmer que la commune n'a pas eu d'influence sur la conception des lieux.

Tout d'abord, le projet finalement construit n'est plus celui apparaissant sur les plans de 2009 et 2011. En effet, l'îlot était conçu comme un bâtiment de type R+3 implanté dans une orientation est/ouest alors que le projet finalement construit s'oriente nord/sud (cf. les deux dernières pages de l'annexe 1.1). De plus, sa surface était de 3 944 m<sup>2</sup>, alors que le bâtiment construit présente une surface de 13 457 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, ces deux versions ne font pas apparaître de surfaces réservées à l'implantation d'un hôtel.

Enfin, le permis de construire n'a été déposé qu'en 2014, soit bien après l'accord intervenu entre la ville et la société Eiffage.

En l'espèce, la commune occupera plus de 80 % de l'immeuble en cause, le reste étant affecté à des activités hôtelières, ce qui vient au soutien du constat d'une réalisation destinée à répondre aux besoins de la collectivité.

Le promoteur qui invoque pourtant l'avis précité du Conseil d'Etat, le concède finalement lorsqu'il indique que « le détournement de procédure serait constitué (...) si le contrat ne réservait aux propriétaires privés qu'une surface symbolique ».

Il entend toutefois discuter la question des surfaces à retenir au dénominateur pour évaluer le taux d'appropriation par la collectivité. En retenant la totalité des quatre îlots prévus au projet global Smartseille, il espère démontrer que le ratio d'occupation par les services de la ville est considérablement diminué). Sur ce point, la chambre maintient qu'il n'y a pas lieu de raisonner autrement qu'à partir des surfaces de l'immeuble sur lequel la VEFA a été réalisée, dès lors que le promoteur s'est expressément réservé la possibilité de ne pas édifier les trois autres îlots.

Pour ces raisons, la chambre confirme que le recours à une VEFA, en dehors des règles de la commande publique, était pour cette acquisition, juridiquement fragile.

⇒ Sur le montant des travaux

L'opération en VEFA semble par ailleurs plus onéreuse pour la ville au regard des coûts de construction des bâtiments à usage de bureau. Hors aménagements, cette dernière a réglé 30 M€ HT pour 10 096 m<sup>2</sup> SDP, soit plus de 3 000 € le m<sup>2</sup> SDP.

En réponse aux observations provisoires, le constructeur a semblé estimer que la chambre remettait en cause le coût des ouvrages qu'il a construits. Ce dernier à l'appui de sa démonstration a produit un bilan d'opération montrant que la société ne dégagait qu'une marge de 1 % à l'issue de la construction. Il a exposé à ce sujet que la marge était très faible car il s'agissait d'une opération de montage dans laquelle l'immeuble est vendu avant de démarrer les travaux et que par suite la société ne porte pas de risque commercial pendant la construction.

Toutefois, la chambre se borne à considérer que dans l'hypothèse où la ville aurait fait construire ces immeubles sous maîtrise d'ouvrage publique, l'opération aurait pu lui coûter une somme évaluée à environ 7,5 M€ TTC de moins, parkings compris.

Cette estimation repose sur une étude du Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Energétique (CSCEE) qui avait estimé en juillet à 1 398 €/m<sup>2</sup> SDP le coût de construction d'un immeuble de bureau, avec un minimum de 740 € et un maximum de 1 787,50 €. C'est en se fondant sur la borne extrême de ces valeurs que la chambre a bâti son évaluation, afin d'y intégrer les frais annexes à la construction.

## **5.6 Les cessions immobilières**

Près de 120 M€ de cessions immobilières ont été réalisées par la ville sur la période 2012-2017. La chambre a examiné les cessions pour lesquelles le prix de vente a été le plus élevé représentant 74 M€, soit 24 dossiers.

Une grande partie des cessions (21 cas) a eu lieu directement auprès de promoteurs immobiliers. Elles sont récapitulées ci-dessous :

Tableau n° 49 : Liste des cessions

	Arrond.	Prix de cession	Suprficie	Prix de cession au m2
15, Rue Louis GROBET -36, Rue d'ISOARD et Rue du Commandant MAGES	1	4 600 000,00	12 709 m <sup>2</sup>	362
91 boulevard de Plombières Saint Mauron	3	1 946 000,00	10 172 m <sup>2</sup>	191
Boulevard Ricard et rue François Simon Belle de mai	3	2 150 000,00	3 048 m <sup>2</sup>	705
Avenue Alexandre Flemming Rue Sainte Adélaïde Boulevard Saint Bruno Chartreux	4	1 258 000,00	1 679 m <sup>2</sup>	749
Traverse Targuist / Chemin du Pont - Endoume	7	1 150 000,00	5 979 m <sup>2</sup>	192
397 promenade corniche John F. Kennedy Roucas Blanc	7	4 300 000,00	29 000 m <sup>2</sup>	148
Rue des Flots bleus	7	1 050 000,00	2 824 m <sup>2</sup>	372
Rue des LICES et Boulevard de la Corderie	7	3 360 000,00	4 202 m <sup>2</sup>	800
Traverse Parangon Pointe Rouge	8	1 050 000,00	4 400 m <sup>2</sup>	239
46/47 avenue du Corail Pointe Rouge	8	1 011 274,00	1 522 m <sup>2</sup>	664
Avenue du Prado - Traverse de l'Olympe 13008	8	6 000 000,00	17 446 m <sup>2</sup>	344
Domaine de Luminy Vallon des Trois Confronts	9	1 890 000,00	10 800 m <sup>2</sup>	175
Angle 59 Vallon de Toulouse/rue François Mauriac Saint Tronc	10	2 750 000,00	9 850 m <sup>2</sup>	279
79 avenue de la Figone Saint Julien	12	2 100 000,00	6 500 m <sup>2</sup>	323
Impasse Clerissy et 18 rue Joseph Clerissy Saint Jean du désert	12	2 500 000,00	5 500 m <sup>2</sup>	455
65 avenue de la Fourragère	12	1 350 000,00	5 620 m <sup>2</sup>	240
Impasse Clerissy et rue Joseph Clerissy (chemin de la Parette) Saint Jean du désert	12	1 504 000,00	3 527 m <sup>2</sup>	426
70 chemin de la Marre Les Olives	13	1 700 000,00	9 244 m <sup>2</sup>	184
1 chemin de la Ribassière Les Olives	13	2 700 000,00	13 500 m <sup>2</sup>	200
Chemin de Bizet et impasse de la Bardaque Estaque	16	741 300,00	9 887 m <sup>2</sup>	75

Source : Ville de Marseille

La plupart appelle des observations particulières développées ci-après, mais quelques remarques générales concernant le processus de cession s'imposent.

La chambre relève une grande hétérogénéité des prix de cessions des terrains, dont les prix varient de 75 à 800 € le m<sup>2</sup>.

Les prix au mètre carré moyen par arrondissement reflètent assez peu l'attractivité de leur zone d'implantation : les prix pratiqués dans les arrondissements a priori attractifs (7<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup> et 12<sup>ème</sup> notamment) sont assez comparables à ceux des autres arrondissements.

**Tableau n° 50 : Prix au m<sup>2</sup>**

Arrond.	Prix de cession au m <sup>2</sup>
1	362
3	310
4	749
7	235
8	345
9	175
10	279
12	352
13	193
16	75

*Source : CRC d'après données de la ville de Marseille*

Comme cela a été dit précédemment, l'absence d'un référentiel valorisé et de véritable stratégie patrimoniale conduit la ville à limiter ses ambitions à atteindre un objectif budgétaire préfixé destiné à réduire le montant que la ville emprunte chaque année.

Certes, s'il suffisait de comparer le prix d'acquisition du terrain au prix de vente, la ville pourrait le plus souvent se prévaloir d'avoir réalisé des plus-values substantielles. Néanmoins, dès lors que la ville était de longue date propriétaire des immeubles qu'elle a vendus et compte tenu de la croissance naturelle du prix du marché de l'immobilier, cela conduit mécaniquement à constater une plus-value à terme, sans qu'il soit besoin de déployer d'efforts particuliers.

En réalité, il apparaît que la ville n'a pas complètement exploité ses marges de négociations et s'en est tenue à une estimation donnée par l'administration fiscale. Dans un certain nombre de transactions examinées par la chambre, certains prix ont même été sous-évalués au regard des indications données par France Domaine ou sous la pression des promoteurs. En outre, certaines cessions présentent des irrégularités manifestes.

De telles marges de négociation existent pourtant.

On observe en effet que sur les terrains cédés à des promoteurs privés depuis 2009, les logements à prix maîtrisés ne représentent que 8 % des logements mis en chantiers. De plus dans nombre de cas les engagements initiaux pris par le promoteur ne sont pas respectés ou le nombre de logements « libres a été revu à la hausse sans changement du prix (par exemples, outre les cas traités ci-après de manière détaillée : la cession du terrain Bd Ricard, celle du chemin de la Marre, celle de l'avenue de la Figone ou encore celle du chemin des flots bleus).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé son intention de renforcer le contrôle des engagements pris par les promoteurs et les acquéreurs de logements à coût maîtrisé.

Par ailleurs, à l'occasion de visites sur place et après recherche des prix de ventes<sup>114</sup> des programmes immobilier réalisés sur les terrains cédés par la commune, la chambre a évalué l'effet de levier et le retour sur investissement d'un euro investi par le promoteur, et partant un taux de rentabilité brute à partir d'une estimation du coût de construction au m<sup>2</sup> sur la base des données du Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Energétique (CSCEE). Celui-

---

<sup>114</sup> Internet, presse, visite sur site, point de vente.

ci avait estimé en juillet 2016 le coût de construction d'un immeuble de logement à 1 110 €/m<sup>2</sup> SDP (1 220 /m<sup>2</sup> SHON<sup>115</sup>) avec un minimum de 693 € et un maximum de 2 304 € le m<sup>2</sup> SDP (2 511 m<sup>2</sup>/SHON).

L'effet de levier au regard des prix de vente des locaux livrés se situe donc dans une fourchette de 4 à 13 avec un taux de marge brute variant de 47 à 58 %, ce qui est comparable avec celui constaté par l'INSEE<sup>116</sup> au niveau national.

Le prix moyen de vente au m<sup>2</sup> des logements construits sur les terrains cédés s'établit à environ 4 000 € soit en moyenne 40 % de plus que les prix de vente des logements à coût maîtrisé (qui oscille entre 2 350 et 2 650 HT le m<sup>2</sup> ou 2 796 TTC<sup>117</sup>).

**Tableau n° 51 : Prix de vente moyen**

Année de réalisation	Cession	Arrond.	Programme	Prix moyen global de mise en vente au m <sup>2</sup>	Effet de Levier	Part des Logement à coût Maîtrisé	Taux de marge brute	
2013	397 promenade corniche John F. Kennedy Roucas Blanc	7	LES ALPILLES	8117	10	0%	63,7%	77,8%
2013	Boulevard Ricard et rue François Simon Belle de mai	3	HORIZON MASSILIA	3160	6	73%	25,5%	35,9%
2013	70 chemin de la Marre Les Olives	13	ESPACE & JARDIN	2791	13	12%	34,3%	46,1%
2013	79 avenue de la Figone Saint Julien	12	VERT BEAUMONT	4245	6	0%	53,7%	61,4%
2013	Impasse Clerissy et rue Joseph Clerissy Saint Jean du désert	12	LES TERRASSES DE CLERISSY	3945	11	0%	46,6%	55,0%
2014	Rue des Flots bleus	7	LE MAREGRAPHE	5474	4	0%	53,0%	63,1%
2014	1 chemin de la Ribassière Les Olives	13	LE PALAMA	3703	4	0%	50,0%	59,0%
2014	65 avenue de la Fourragère	12	LES JARDINS D'OLERYS	3678	6	0%	48,6%	57,6%
2014	Traverse Parangon Pointe Rouge	8	LES HAUTS DE PARANGON	4189	11	0%	54,9%	62,8%
2015	Angle 59 Vallon de Toulouse/rue François Mauriac Saint Tronc	10	CŒUR MAURIAC	3251	7	20%	40,7%	50,8%
2016	15, Rue Louis GROBET -36, Rue d'ISOARD et Rue du Commandant MAGES 13001 Marseille	1	UNIV'R LONCCHAMP	3424	6	0%	41,2%	50,9%
2016	Rue des LICES et Boulevard de la Corderie 13007 Marseille	7	LES LOGES	5033	9	0%	40,4%	51,3%
2017	Impasse Clerissy et rue Joseph Clerissy Saint Jean du désert	12	LES HAUTS DE CLERISSY	3587	17	0%	42,1%	51,3%
<b>Ensemble</b>				<b>4 041</b>	<b>8</b>	<b>8,1%</b>	<b>47,9%</b>	<b>58,4%</b>

Source : CRC

La ville pourrait donc susciter de la part des personnes intéressées, des offres d'achat plus élevées. On observera à cet égard que 65 % des cessions sont conclues de gré à gré sans mise en concurrence, 22 % seulement sont précédées d'une consultation (le surplus concernant les cessions à des personnes publiques ou des bailleurs sociaux).

**Recommandation n° 17 : Se doter en interne des moyens permettant de négocier de façon plus efficiente les prix des biens cédés et, en tout état de cause ne pas les vendre à un prix inférieur à celui évalué par France Domaine, ni se fonder sur des avis datant de plus d'un an.**

<sup>115</sup> 1 m<sup>2</sup> SHON ≈ 1,096 m<sup>2</sup> SDP.

<sup>116</sup> 58,4 % (Source : Insee Références, édition 2016 - Fiches sectorielles – Construction).

<sup>117</sup> TVA 5,5 %.

### 5.6.1 La Commanderie

Cet ensemble immobilier de 91 703 m<sup>2</sup>, propriété de la ville depuis 1984, constitue le centre d'entraînement de l'Olympique de Marseille (OM), baptisé depuis 2009, « Robert Louis-Dreyfus ».

La ville a réalisé sur ce terrain les premiers aménagements sportifs et les a mis à disposition de l'OM à partir de 1997 par diverses conventions. La première convention de 1997, complétée par une convention de 2001 a mis à disposition, outre ces premiers aménagements, une parcelle de 13 000 m<sup>2</sup> destinée à la réalisation par l'OM, de divers équipements complémentaires pour 3,3 M€ HT (salle de soins et de musculation, piscine couverte, vestiaires-sanitaires, cafétéria, lingerie et deux pelouses synthétiques. Courant 2003, la ville a réaménagé l'entrée du domaine de la Commanderie par la création d'un portail monumental, d'un parc de stationnement, d'un local pour le gardien et un local à ordures.

Dans une autre convention conclue en 2004, la ville a mis à disposition de l'OM l'intégralité du site de la Commanderie pour une durée de 30 ans, moyennant un loyer symbolique cumulé de 100 € (soit 3,33 € par an).

#### 5.6.1.1 Les avantages en nature accordés à la SASP OM

Ce loyer symbolique était justifié par le fait que l'OM s'engageait à construire et à mettre à disposition de la ville un local technique pour le matériel d'entretien des terrains, un bureau, un office et des vestiaires pour le personnel municipal pour une valeur estimée à 150 000 € HT. Néanmoins, la ville s'engageait à prendre à sa charge l'entretien des terrains de football en pelouse naturelle, les espaces verts, les voiries et réseaux divers<sup>118</sup>.

Il s'agissait d'un avantage financier important pour l'OM qui disposait non seulement d'un centre d'entraînement quasi gratuit et de l'entretien des pelouses, des espaces verts et des VRD.

Selon les pièces du dossier recueillies au cours de l'instruction, la valeur locative du terrain et des constructions édifiées par la ville qui étaient mises à disposition du club était évaluée à 460 K€ par an<sup>119</sup>.

Il résulte cependant des dispositions de l'article L. 113-2 du code du sport que les communes ne peuvent accorder des aides économiques aux sociétés sportives que dès lors qu'elles sont destinées à remplir des missions d'intérêt général<sup>120</sup>.

L'article R. 113-2 du même code précise en particulier que les missions d'intérêt général s'entendent comme : « 1° La formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 ; 2° La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; 3° La mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives. Toutefois, les subventions des collectivités mentionnées à l'article R. 113-

---

<sup>118</sup> Cf. articles 8 et 12 de la convention de 2004.

<sup>119</sup> Mail de M. Casalta à Mme Deschamps du 3 avril 2013.

<sup>120</sup> Article L. 113-2 du code du sport : « Pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques. Ces subventions font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent ».

*I ne peuvent être employées pour financer les dépenses résultant de la mise en œuvre de l'article L. 332-1, ni les rémunérations versées à des entreprises soumises à la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds ».*

Or, la SASP OM n'est investie d'aucune de ces missions, car les missions d'intérêt général étaient poursuivies sur le site de la Commanderie par une entité juridique distincte, l'association OM, qui y avait son siège. Celle-ci est notamment chargée de la gestion du centre de formation du club et des équipes amateurs de toutes catégories.

A partir de 2012 la ville a certes fait cesser l'entretien des pelouses, espaces verts et VRD par ses agents. Pour autant cela ne réglait pas la question de la mise à disposition des terrains et installations municipales à la SASP. Au surplus, il a été interdit à l'association OM de faire entraîner ses équipes à la Commanderie<sup>121</sup>.

L'avantage en nature accordé par la ville à l'entreprise ne se justifiait par conséquent pas plus à compter de 2012 qu'antérieurement.

La ville avait pleinement connaissance de cela puisqu'il ressort d'échanges de mails recueillis au cours de l'instruction que les services avaient alerté sur les conséquences juridiques, financières et pénales de cette situation, faisant notamment état du risque pénal de délit de concussion, de détournement de fonds public ou d'avantage injustifié<sup>122</sup>.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et la SASP OM ont soutenu que les avantages en nature consentis par la ville étaient accordés en contrepartie des investissements très importants que le club s'était engagé à réaliser.

La chambre observe toutefois que les conventions signées n'ont pas complètement prévu les conditions de la dévolution de ces réalisations en cas de retour du terrain à la ville comme il sera vu ci-après. Il est dès lors difficile de valider les explications fournies, d'autant que lors de la cession de la commanderie, la ville n'a pu percevoir, en net, que l'équivalent de la valeur initialement estimée par les services fiscaux, d'un terrain nu encombré de constructions.

#### 5.6.1.2 La sous-location irrégulière de la Commanderie

La convention d'occupation signée entre la SASP et la ville ne permettait pas à la SASP de consentir à un tiers le droit d'occuper les biens du domaine public communal mis à sa disposition, et encore moins de se faire rémunérer pour cela, et ce d'autant plus qu'elle jouissait de ce bien à titre quasi gratuit et qu'elle n'en assumait pas l'entretien<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Cela ressort notamment d'une lettre du 30 novembre 2011 adressée par M. Rauscher, directeur de l'aménagement durable et de l'urbanisme à M. Lassalle, directeur des grands équipements selon laquelle pour mener à bien la procédure de cession du centre d'entraînement à la SASP OM, des mesures devaient être prises afin « d'écarter du site toute activité pouvant présenter un lien quelconque avec le service public (...) ; à partir du 1er janvier 2012 elle prendra en charge l'entretien des terrains de football en pelouse naturelle, des espaces verts, de la voirie et des réseaux divers. Par conséquent, à compter de cette date, il conviendrait de ne plus mettre en œuvre les opérations d'entretien menées par vos services, effectuées notamment par les jardiniers affectés au site, ainsi que de retirer tout le matériel appartenant à la Ville de Marseille qui se trouve sur ce site ».

<sup>122</sup> Cf. notamment le mail de Mme Camino à M. Rauscher du 29 mars 2013.

<sup>123</sup> L'article 9 de la convention de 2004 excluait expressément cette possibilité en ces termes : « Compte tenu de la domanialité publique de l'ensemble immobilier en cause, cette convention de mise à disposition à titre précaire et révocable, est conclue intuitu personae, le preneur ne pouvant céder aucun des droits qu'il tire des présentes.



En effet, la société facturait à l'association un loyer de 204 000 € HT par an au titre de la mise à disposition du centre d'entraînement, de bureaux, salle de réunion et magasin de la Commanderie, selon les termes des articles 8.6 et 8.7 de la convention établie entre la SASP et l'association datés du 30 juin 2010 et conclue pour cinq saisons sportives.

#### 5.6.1.3 La décision de cession

La décision de céder la commanderie relève autant d'une volonté de l'OM, qui cherchait à consolider son actif, que de la ville qui n'était pas indifférente à la somme qu'elle pouvait retirer de la vente d'un bien dont elle soutenait ne plus avoir l'utilité.

L'ancien directeur général de l'OM – déclarait ainsi au journal *La Provence* le 8 février 2011 : « *Lorsque nous nous rapprochons des banques, celles-ci nous opposent la convention qui nous lie à la ville de Marseille. Même si cela n'arrive pas, elle peut être révoquée à tout moment par simple intérêt public. Nous n'avons donc aucun actif, hormis les contrats de joueurs (...). Etre propriétaire de l'ensemble renforcera notre capital immobilier, aujourd'hui inexistant, et favorisera le financement de futures opérations sans plomber, par exemple, les investissements pour le recrutement. Cela nous autorisera à étaler la dette et, au gré des opérations à conduire, de bénéficier d'une trésorerie plus conséquente. Aujourd'hui, pour des travaux d'envergure destinés à l'amélioration de notre outil de travail, nous sommes contraints de régler cash* ».

Quant à la ville de Marseille, elle a motivé ainsi sa décision de cession « (...) *assurer une gestion rationalisée de ses biens. Il a donc été envisagé, pour une meilleure rentabilité, de procéder à la cession des biens communaux qui ne présentent plus d'utilité publique et qui sont par ailleurs loués ou mis à disposition de tiers (...) au regard du peu d'utilité à conserver cette parcelle dans le patrimoine communal, la ville de Marseille a dès lors envisagé une cession de cette parcelle au profit de la SASP OM* » (Cf. décision de déclassement du domaine public de la commanderie adoptée par le conseil municipal le 19 mars 2012).

Toutefois, pour la ville, la rentabilité de ce bien aurait pu être autrement assurée que par sa vente, notamment en fixant un loyer tenant compte de la réalité de l'avantage conféré au club.

#### 5.6.1.4 Le prix de vente

##### ➤ L'avis de France Domaine

France Domaine avait dans un avis daté du 6 juin 2012 estimé la valeur de la commanderie à 6,5 M€. Cet avis analysait la cession comme une vente de terrain nu encombré de constructions, ce qui paraît conforme à sa mission.

Néanmoins, la ville de Marseille n'était pas satisfaite de cette évaluation, estimant qu'elle était porteuse de risques juridiques, et de nature à empêcher la finalisation du projet de cession. Elle et a donc obtenu l'approbation du Domaine au sujet du prix de 17 000 000 €.

A la suite de discussions entre la responsable de France Domaine et la ville, cette dernière a adressé une nouvelle demande d'évaluation, rédigée sur les conseils de France Domaine, à laquelle il a été répondu par deux lettres des 16 juillet et 27 septembre 2012. Elles ne sont pas à proprement parler des évaluations, mais concluent à l'absence d'observation sur le prix de 17 000 000 €.

Elles sont rédigées de manière différente. La première indique que seul le foncier est propriété de la ville. La seconde ne comporte plus cette mention et la remplace par une référence à la théorie de l'accession qui rendrait la ville propriétaire de l'ensemble des immeubles. Cette seconde lettre a permis à l'exécutif de faire adopter par le conseil municipal la décision de cession sur la base d'un avis domanial comportant approbation du prix de 17 M€. De fait, c'est cet avis qui sera présenté au conseil municipal du 8 octobre 2012.

- Le processus de finalisation du prix par les parties

La ville de Marseille avait eu recours en 2009 à un expert immobilier afin de déterminer à quel prix pouvait être négocié ce bien. De son côté, l'OM avait fait procéder à une autre expertise en 2010. Pour l'expert de la ville, la valeur du bien pouvait être estimée à 7,18 M€ et pour celui de l'OM à 5,93 M€. Sur la base de ces chiffres, les parties se sont entendues sur un montant de 6,5 M€, qui correspond à la moyenne des deux expertises et d'ailleurs aussi à l'estimation initiale de l'administration fiscale de juin 2012.

Toutefois, l'enjeu de valorisation financière des constructions édifiées par l'OM, en sus de la valeur du terrain était loin d'être anodin puisque il avait fait édifier une salle de soins et de musculation, une piscine couverte, des vestiaires et sanitaires, une cafeteria, une lingerie et deux terrains de football en revêtement synthétique en 2000, en 2004 un bâtiment administratif, un restaurant collectif, des salles de réunion et de convivialité, en 2007 des travaux de surélévation et de réaménagement du bâtiment des joueurs professionnels et un nouveau bâtiment pour les professionnels en 2009, un nouveau bâtiment pour le centre de formation. Selon les tableaux d'amortissement dressés par l'expert-comptable de la SASP OM, ces constructions et aménagements avaient une valeur nette comptable de 10 482 332,43 € au 31 décembre 2012 mais figuraient à son bilan sous la ligne construction sur sol d'autrui.

Selon l'article 9 de la convention, la résiliation anticipée de la convention par la ville donnait à l'OM droit au versement « *d'une indemnité égale aux amortissements prévus sur les années restant à courir, tels qu'ils figurent aux tableaux annexés* ».

Si l'on s'en tient à la lettre de cette convention, seuls les travaux non amortis figurant sur les tableaux d'amortissement joints à la convention pouvaient faire l'objet d'une indemnisation, soit 3,7 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Or, 6,8 M€ de travaux non amortis ont été réalisés entre 2004 et 2012. Il convenait donc de tenir compte de ces 6,8 M€ supplémentaires d'immobilisations non encore amorties par l'OM pour déterminer le montant de l'indemnité de résiliation anticipée qui lui est due, la portant ainsi à 10,5 M€ (3,7 M€ + 6,8 €).

En fixant le prix de cession à 17 M€ et l'indemnité de résiliation à 10,5 M€, chacune des parties s'est trouvée confortée.

- De l'intérêt de fixer un prix de vente à 17 M€ pour l'OM

L'OM a pu présenter un bilan plus solide à l'égard des tiers, notamment ses financeurs.

Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'évolution des valeurs brutes et nettes des terrains et constructions à l'actif de l'OM à l'issue de l'acquisition de la commanderie (cf. ci-dessous). La valeur nette comptables des terrains, constructions et aménagements est passée de 10,8 M€ à 17,9 M€ (+ 7,1 M€), alors que la valeur vénale réelle de l'ensemble immobilier est de l'ordre de 6,5 M€.

**Tableau n° 52 : Valorisation des immobilisations**

<b>Exercice clos au 30 juin 2012</b>	Valeur brute en fin d'exercice	Montant des amortissements en fin d'exercice	VNC en fin d'exercice
Terrains (acquisitions, créations, apports...)	3 007 238	1 882 976	1 124 262
Constructions sur sol propre	-		-
Constructions sur sol d'autrui (consécutives à une réévaluation pratiquée au cours de l'exercice ou résultant d'une mise en équivalence)	10 786 095	1 840 396	8 945 699
Installations générales, agencements et aménagements des constructions	2 505 425	1 809 611	695 814
<b>TOTAL</b>	<b>16 298 758</b>	<b>5 532 983</b>	<b>10 765 775</b>

<b>Exercice clos au 30 juin 2013</b>	Valeur brute en fin d'exercice	Montant des amortissements en fin d'exercice	VNC en fin d'exercice
Terrains (acquisitions, créations, apports...)	8 102 597	43 186	8 059 411
Constructions sur sol propre	9 291 270	97 079	9 194 191
Constructions sur sol d'autrui (consécutives à une réévaluation pratiquée au cours de l'exercice ou résultant d'une mise en équivalence)	1 461 540	1 328 430	133 110
Installations générales, agencements et aménagements des constructions	481 648	14 978	466 670
<b>TOTAL</b>	<b>19 337 055</b>	<b>1 483 673</b>	<b>17 853 382</b>

Source : CRC d'après comptes annuels OM

Cependant, le principe même de l'indemnité à verser à l'OM ne peut pas se justifier en l'espèce. En effet, celle-ci ne serait seulement justifiée que dans l'hypothèse où la ville aurait décidé unilatéralement d'évincer l'OM du site, empêchant le club d'amortir complètement les immobilisations qu'il y avait créées. Or, en sa qualité d'acquéreur amiable de l'ensemble immobilier de la Commanderie, le club n'a pas été évincé et a vu, au contraire, son droit de propriété conforté. Il se trouve dès lors fondé à poursuivre l'amortissement de ses immobilisations jusqu'à leur terme.

Le principe du versement d'une indemnité d'éviction de 10,5 M€ par la ville à l'OM n'a donc guère de sens au cas particulier.

Les parties ont également estimé que l'indemnité versée à l'OM ne devait pas être assujettie à la TVA, dans la mesure où elle est destinée à réparer un préjudice, et non à rémunérer des prestations, travaux ou fournitures. Aux yeux de la chambre cette analyse paraît fragile puisqu'il ne peut être démontré l'existence d'aucun préjudice en l'espèce.

De plus, il aurait d'ailleurs été cohérent, si l'on suit l'analyse de la ville et de l'OM selon laquelle l'indemnité de 10,5 M€ correspondrait à la réparation d'un préjudice, que la somme en question soit comptabilisée parmi les produits exceptionnels de l'exercice (imposables à l'IS), et non à l'actif du bilan parmi les constructions.

### 5.6.1.5 La liquidation de l'indemnité

Si l'indemnité est contestable dans son principe, elle l'est également dans son montant.

Un protocole foncier a été conclu entre la ville et l'OM le 11 décembre 2012, au terme duquel l'acte de vente devait être signé au plus tard le 31 décembre 2012, date à laquelle devait prendre également fin la convention d'occupation.

Toutefois, l'acte de vente définitif ne sera signé que les 3 et 15 mai 2013, ainsi que la résiliation de la convention d'occupation, en raison du fait que l'OM connaissait des difficultés à réunir les fonds nécessaires au paiement du prix de vente.

Or, le montant de l'indemnité de résiliation, calculé sur la base de la valeur nette comptable au 31 décembre 2012, qui devait être la date de vente la plus tardive n'a pas été révisée.

Si la VNC avait été réactualisée au 30 avril 2013, terme le plus proche de la vente réelle, l'indemnité aurait dû être de l'ordre de 10,1 M€, et non 10,5 M€. La ville a donc octroyé à l'OM un avantage injustifié de l'ordre de 400 000 € en réactualisant pas, comme elle aurait dû le faire, le montant de l'indemnité au jour de la vente. Il paraît difficile de soutenir pour justifier le maintien de la valeur de l'indemnité que la valeur vénale des biens se serait également dépréciée dans les mêmes proportions car celle-ci ne dépend pas des amortissements mais de la vigueur du marché de l'immobilier.

Il peut être relevé que pour sa part, le comptable public consulté à cette occasion avait estimé ne pas devoir s'opposer à l'absence de réactualisation de la VNC compte tenu de l'absence de clause d'actualisation dans le protocole foncier, analyse que la chambre ne partage pas, puisque l'éventuel préjudice qu'aurait subi l'OM ne pouvait qu'être égal à la valeur non amortie des biens au jour de la cession.

**Tableau n° 53 : Valeur nette comptable des constructions édifiées par l'OM au jour de la vente**

Bâtiment	Dotation exercice clos le 30/06/12	VNC au 30/06/12	Dotation au 30/04/13	VNC au 30/04/13
Site général	210 306	1 262 479	175 255	1 087 224
Ancien bâtiment pros	46 892	281 996	39 077	242 920
Bâtiment CFA	43 108	286 164	35 923	250 241
Siège social	120 135	1 303 319	100 113	1 203 206
Bâtiment presse	43 946	315 950	36 622	279 328
Local technique	10 594	140 778	8 828	131 950
Nouveau bâtiment pros	198 109	3 500 328	165 090	3 335 238
Centre d'hébergement	178 779	3 764 393	148 982	3 615 411
<b>TOTAL</b>	<b>851 868</b>	<b>10 855 408</b>	<b>709 890</b>	<b>10 145 518</b>

Source : Evaluation CRC d'après tableaux d'amortissements certifiés par l'expert-comptable de l'OM

NB : le montant de la dotation au 30 avril 2013 a été évalué sur la base de 10/12<sup>ème</sup> du montant de la dotation de l'exercice précédent

## 5.6.2 Pôle Canebière-Feuillants

La ville de Marseille est devenue propriétaire de plusieurs immeubles situés dans le 1<sup>er</sup> arrondissement, dans le périmètre de restauration immobilière du centre-ville. Cinq d'entre eux constituent le pôle Canebière Feuillants. Il est compris dans l'opération « Grand centre-ville », opération de renouvellement urbain engagée par la ville en 2010 et qui vise à réhabiliter, restructurer, renouveler 35 pôles sur un périmètre de 1 000 hectares au cours de la période 2011-2021.

L'acquisition par la ville de Marseille de ces cinq immeubles a été conclue à un prix d'ensemble de 2 663 721 €. Quatre d'entre eux ont été achetés à la SEM Marseille Aménagement en 2009 à la suite de la clôture de la concession d'aménagement dont elle était titulaire et le cinquième a été acquis par voie d'expropriation en 2011.

La réhabilitation de ces immeubles a fait l'objet d'un appel à projet par la ville au terme duquel la société AGIR Promotion et le cabinet d'architectes TANGRAM ont été retenus pour mener cette opération. Le projet consiste à procéder à une restauration dite « lourde » des immeubles, et l'engagement de réaliser sur cet îlot d'immeubles un hôtel 4 étoiles d'environ 80 chambres, un bar brasserie et un centre de loisirs et de bien-être.

La ville de Marseille a cédé les biens la SPL SOLEAM qui a succédé à la SEM Marseille Aménagement et est le nouveau concessionnaire de l'opération Grand centre-ville au prix de 2,5 M€ HT avec pour mission de les vendre à AGIR Promotion.

Il est assez curieux que la ville, à peine après s'être rendue propriétaire de ces cinq immeubles, décide d'assumer une moins-value de 163 721 € HT. De plus sachant parfaitement comment vendre un immeuble, elle n'avait aucun besoin de recourir à la SOLEAM pour procéder à cette vente. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il ne pouvait revendre ces immeubles à leur prix d'acquisition car ce dernier excédait la valeur vénale de ces biens.

Il résulte en effet d'un acte dressé par un notaire le 11 septembre 2013 que la SPL SOLEAM avait consenti sur ces cinq immeubles une promesse unilatérale de vente à la société AGIR Promotion, avant même que la ville de Marseille ne les lui vende le 2 décembre 2015. La SPL a donc promis de vendre un bien qui ne lui appartenait pas, ce qui est pour le moins singulier.

En outre, selon la promesse unilatérale de vente, la SOLEAM revendra ce bien à AGIR Promotion 2 650 000 € HT, auxquels peuvent s'ajouter 300 000 € HT si l'acquéreur obtient l'autorisation de réaliser un « *bar lounge* » au dernier étage de l'hôtel.

Ces immeubles ont été vendus par la ville à la SOLEAM le 2 décembre 2015, et revendus le jour même par celle-ci à un promoteur au prix de 2,68 M€, auxquels pouvaient s'ajouter 300 000 € à titre de complément de prix si l'acquéreur obtenait l'autorisation de réaliser un « *bar lounge* » au dernier étage de l'hôtel.

Pour justifier de cette augmentation de prix entre les deux ventes qui ont eu lieu le même jour, l'ordonnateur a indiqué que la SOLEAM avait consenti un différé de paiement de 18 mois à son acquéreur pour 150 000 € (auxquels s'ajoutent une TVA sur la marge ainsi réalisée de 30 000 €). Le prix de cession pouvait donc être porté à 2,95 M€ HT, et le bénéfice pour la SOLEAM à 450 000 €, aux dépens de la ville de Marseille qui a, de plus, assumé des frais de portage foncier à la place de son aménageur. Il est précisé que le conseil municipal n'a pas été informé de ces modalités et prix de cession par la SOLEAM alors que cela n'a pu échapper à l'exécutif de la ville de Marseille, qui contrôle le concessionnaire de l'opération. Le promoteur

a toutefois précisé que le « *bar lounge* » n'avait pu être réalisé en raison du désaccord de l'Architecte des bâtiments de France.

### 5.6.3 Montée Saint Esprit (SCI Belsunce-Thubaneau)

La ville de Marseille était propriétaire d'un immeuble élevé de trois étages sur rez-de-chaussée sis 3 bis montée Saint-Esprit (2<sup>ème</sup> arrondissement) d'une superficie utile d'environ 630 m<sup>2</sup> avec une cour d'une superficie d'environ 270 m<sup>2</sup> comportant un bâti de type préfabriqué. Il est situé au pied du quartier du Panier et des escaliers de l'Hôtel Dieu.

Cet immeuble accueillait les services de la Direction des Systèmes d'Information de la ville, qui ont été transférés rue Salengro, ce qui a conduit la ville à lancer un appel à projet restreint auprès de trois acteurs de l'immobilier pour valoriser ce bien qui a été vendue à la SCI Belsunce-Thubaneau, moyennant la somme de 1 000 000 € soit 1 588€/m<sup>2</sup>.

La SCI Belsunce-Thubaneau est gérée par Didier Rogeon, architecte associé de nombreux projets immobiliers marseillais : programmes immobiliers « Prado Rivage », reconfiguration du stade vélodrome et des programmes immobiliers d'accompagnement, bibliothèque de l'Alcazar, extension de la station d'épuration des eaux usées...

L'évaluation réalisée par France Domaine, qui porte sur le n° 5 de la Montée Saint Esprit, et non le 3 bis, présente pour défaut substantiel d'indiquer qu'il s'agit de céder un immeuble de 497 m<sup>2</sup> alors que sa surface est de 897 m<sup>2</sup> dans la demande d'évaluation adressée par la ville. Cette surface est en revanche curieusement ramenée à 630 m<sup>2</sup> dans les lettres d'appel à projet qu'elle a ensuite envoyés<sup>124</sup>(- 30 %). La ville attribue cette contradiction au fait qu'elle aurait dans ce dernier cas elle faisait référence à la surface utile.

Des lettres d'appel à projet ont en effet été adressées par courrier de la ville le jeudi 7 avril 2011 à trois entreprises choisies par la ville afin qu'elle leur présente un projet pour cet immeuble. Dès le lundi 11 avril, une première a décliné l'offre, la deuxième société a fait de même le 29 avril. Seul M. Rogeon a adressé une offre le 19 avril, proposant d'acquérir l'immeuble pour 920 000 €.

Cependant, parmi les pièces dossier figure un mail en date du 16 décembre 2010, envoyé par M. Rogeon à un haut fonctionnaire de la ville dans lequel il s'enquérât de la date à laquelle les domaines allaient réaliser leur estimation. Ce qui prouve qu'il était très informé de ce projet de cession par la ville, bien avant de recevoir l'appel à projet officiel ci-dessus.

Enfin, il est observé que cet immeuble vendu 1 M€ avait une valeur nette comptable de 1 777 515 € (cf. tableau ci-dessous), ce qui occasionne pour la ville une moins-value de 777 515 €.

Il doit donc être considéré que la vente de ce bien n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence réelle et qu'il en résulte une moins-value substantielle pour la ville.

---

<sup>124</sup> Le bien est présenté dans ces propositions comme un immeuble de bureaux « de 157 m<sup>2</sup> par niveau soit 628 m<sup>2</sup> au total, cave incluse ». Cette lettre ne précise pas de quel type de surface il s'agit.

**Tableau n° 54 : Moins-value de cession 3 bis Montée Saint Esprit**

<i>Date de sortie</i>	<i>n° d'inv.</i>	<i>n° d'UPEP</i>	<i>NATURE</i>	<i>Valeur d'acquisition (coût historique)</i>	<i>Valeur nette comptable au jour de la cession</i>	<i>Prix de cession</i>	<i>Moins-value</i>
06/12/2012	717912	I0007915	3 bis, Rue Montée de Saint Esprit 13002	179,16	179,16	100,79	-78,37
05/12/2012	714179	I0006945	3 bis, Rue Montée de Saint Esprit 13002	1 593 628,57	1 593 628,57	896 548,35	-697 080,22
05/12/2012	714179	I0006945	3 bis, Rue Montée de Saint Esprit 13002	183 707,75	183 707,75	103 350,86	-80 356,89
<b>TOTAL</b>				<b>1 777 515,48</b>	<b>1 777 515,48</b>	<b>1 000 000,00</b>	<b>-777 515,48</b>

Source : Ville de Marseille

#### **5.6.4 Traverse Targuist / Chemin du Pont (7<sup>ème</sup> arrondissement)**

La ville de Marseille était propriétaire de ce terrain pour l'avoir acquis en 1986 à la suite d'une mise en demeure.

Cette acquisition avait été rendue nécessaire par un projet de réalisation d'équipements publics et d'élargissement de la voirie.

Le plan d'occupation des sols ayant été modifié, la réalisation d'équipements publics a été abandonnée. La commission foncière de la ville a par suite émis un avis favorable à la cession de ce bien en vue de la réalisation d'une opération de promotion immobilière en 1999. Bien que plusieurs offres d'acquisitions pour ce terrain avaient été adressées à la ville, il a été décidé de céder ce bien à la SARL SIRAP moyennant le prix de 1 150 000 €, soit 192 € le m<sup>2</sup>, conforme à l'avis de France Domaine rendu le 24 février 2003.

Les conditions de cette vente ont été arrêtées dans le cadre d'une convention d'acquisition foncière conclue entre SIRAP et la ville au mois de janvier 2004. Cette convention ne prévoit pas la nature et le nombre de constructions qui seront édifiées sur ce terrain et se borne à mentionner un projet immobilier. Or dans ce type de cession, l'importance du programme immobilier réalisable conditionne fortement le prix de cession.

Le conseil municipal qui a autorisé cette vente à la société SIRAP par délibération du 5 février 2004 a approuvé le prix de cession, mais ne s'est pas davantage prononcée sur le contenu du programme, ce qui laissait une grande latitude au promoteur.

Il apparaît que le programme immobilier aurait évolué. Il devait être construit sept logements et un parking d'une trentaine de places, selon un courrier de SIRAP adressé à la ville de 6 septembre 2006. Finalement l'arrêté de lotir du 4 décembre de la même année a autorisé la création de cinq lots d'habitation, sans parking.

A la suite de cette modification de programme et en raison des différents retards pris dans l'opération (résultant notamment de recours contre le permis) une autre demande d'évaluation a été adressée à France Domaine qui dans son avis du 1<sup>er</sup> décembre 2011 a estimé la valeur vénale du terrain à 2 250 000 €. Pourtant le conseil municipal n'a pas été appelé à délibérer sur la base de cette actualisation de valeur. Ainsi c'est un rabais de 50 %, occasionnant une perte de 1,1 M€ pour la ville qui a été consenti au promoteur, sans que le conseil municipal n'en soit informé.

Selon l'article IX de cette convention, l'acquéreur s'engageait à signer l'acte authentique au plus tard neuf mois après la notification de la convention, sauf demande de prolongation acceptée par la ville. Il est précisé que le non-respect de cette clause entraînait la résiliation de la convention Or, il ne peut être trouvé parmi les pièces du dossier que deux demandes de prorogations acceptées par la ville, qui ne permettent en tout état de cause de fixer la date limite de signature de l'acte authentique au 31 décembre 2008 au plus tard, alors que cet acte n'a été signé que le 27 février 2012. Par conséquent, la résiliation de la convention de 2004 aurait dû être constatée et un nouvel appel à projet ou une nouvelle convention aurait dû être passée. L'ordonnateur a soutenu que cette clause ne pouvait jouer que lorsque les trois conditions suspensives prévues par la convention étaient remplies. L'ordonnateur n'a cependant pas précisé dans sa réponse à quelle date ces conditions suspensives étaient remplies. A supposer même que l'affirmation de l'ordonnateur soit exacte, les pièces du dossier en possession de la chambre permettraient de situer le début du délai de neuf mois suivant le 29 juin 2010, date à laquelle le dernier contentieux relatif au permis de lotir a pris fin. Or, la vente a été conclue bien au-delà de ce délai.

La chambre estime pour sa part que les conditions suspensives ne sont pas déterminantes pour l'application de l'article 9 de la convention qui est rédigé en ces termes : *« l'acquéreur s'engage à signer ledit acte authentique dès la première demande de l'administration et au plus tard neuf mois après la notification de la présente. Ce délai ne pourra être prolongé à la demande de l'une ou de l'autre des parties sur justificatif qu'aucune négligence ne peut lui être imputée pour la constitution du dossier nécessaire à l'établissement de l'acte. Le non-respect de cette clause sera une cause de la résiliation de la présente convention sans qu'il puisse être demandé d'indemnité de part et d'autre »*.

Cette clause signifie donc clairement qu'à défaut de prolongation, la convention est caduque à l'expiration d'un délai de neuf mois. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs deux demandes de prolongation ont été adressées par SIRAP et acceptées par la ville. Ces derniers n'ont pas produit en réponse aux observations provisoires d'autre demande de prolongation. Ainsi, la chambre estime que la convention était caduque au 31 décembre 2008.

Il résulte de cela que la ville aurait bien dû passer une nouvelle convention, et réviser son prix en fonction de l'estimation réalisée par France Domaine au mois de décembre 2011 qui portait la valeur du terrain à 2,25 M€ pour ce terrain divisé en cinq lots (au lieu de 1,15 M€ dans l'estimation de 2003). La ville n'est donc pas fondée à soutenir comme elle le fait qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de résilier la convention et de vendre cette parcelle à son juste prix.



La chambre précise enfin qu'à moins de 300 mètres, rue des flots bleus la ville a vendu un terrain 372 €/m<sup>2</sup> en se basant sur une évaluation des domaines de janvier 2013. Si on actualise le prix consenti pour la cession du terrain de la traverse Targuist en fonction de l'indice BT01<sup>125</sup>, la valeur actualisée à décembre 2012 du mètre carré s'élève à 269 €<sup>126</sup>, soit 103 € de moins qu'à la rue des Flots Bleus.

### 5.6.5 Copropriété rue Colbert (1<sup>er</sup> arrondissement)

La ville de Marseille était propriétaire d'un ensemble de lots de copropriété dans un immeuble élevé de six étages sur rez-de-chaussée, sis 3 rue Colbert, 1<sup>er</sup> arrondissement, d'une superficie d'environ 1 627 m<sup>2</sup>.

Le schéma de relogement des services municipaux engagé en 2010/2011 a permis de libérer l'ensemble de ces lots et d'envisager leur valorisation au profit d'un opérateur immobilier.

La société France Pierre Patrimoine, appuyée par la compagnie Immobilière de Restauration, ayant sollicité la ville de Marseille pour l'acquisition de ces lots, dans le cadre d'un projet de réhabilitation et de création de 28 logements pour un total de 1 440 m<sup>2</sup> de surface de plancher, a donc acquis l'ensemble pour 2 300 000 €, prix conforme à l'avis des domaines du 14 mars 2012.

Dès le mois de juillet 2012, un nouvel état descriptif de division a été transmis à la ville de Marseille par France Pierre Patrimoine, comportant la suppression des lots 23 à 32, 34, 35, 41, 42, 44 à 52 et la création des lots 55 à 82 et avant même de s'être rendue propriétaire de l'immeuble, la société France Pierre Patrimoine avait déposé un permis de construire daté du 4 septembre 2012, ayant pour but de transformer 1 440 m<sup>2</sup> de bureaux en 28 logements, sur une surface identique.

La ville a demandé un second avis à France Domaine, afin d'actualiser le précédent avis rendu, du fait de la modification des surfaces à prendre en considération dans le cadre de cette cession. Il résulte de cet avis rendu le 13 septembre 2012 que la valeur vénale de l'ensemble immobilier a été fixé à 2,6 M€, soit 300 000 € de plus que précédemment.

Pourtant, la délibération du 8 octobre 2012 prise par le conseil municipal et autorisant la vente de cet immeuble ne se réfère pas à ce dernier avis, pour ne se fonder que sur le précédent et le prix de 2,3 M€.

Par ailleurs, si la ville a signé l'acte de vente le 17 décembre 2012, dix jours plus tard, 23 appartements sur les 29 que comportent l'immeuble (96 %) étaient déjà revendus à différents acquéreurs, au prix cumulé de 2 252 469 €, et à un prix moyen de 1 885 € le m<sup>2</sup>, à la suite du nouveau règlement de copropriété et du nouvel état descriptif de division modifié deux jours après la vente.

La chambre estime donc que la ville a au moins perdu 300 000 € dans le cadre de cette vente.

---

<sup>125</sup> Le BT01 est l'indice national du bâtiment. Il est en vigueur depuis 1974 et sert à la révision des prix des marchés de construction de bâtiment en France. Il concerne tous les corps d'état contrairement à certains indices relatifs au bâtiment. Il définit les futurs prix des immobiliers dans les contrats de construction de maison individuelle ou de vente d'habitation en construction.

<sup>126</sup> BT01 janvier 2003 : 625.6 ; BT01 décembre 2012 : 877, 4 donc 269 = 192\*(877,4/625.6).

Tableau n° 55 : Prix de vente successifs

	Surface pondérée	Prix de vente	Prix de vente au m <sup>2</sup>
Lots vendus par la ville	1 371	2 300 000	1 678
Lots revendus par France Pierre Patrimoine	1 195	2 252 469	1 885

Source : CRC

### 5.6.6 Promenade de la corniche John F. Kennedy (7<sup>ème</sup> arrondissement)

La SCI « *Les Résidences de la Corniche* », était propriétaire de plusieurs terrains à cette adresse sur lesquels ont été bâtis sept bâtiments de sept étages en moyenne.

Une deuxième tranche de travaux prévoyait la construction de sept autres bâtiments sur ce même terrain. Afin de mettre un terme à ces constructions, la ville a obtenu l'expropriation de la SCI de l'emprise de terrain sur lequel elles devaient être édifiées en 1976, ce qui l'a conduit à verser une indemnité d'expropriation de 2,87 M€, à laquelle s'est ajoutée une condamnation à une autre indemnité de 3,05 M€, soit au total 5,92 M€.

L'expropriation avait pour objet de transformer ce terrain en jardin public, ce que la ville n'a jamais fait, compte tenu des difficultés que comporterait l'accès à un jardin public situé dans une copropriété privée. Néanmoins, la ville s'acquittait chaque année environ 110 000 € de charges de copropriété (soit 1,53 M€ sur la durée pendant laquelle elle a été propriétaire).

Pour ces raisons, elle a, par une délibération du 16 juillet 2007, décidé de vendre à la Société George V Provence, ou à toute autre personne morale qui s'y substituerait, les parcelles cadastrées I n° 46, 48 et 62 pour 4,3 M€ HT, conformément à l'estimation de France Domaine du 6 juillet 2007.

Par une autre délibération du 5 octobre 2009, la ville a autorisé la substitution de la SNC Marseille Corniche Kennedy à la vente des mêmes parcelles, à laquelle s'ajoute la parcelle I n° 47 correspondant à l'assiette d'une voie privée indispensable à la réalisation de l'opération immobilière et qui avait été omise dans la délibération de 2007. Toutefois malgré l'adjonction de cette parcelle représente 6 240 m<sup>2</sup> et une SHON potentielle de 2 500 m<sup>2</sup> supplémentaires<sup>127</sup> le prix n'a pas évolué. Il est vrai que France Domaine a estimé que cela ne changeait pas la valeur vénale du terrain.

Par délibération du 25 juin 2012, le conseil municipal a finalement autorisé la cession du terrain, sis « *Résidences de la Corniche – Domaine des Alpilles* », pour une surface de 29 000 m<sup>2</sup> à la SNC Marseille Corniche Kennedy moyennant le prix de 4 300 000 €, soit 148 €/m<sup>2</sup>.

L'avis de France Domaine joint à la délibération de 2012, confirme pour toutes ces parcelles (y compris la nouvelle) le prix de 4,3 M€ établi 5 ans avant, en dépit de l'augmentation du nombre de logements prévus au programme qui passent de 55 à 57, de l'adjonction de la parcelle évoquée ci-dessus et du temps écoulé. Il est en effet, étonnant que la valeur vénale des

<sup>127</sup> Cf. note du 15 décembre 2008 du service « connaissance et valorisation du patrimoine » de la ville qui précise que le COS est de 0,40.

terrains ne se soit pas appréciée entre 2007 et 2012 alors que dans le même temps l'indice BT01 s'est apprécié de 17 %<sup>128</sup>.

### **5.6.7 Quartier Saint Jean du Désert / Rue Joseph Clérissy (12<sup>ème</sup> arrondissement)**

La ville de Marseille était propriétaire de deux parcelles de 5 500 m<sup>2</sup> et 3 527 m<sup>2</sup>.

La SCI Clérissy (Nouveaux Constructeurs) propriétaire de la parcelle voisine a souhaité acquérir l'emprise de 5 500 m<sup>2</sup> pour compléter un programme immobilier en cours. Au vu de l'avis de France Domaine d'avril 2012, cette parcelle a été vendue 2,5 M€ soit 455 €/m<sup>2</sup>.

Par délibération du 6 février 2017, la ville a cédé aux Nouveaux Constructeurs la seconde parcelle d'une superficie de 3 527 m<sup>2</sup>, face au programme immobilier ci-dessus. Le prix de cession a été fixé à 1 504 000 € conformément à l'avis de France Domaine soit 426 €/m<sup>2</sup>.

La chambre observe qu'alors que ces deux parcelles ne sont distantes que d'une cinquantaine de mètres, le prix au mètre carré a été diminué de 7 % entre 2012 et 2016, tandis que l'indice BT01, utilisé par la ville dans d'autres dossiers est resté pratiquement stable durant cette période (104,9 en novembre 2016 contre 104,4 en mars 2012).

Pour justifier cette diminution de prix, il est fait état de l'existence sur l'emprise d'un talus le long de la voie et de la proximité immédiate d'un quartier prioritaire de la ville. Or, l'argument tiré de la proximité d'un quartier dégradé ne paraît pas recevable car la première emprise était plus proche de celui-ci. De plus une maison de retraite sépare cette seconde emprise du quartier défavorisé.

Par ailleurs le promoteur et la délibération adoptée indiquait que le projet du promoteur comporterait 118 logements. Cependant, il s'avère après enquête sur place que huit logements de plus seront construits.

Le prix moyen de vente du programme immobilier serait de 3 588 €/m<sup>2</sup>. Il semble donc que le montant des recettes qui pourraient être dégagées équivaldraient à plus de huit fois le prix du terrain, ce qui laisse présumer que les marges de négociations de la ville n'ont pas été complètement exploitées.

### **5.6.8 La Fourragère (12<sup>ème</sup> arrondissement)**

Une parcelle de 5 620 m<sup>2</sup> a été cédée pour 1 350 000 €, soit 240 €/m<sup>2</sup>, à la société PROGEREAL dans le cadre d'une procédure de rétrocession. En réponse aux observations provisoires, cette société a exposé à la chambre que la ville de Marseille avait acquis ce terrain en 1973 dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique pour y construire un groupe scolaire. La ville n'ayant pas réalisé son engagement, la société qui en avait été dépossédée a demandé la rétrocession du terrain, qui s'est conclue dans le cadre d'un protocole transactionnel avec la ville.

---

<sup>128</sup> BT01 mars 2012 : 875.3- mars 2007 : 749.4.

Le programme immobilier devait comporter environ 50 logements dont 20 % destinés à des primo-accédants, au coût maîtrisé maximum de 2 400 € TTC/m<sup>2</sup>

L'acte de vente a été signé le 28 novembre 2014, mais fait référence à un avis des domaines établi 6 ans auparavant<sup>129</sup>, alors que cet avis avait une durée de validité d'un an.

Or les domaines avaient bien procédé à une nouvelle évaluation, au mois de novembre 2013 qui estimait la valeur du terrain à 2 M€, mais la ville n'en a pas tenu compte et a donc consenti un rabais injustifié au promoteur de 650 000 €. L'ordonnateur a exposé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il avait renoncé à résilier le protocole foncier établi entre les parties entre temps, par crainte de risques contentieux avec le promoteur, et que de ce fait il n'a pas tenu compte de cette nouvelle évaluation. Du point de vue de la chambre, dans la mesure où la résiliation du protocole devait reposer sur la non-réalisation d'une condition suspensive dans les délais impartis, la ville paraissait en droit de considérer qu'elle n'était plus liée par ses engagements (cf. les dispositions de l'article 1304-6 du code civil dans sa version alors en vigueur<sup>130</sup>).

De plus, le promoteur n'a pas respecté ses engagements. Selon l'ordonnateur, 72 logements ont été réalisés ainsi qu'une crèche et un local commercial, mais aucun logement à prix maîtrisé réservé aux primo-accédants. Il a d'ailleurs également confirmé que ce programme immobilier n'a pas fait l'objet de labellisation « *chèque premier logement* » destiné aux primo-accédants. Le promoteur pour sa part prétend avoir réalisé 20 % de tels logements, toutefois la chambre a pu constater que cela n'était pas le cas. En effet, les pièces qu'il a produites ne permettent pas de démontrer que les acquéreurs sont bien des primo-accédants ; d'autre part les prix auxquels se sont vendus les logements que ce dernier entend qualifier de logements à coût maîtrisé ont excédé le barème fixé par la ville de Marseille en la matière, à savoir 2 400 € le m<sup>2</sup> TTC.

### 5.6.9 Traverse Parangon (8<sup>ème</sup> arrondissement)

La ville de Marseille était propriétaire d'un terrain non bâti, sis traverse Parangon près du parc de la campagne Pastré.

Dans le cadre de la cession de ce bien, la ville a retenu un projet consistant en la réalisation d'un programme de 34 logements de grand standing à prix libre, et d'un local d'activités en rez-de-chaussée disposant d'un jardin privatif, destiné à accueillir une structure pour la petite enfance. Cette opération répondait à l'engagement pris par la ville de Marseille en faveur du logement et de l'accueil des jeunes enfants.

Initialement France Domaine avait évalué à 1,1 M€ la valeur vénale du terrain. Par courrier en date du 5 mai 2010, la ville a demandé à France Domaine une nouvelle évaluation au regard de la proposition du promoteur intégrant dans le programme immobilier, un équipement petite enfance d'une superficie d'environ 360 m<sup>2</sup> avec jardin attenant de 250 m<sup>2</sup>. Par courrier du 10 mai 2010, France Domaine a par suite considéré que la vente pouvait avoir lieu moyennant un prix de 1,05 M€, soit 50 000 € de moins que dans le précédent avis.

<sup>129</sup> Avis du 6 novembre 2008.

<sup>130</sup> Voir notamment l'alinéa 3 de cette disposition : « En cas de défaillance de la condition suspensive, l'obligation est réputée n'avoir jamais existé ».

Toutefois, contrairement à ce que pourrait laisser entendre les mots « équipement petite enfance », il ne s'agit pas d'une crèche municipale, mais d'une crèche privée. Dès lors qu'il ne s'agit pas de construire un équipement destiné à un service public municipal, ni à satisfaire exclusivement l'intérêt général, puisqu'il est notamment destiné à servir les intérêts d'un réseau de crèches privées subventionné par la ville de Marseille. La réduction de prix du terrain accordée par la ville paraît dès lors assez discutable. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que cette structure ne commercialisait pas de places, or la chambre a pu constater qu'elle réservait des berceaux pour des entreprises, moyennant paiement.

#### **5.6.10 Angle chemin de Vallon de Toulouse et avenue François Mauriac (10<sup>ème</sup>)**

La ville de Marseille était propriétaire à cette adresse d'un terrain d'une superficie de 9 860 m<sup>2</sup>.

A l'origine France domaine avait estimé ce terrain à 4,5 M€ mais suite à un courrier de la ville indiquant que l'offre des promoteurs s'échelonnait entre 1,78 et 2,75 M€, France Domaine a ramené son estimation à 3 M€ assortie d'une marge de négociation de 10 %, soit un tiers de moins, alors que la superficie constructible restait la même.

La cession s'est finalement concrétisée au prix de 2,75 M€, soit 278,90 € le m<sup>2</sup>, soit près de 40 % moins cher que ce qui avait été initialement évalué.

L'acte de vente est assorti de conditions particulières liées à la construction de logements en accession à la propriété à coûts maîtrisés obligeant le promoteur à « *fournir dès qu'il l'aura établi la grille des surfaces et des prix des lots concernés et lors de chaque vente une attestation du notaire indiquant le prix et la surface* » et le propriétaire de l'appartement à coût réduit qui déciderait de revendre son bien moins de cinq ans après l'avoir acheté d'en informer par lettre recommandée la ville laquelle « *disposera d'un délai de 2 mois pour faire connaître sa décision, à défaut son silence vaudra agrément. En cas d'agrément, l'acquéreur pourra réaliser sa vente au prix stipulé aux présentes affecté de la variation du BT01 qui court entre le dernier publié à la date des présentes et le dernier publié à celle de la revente* »

La chambre constate que le non-respect des clauses d'inaliénabilité n'est plus assorti de sanctions, comme tel était le cas dans d'autres programmes.

Depuis mars 2017 un partenariat a été conclu avec la chambre des notaires des Bouches-du-Rhône pour renforcer le contrôle des dispositifs d'aides à l'accession, et la ville précise que pour certains programmes « *labellisés* »<sup>131</sup>, les promoteurs s'engagent par écrit à respecter les prix plafonds fixés par le Conseil Municipal. Toutefois, aucune sanction financière n'est prévue en cas de non-respect de ces nouvelles règles, dont la supervision est déléguée aux notaires et ne fait pas l'objet d'un suivi par les services de la ville.

---

<sup>131</sup> Pour lesquels les propriétaires bénéficient d'une aide à l'accession.

### 5.6.11 Rue Louis Grobet, 36 rue d'Isoard, rue Commandant Mages et boulevard Camille Flammarion (1<sup>er</sup> arrondissement)

Propriétaire d'un terrain d'une superficie d'environ 1,4 hectare, la ville en a cédé la majeure partie (12 709 m<sup>2</sup>) à la SAS « *Ilot Chanterelle* », moyennant un prix de 4 600 000 € soit 362 €/m<sup>2</sup>.

L'acte de vente signé le 6 janvier 2016 fait référence à un avis de France Domaine rendu 7 ans auparavant, 12 novembre 2009, qui précisait qu'il avait une durée de validité d'un an. Or, la ville n'a procédé à aucune nouvelle estimation qui lui aurait sans doute permis de mieux vendre ce terrain.

En effet, sur la période le BT01<sup>132</sup> s'est accru de 7,7 %, ce qui laisse augurer sur cette base d'une perte de recettes de l'ordre de 350 000 € pour la ville. De plus le programme immobilier a été modifié entre 2009 et 2016.

La délibération du 14 décembre 2009 approuvant la cession du terrain ne donne aucun détail sur le programme immobilier mais se borne à indiquer qu'il portera sur une SHON maximale d'environ 27 500 m<sup>2</sup> et environ deux cents logements.

La chambre s'est procuré, un document en date du 18 juin 2018 relatif à la vente en état futur d'achèvement de 58 logements par la SAS Ilot Chanterelle à la société Fonds de Logement Intermédiaire (FLI), qui indiquait que l'opération immobilière dénommée « UNIV'R Longchamp » composée de huit bâtiments comprenait : un local commercial en rez-de-chaussée divisible en 6 lots d'une surface utile de 1 413 m<sup>2</sup>, 1 bâtiment de type R+4 à usage de résidence pour étudiants composé de 117 logements collectifs, 1 bâtiment de type R+1 à usage de bureaux d'une surface utile de 330 m<sup>2</sup>, 5 bâtiments de type R+4, R+5 à R+9 composés de 227 logements collectifs, 1 bâtiment à usage de crèche de type R+1 d'une surface utile de 596 m<sup>2</sup>, un local commercial d'une surface utile de 3 057,18 m<sup>2</sup>, ainsi que 513 emplacements de stationnement en sous-sol.

Le programme de logement est donc bien plus ambitieux que celui affiché dans la délibération, mais le prix du terrain n'a pas été modifié pour autant. Pour s'en justifier, l'ordonnateur a expliqué que le projet de construction portait sur une SHON de 13 % inférieure au maximum prévu par la délibération. Pourtant en août 2011 les services de la ville avaient alerté leur hiérarchie au sujet de l'évolution du programme et de sa répercussion éventuelle sur les conditions initiales de vente, mais ce courriel est resté sans effet.

A titre complémentaire, il est observé que dans le cadre de ce programme la ville a acheté en juin 2016 en VEFA un appartement d'une superficie de 76 m<sup>2</sup> moyennant 215 000 € pour loger le gardien du futur groupe scolaire construit par la ville. « *Des contraintes foncières et techniques empêcheraient l'intégration du logement au sein même du projet de construction du groupe scolaire.* »

Pourtant la construction du groupe scolaire sur l'îlot Chanterelle avait été approuvée par une délibération du conseil municipal du 13 avril 2015. Ce groupe comprenait un logement pour le gardien. La chambre a du mal à saisir pourquoi en l'espace d'une année des contraintes foncières se sont faites jour, alors que le projet était envisagé depuis 2011 et qu'à ce titre une délibération de décembre 2013 indiquait que « *Les premières études ont confirmé la faisabilité de ce programme scolaire* ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a

<sup>132</sup> Janvier 2016 : 103,3 ; novembre 2009 : 803,6 soit 95,9 (à compter des valeurs d'octobre 2014, les index BT sont calculés en base 100 - 2010. Le coefficient de raccordement pour l'index BT 01 est de 8,3802).

expliqué à la chambre que l'école se trouvait enclavée dans le programme du promoteur et que la surface de la parcelle (1 200 m<sup>2</sup>) correspond à la surface d'une cour d'école de 3 classes maternelles et 5 élémentaires. La totalité de la parcelle est donc construite et la cour se situe en R+1. Dans ces conditions, le logement du gardien n'aurait pu bénéficier d'un accès direct, car il aurait dû traverser l'école pour s'y rendre. C'est pourquoi la ville a renoncé à installer le logement du gardien dans l'école qu'elle était en train de construire, et a dû en acheter un en VEFA au sein de l'immeuble construit par le promoteur.

La chambre considère que si l'école construite par la ville est enclavée au sein du projet du promoteur, cela résulte directement du fait qu'elle lui a vendu une surface de terrain trop importante et n'a pas étudié les conséquences des permis de construire qu'elle a accordés. La régularité du recours à la VEFA paraît donc assez fragile, et à tout le moins traduit une insuffisante capacité de la ville à définir ses besoins dans le cadre des marchés de travaux dont elle est maîtresse d'ouvrage

#### **5.6.12 Rue Saint Victor - Boulevard de la Corderie/ Rue des lices (7<sup>ème</sup> arrondissement)**

Le projet de construction sur le site de la Corderie porte sur l'emprise d'anciens bâtiments militaires démolis dans les années 1970 et appartenant à la ville de Marseille. Depuis, un jeu de boules, un terrain de basket, des bancs et un espace de « liberté » très mal entretenus s'y déployaient, sur une surface au sol de 6 600 m<sup>2</sup>.

Sur ces 6 600 m<sup>2</sup>, 4 200 m<sup>2</sup> étaient destinés à être cédés à un promoteur immobilier.

Il ressort des pièces du dossier que dès 2002, la société ELIGE, absorbée en 2005 par Vinci Immobilier, y avait fait réaliser des études géotechniques destinées à examiner les principes de fondation de l'ensemble immobilier que cette société projetait de réaliser sur ce terrain. Les six forages réalisés par le bureau d'études concluaient à la présence en sous-sol d'une ancienne carrière de calcaire exploitée à ciel ouvert et remblayée ensuite, dont le front de taille se situerait au milieu des parcelles destinées au projet<sup>133</sup>.

Ces forages, nécessairement menés avec l'accord de la ville de Marseille, avant même que le conseil municipal ne soit saisi du projet de cession (puisque la première délibération date du 18 juillet 2005), laissaient donc supposer la réalisation de fouilles archéologiques préalables à la construction, ce qui se confirmera près de quinze ans plus tard, après de multiples modifications apportées au projet. A cet égard, le premier point, le diagnostic archéologique ordonné par la DRAC et les fouilles qui s'en sont suivies ont confirmé l'existence d'une carrière à ciel ouvert datant probablement de l'époque romaine. Cette « découverte » qui se situe bien au milieu des parcelles cédées par la ville, a été classée monument historique par le ministre de la culture au mois de novembre 2017, obligeant à laisser accessible au public, une zone de 635 m<sup>2</sup> comportant la partie la plus remarquable de ces vestiges archéologiques. L'accès du public a été réglementé par une convention de servitude établie au mois de juillet 2018 entre le promoteur et la ville de Marseille aux conditions principales suivantes : visites accompagnées du public à l'occasion d'événements culturels (trois événements exceptionnels de trois journées par an au maximum) et des visites à destinations des élèves et étudiants à raison d'une journée

---

<sup>133</sup> Cf. pages 6 et 8 du rapport d'étude de sol daté du 23 octobre 2002.

par mois au maximum. L'entretien du site est contractuellement du ressort du promoteur ou des acquéreurs successifs.

Le projet de construction a connu de multiples versions. Sept permis de construire ont été établis entre 2006 et 2013 avant d'en arriver au projet définitif, trois ont été refusés, et trois autres retirés par la ville qui semblait même envisager en 2012 de renoncer à l'opération pour des raisons politiques.

Au gré des différentes versions des permis de construire, le programme a varié de 115 logements sur 11 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher suivant les termes de la délibération de 2005 à 147 logements sur 12 750 m<sup>2</sup> et 400 places de stationnement en 2006 ; puis 138 logements sur 10 370 m<sup>2</sup> et 295 places de stationnement ; pour aboutir dans sa version finale à 108 logements sur 8 236 m<sup>2</sup> et 135 places de stationnement.

Le programme immobilier revu en 2013 prévoyait la réalisation de 109 logements dont 20 % devant être commercialisés au coût maîtrisé de 2 300 €/m<sup>2</sup>, et celle de 4 commerces de proximité et d'un local associatif.

Malgré ces différentes versions du projet, il demeure une constante au moins quant au groupe de promotion immobilière chargé du projet de construction. Il s'est d'abord agi de la société ELIGE, puis de la SNC ADIM PACA et enfin la SCCV Marseille Corderie, qui appartiennent toutes au groupe VINCI. La chambre observe que ce choix s'est opéré sans mise en concurrence et que l'opérateur a été proposé par M. Henri Loisel, ancien secrétaire général adjoint de la ville<sup>134</sup>.

Outre l'opposition franche au projet de construction d'un immeuble de huit étages par les riverains et la mairie de secteur et la nécessité de préserver les vestiges sus évoqués, l'un des problèmes de cette cession réside dans le fait que la parcelle cédée est limitrophe de l'école de la Corderie et que le projet immobilier oblige à supprimer l'issue de secours de l'établissement scolaire au niveau des 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> étage (il existe une autre issue de secours donnant sur le jardin Puget, mais comme celui-ci n'est pas ouvert en permanence, des problèmes de sécurité se posent avec évidence).

Or, bien que la suppression de l'issue de secours soit une conséquence directe du projet immobilier porté par le groupe Vinci, et qu'il paraît donc responsable des conséquences que cela implique pour les usagers du bâtiment scolaire appartenant à la ville de Marseille, il a été convenu que celui-ci réalise au moyen d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) conclue avec la ville une nouvelle issue de secours (accessoirement rendue accessible aux personnes à mobilité réduite). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que cette issue était constituée d'escaliers étroits et raides, non accessibles aux personnes à mobilité réduite, et que la cession du terrain a été une opportunité d'améliorer une situation insatisfaisante. La chambre observe cependant que la ville aurait pu traiter elle-même ce problème de sécurité et d'accessibilité bien plus tôt en s'abstenant de vendre la partie de la parcelle sur laquelle se situait l'issue de secours, en en faisant réaliser ces travaux indispensables sous sa maîtrise d'ouvrage.

Il peut être noté que si le prix de la réalisation de cet équipement en VEFA ne semble pas avoir varié depuis 2011 (924 000 € TTC - 770 000 HT), l'ampleur des travaux réalisés en contrepartie de ce prix, a été sensiblement revue à la baisse à partir de 2013. Jusqu'en 2011, ces travaux consistaient en la réalisation d'un hall d'entrée et des sanitaires collectifs au rez-de-chaussée, une loge pour le gardien et deux ascenseurs, toutes finitions comprises. Or, à partir

---

<sup>134</sup> Voir note de Mme Provot du 3 octobre 2005.



de 2013, les sanitaires ainsi que les travaux de finitions ont été mis à la charge de la ville de Marseille (percements vers l'école, sols, murs et plafonds livrés brut, alimentation en eau et en électricité, ventilation mécanique). Au final le promoteur est chargé de livrer un local comprenant un hall, une cage d'escalier en béton brut et deux ascenseurs équipés. Il peut être également relevé que les cloisons de distribution prévues paraissent de moindre qualité qu'initialement prévu et que les spécifications techniques particulières des ascenseurs ont disparu. L'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre a affirmé que les locaux devaient être livrés « bruts de béton » dès la version de 2011, mais que seuls le percement et la VMC ont été mis à la charge de la ville à partir de 2013. La chambre relève que cette affirmation est tout à fait inexacte, ainsi qu'en atteste la notice descriptive des travaux établie le 29 septembre 2011<sup>135</sup>.

Selon le bilan financier du promoteur figurant dans les pièces du dossier, le coût de revient pour la société de cette VEFA est de 616 530 € HT charge foncière comprise, ce qui équivaut à une marge de 25 % sur le prix de vente à la ville de Marseille (770 000 € HT).

Afin de réaliser l'ensemble des travaux de finition, la ville a estimé en 2011 qu'elle devrait engager une somme de 244 000 € TTC, de sorte que cet ouvrage aurait un coût à l'achèvement (non actualisé) de 1,17 M€ TTC, soit une augmentation de 26 % par rapport à l'offre initiale.

Le coût de cet aménagement rendu indispensable pour la ville du fait de la vente à un promoteur du terrain mitoyen à une école publique apparaît élevé au regard du prix de vente dudit terrain fixé à 3,36 M€ (408 € le m<sup>2</sup>). La reconstruction de l'issue de secours coutera donc à la ville près du tiers de ce prix pour une surface de plancher de seulement 333 m<sup>2</sup> (2 920 € HT le m<sup>2</sup>), à rapprocher des 8 236 m<sup>2</sup> que le promoteur pourra mettre sur le marché.

La ville a par ailleurs rencontré des difficultés à réaliser cette opération au moyen d'une VEFA. Il ressort en effet des pièces du dossier que les services avaient décidé de renoncer en 2011-2012 à ce type de montage juridique, en raison des risques de requalification juridique du contrat du fait « de la spécificité et de la destination du volume »<sup>136</sup> et envisageaient que la ville en soit le maître d'ouvrage.

Des notes de réunions internes qui se sont tenues ensuite, il apparaît que les plans dudit volume ont été retravaillés à plusieurs reprises entre ADIM et la ville, afin de donner une apparence de régularité au montage en VEFA. En particulier, il a été recherché une imbrication plus importante de l'ensemble immobilier construit par ADIM avec l'issue de secours pour que cette dernière apparaisse comme un accessoire du projet, afin qu'il soit moins apparent qu'il ait été entièrement conçu pour les besoins propres de la ville et selon ses propres spécifications<sup>137</sup>.

S'agissant du contenu du programme, si la délibération du 18 juillet 2005 prévoyait la réalisation d'un ensemble immobilier de 115 logements environ, dont 30 % devaient être vendus à un coût maîtrisé de 2 300 € TTC le m<sup>2</sup> maximum, la délibération du 7 octobre 2013 annulant celle prise en 2005 a approuvé que la part de logements à prix maîtrisés soit ramenée à 20 %, à un prix maximum 20 % plus élevé (2 300 € HT maximum au lieu de 2 300 € TTC), conformément aux tarifs fixés par une délibération du 16 mai 2011).

---

<sup>135</sup> Cf. les pages 4 et suivantes de cette notice.

<sup>136</sup> Note de M. Rauscher, directeur de l'aménagement durable et de l'urbanisme de la ville du 17 janvier 2012, faisant suite à une réunion du 6 avril 2011 ; à une note de Mme Deschamps du 17 octobre 2011 et à une réunion interne du 14 décembre 2011.

<sup>137</sup> Cf. notamment les notes prises au cours des réunions datées du 14 et 23 mai 2013 ; 9 juillet 2013 et 13 janvier 2014.

La chambre constate que le programme immobilier a évolué pour le promoteur qui était censé en 2005 commercialiser environ 80 logements en accession libre et 35 à coûts maîtrisés. En 2013, la nouvelle délibération l'autorisait à construire 87 logements en accession libre (+ 7) et seulement 22 logements à coûts maîtrisés (- 13).

### 5.6.13 Le Redon/Domaine de Luminy - Route de Cassis (9ème arrondissement)

Par délibération du 16 juillet 2004, la ville de Marseille avait approuvé la mise à disposition par bail à construction d'une durée de 60 ans, au profit de la société Réside Etudes, d'un terrain communal d'une superficie d'environ 18 828 m<sup>2</sup>, destiné à la réalisation de logements locatifs pour étudiants ainsi que de commerces de proximité. Le 14 décembre 2007 l'acte matérialisant le bail a été signé.

L'évolution positive de la demande en logements étudiants sur ce site a amené la société Réside Etudes à proposer à la ville la réalisation d'une nouvelle résidence étudiante à loyers libres, en se portant acquéreur en pleine propriété d'une parcelle de 10 800 m<sup>2</sup> environ, parcelle préalablement soustraite au terrain d'assiette objet du bail à construction et représentant le surplus du terrain non bâti et non indispensable au fonctionnement de la résidence initialement édifiée.

La ville a accepté de vendre le terrain en question au prix de 1 890 000 € soit 175 €/m<sup>2</sup>, prix conforme à l'estimation des domaines rendue en 2013. Néanmoins, le référentiel foncier utilisé par France Domaine pour établir par comparaison la valeur vénale fait apparaître des valeurs au m<sup>2</sup> nettement plus élevées que celles à laquelle s'est traitée la vente. Un terrain au COS quasi équivalent s'est vendu deux fois plus cher. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur admet que la « valeur de 344€/m<sup>2</sup> /SHON est une valeur située vers le bas de la fourchette mais pas hors fourchette ».

Il semble donc aux yeux de la chambre qu'à nouveau les marges de négociations du prix de cession n'ont pas été complètement exploitées par la ville.

**Tableau n° 56 : Grille d'évaluation France Domaine**

Surface terrain	Shon	COS	Prix vente	Prix	
				m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> /Shon
6 797 m <sup>2</sup>			1 204 000	177	
8 839 m <sup>2</sup>			1 802 000	204	
6 799 m <sup>2</sup>	4 759 m <sup>2</sup>	0,70	1 475 000	217	310
9 301 m <sup>2</sup>	6 511 m <sup>2</sup>	0,70	2 519 149	271	387
5 760 m <sup>2</sup>	4 032 m <sup>2</sup>	0,70	1 800 000	313	446
23 670 m <sup>2</sup>	12 949 m <sup>2</sup>	0,55	8 610 000	364	665
12 432 m <sup>2</sup>	8 700 m <sup>2</sup>	0,70	5 400 000	434	621
8 501 m <sup>2</sup>			4 000 000	471	
9 459 m <sup>2</sup>			5 200 000	550	
			Moyenne	333	486
10 800 m <sup>2</sup>	5 400 m <sup>2</sup>	0,50	1 860 000	172	344

Source CRC d'après Référentiel Foncier France Domaine

## Annexe n° 1. Retraitements opérés par la chambre

### Soldes de gestion avant retraitements

Budget Principal : capacité d'autofinancement brute						
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	490 192 498	502 793 049	507 433 123	548 173 265	569 404 385	587 908 515
+ Ressources d'exploitation	75 225 260	79 739 364	76 992 437	87 782 480	72 383 748	66 156 375
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>565 417 758</b>	<b>582 532 412</b>	<b>584 425 560</b>	<b>635 955 746</b>	<b>641 788 133</b>	<b>654 064 891</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	331 744 125	341 476 515	336 002 293	320 386 261	308 176 234	310 806 700
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	176 358 095	180 161 049	183 407 171	186 566 875	165 943 293	162 304 122
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>508 102 220</b>	<b>521 637 564</b>	<b>519 409 464</b>	<b>506 953 136</b>	<b>474 119 527</b>	<b>473 110 822</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>1 073 519 978</b>	<b>1 104 169 976</b>	<b>1 103 835 024</b>	<b>1 142 908 881</b>	<b>1 115 907 660</b>	<b>1 127 175 713</b>
Charges à caractère général	173 409 475	201 460 336	167 685 296	166 641 728	176 992 826	180 959 418
+ Charges de personnel	549 625 565	566 714 190	581 128 950	579 074 665	567 016 380	582 238 284
+ Subventions de fonctionnement	92 625 952	101 614 893	95 148 306	100 769 142	88 703 017	84 864 482
+ Autres charges de gestion	17 883 334	19 452 618	22 203 357	23 691 623	31 940 689	33 906 781
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>833 544 326</b>	<b>889 242 037</b>	<b>866 165 910</b>	<b>870 177 157</b>	<b>864 652 911</b>	<b>881 968 965</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>239 975 652</b>	<b>214 927 939</b>	<b>237 669 114</b>	<b>272 731 724</b>	<b>251 254 749</b>	<b>245 206 748</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	22,4%	19,5%	21,5%	23,9%	22,5%	21,8%
+/- Résultat financier	-55 645 239	-55 720 323	-54 227 228	-51 674 095	-49 454 761	-47 076 968
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	24 532 394	23 544 721	24 587 391	50 681 232	49 996 923	47 576 283
+/- Autres produits et charges excep. réels	-7 408 169	-6 301 288	-3 620 591	-17 368 452	-269 919	-1 049 900
<b>= CAF brute (I)</b>	<b>152 389 851</b>	<b>129 361 607</b>	<b>155 233 905</b>	<b>153 007 945</b>	<b>151 533 147</b>	<b>149 503 597</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	14,2%	11,7%	14,1%	13,4%	13,6%	13,3%
<b>Budget Annexe Opéra : capacité d'autofinancement brute</b>						
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)				0	0	0
+ Ressources d'exploitation				2 608 221	2 604 122	2 652 778
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>				<b>2 608 221</b>	<b>2 604 122</b>	<b>2 652 778</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)				1 940 061	1 691 000	1 622 000
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat				0	0	0
<b>= Produits "rigides" (b)</b>				<b>1 940 061</b>	<b>1 691 000</b>	<b>1 622 000</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)				0	0	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>				<b>4 548 282</b>	<b>4 295 122</b>	<b>4 274 778</b>
Charges à caractère général				2 161 522	2 540 644	2 706 943
+ Charges de personnel				17 763 533	17 783 448	18 646 220
+ Subventions de fonctionnement				0	0	0
+ Autres charges de gestion				209 814	265 862	346 659
<b>= Charges de gestion (B)</b>				<b>20 134 869</b>	<b>20 589 954</b>	<b>21 699 822</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>				<b>-15 586 586</b>	<b>-16 294 832</b>	<b>-17 425 044</b>
<i>en % des produits de gestion</i>				-342,7%	-379,4%	-407,6%
+/- Résultat financier				-642 916	-386 098	-377 712
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux				0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels				17 570 334	17 352 087	18 141 628
<b>= CAF brute (II)</b>				<b>1 340 832</b>	<b>671 157</b>	<b>338 873</b>
<b>Indicateur de Cohérence des retraitements quelque soit la teneur de ces derniers, la CAFB doit être égale à ces montants</b>						
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>CAF Brute (Budget Principal &amp; Opéra I+II)</b>	<b>152 389 851</b>	<b>129 361 607</b>	<b>155 233 905</b>	<b>154 348 777</b>	<b>152 204 303</b>	<b>149 842 470</b>

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

<b>Neutralisation Flux Réciproques</b>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion						
Budget Principal (1)	1 073 519 978	1 104 169 976	1 103 835 024	1 142 908 881	1 115 907 660	1 127 175 713
Opéra Odéon (2)				4 548 282	4 295 122	4 274 778
Total (3=1+2)				1 147 457 163	1 120 202 782	1 131 450 491
Total après neutralisation des flux réciproques (4)	<b>1 073 519 978</b>	<b>1 104 169 976</b>	<b>1 103 835 024</b>	<b>1 140 448 877</b>	<b>1 119 833 664</b>	<b>1 131 246 947</b>
Flux réciproques (4-3)				<b>-7 008 286</b>	<b>-369 118</b>	<b>-203 544</b>
Charges de gestion						
Budget Principal (1)	833 544 326	889 242 037	866 165 910	870 177 157	864 652 911	881 968 965
Opéra Odéon (2)				20 134 869	20 589 954	21 699 822
Total (3=1+2)				890 312 026	885 242 865	903 668 787
Total après neutralisation des flux réciproques (4)	833 544 326	889 242 037	866 165 910	883 303 740	884 873 748	903 465 243
Flux réciproques (4-3)				<b>-7 008 286</b>	<b>-369 118</b>	<b>-203 544</b>
<i>Budget Opéra Opode</i>						
	62871	Remboursement de fais à la collectivité de rattach.		-740 870	-369 118	-203 544
	6215	Personnel affecté par la collectivité de rattach.		-6 267 416		
	<b>Total</b>			<b>-7 008 286</b>	<b>-369 118</b>	<b>-203 544</b>
Charges exceptionnelles						
Budget Principal (1)	33 526 331	39 954 442	31 205 333	70 595 564	53 156 880	50 852 882
Opéra Odéon (2)				11 820	13 777	8 955
Total (3=1+2)	33 526 331	39 954 442	31 205 333	70 607 384	53 170 657	50 861 837
Total après neutralisation des flux réciproques (4)	33 526 331	39 954 442	31 205 333	53 040 750	35 810 375	32 719 798
Flux réciproques (4-3)				<b>-17 566 634</b>	<b>-17 360 281</b>	<b>-18 142 039</b>
<i>Budget Opéra Opode</i>						
	774	Subventions exceptionnelles		-17 566 634	-17 360 281	-18 142 039
<i>Budget principal</i>						
	70841	Mise à disposition personnel BA		-6 267 416		
	70872	Remboursement Frais BA		-740 870	-369 118	-203 544
	67441	Subv. BA		<b>-17 566 634</b>	<b>-17 360 281</b>	<b>-18 142 039</b>

COMMUNE DE MARSEILLE  
Situation financière et patrimoine

<b>Retraitements</b>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de gestion après neutralisation des flux réciproques						
Charges à caractère général	173 474 184	201 663 550	167 901 904	168 151 900	179 289 605	183 558 587
Charges de personnel et frais assimilés	550 448 597	567 619 694	581 899 626	591 638 468	590 487 054	610 085 566
Autres charges de gestion courante	110 509 286	121 067 511	117 351 664	124 670 579	120 909 567	119 117 922
Charges à caractère général						
Budget Principal & Opéra (1)	173 474 184	201 663 550	167 901 904	168 151 900	179 289 605	183 558 587
Rabais remises & ristournes (2)	64 709	203 214	216 608	89 521	125 253	95 770
BMP 011 (3)	11 901 750	14 752 549	12 506 096	13 980 516	15 303 585	15 685 260
Convention de gestion Métropole (4)	1 306 045	1 360 537	938 191	570 081	718 802	514 491
Remboursements divers (BA Mairie de secteur,,) (5)	2 591 508	2 613 361	2 228 035	3 261 692	2 766 459	2 697 011
Charges après retraitements (6=1-2-3-4-5)	<b>157 610 172</b>	<b>182 733 889</b>	<b>152 012 974</b>	<b>150 250 090</b>	<b>160 375 505</b>	<b>164 566 056</b>
Charges de personnel et frais assimilés						
Budget Principal & Opéra (1)	550 448 597	567 619 694	581 899 626	591 638 468	590 487 054	610 085 566
Remboursement sur rémunérations (2)	6 284 786	6 744 183	6 877 454	7 515 160	7 569 409	9 201 062
BMP 012/013 (3)	83 607 550	83 402 246	84 215 987	86 209 961	85 908 705	86 428 021
Convention de gestion Métropole (4)	0	0	0	0	3 346 134	3 516 468
Personnel après retraitement	<b>460 556 262</b>	<b>477 473 265</b>	<b>490 806 184</b>	<b>497 913 347</b>	<b>493 662 806</b>	<b>510 940 014</b>
Autres charges de gestion courante						
Budget Principal & Opéra (1)	110 509 286	121 067 511	117 351 664	124 670 579	120 909 567	119 117 922
BMP (2) *	63 477 221	65 660 118	61 605 788	66 110 701	60 965 645	60 615 927
Autres charges de gestion courante après retraitement (3=1-2)	<b>173 986 507</b>	<b>186 727 629</b>	<b>178 957 451</b>	<b>190 781 280</b>	<b>181 875 212</b>	<b>179 733 849</b>
dont						
Subventions de fonctionnement	92 625 952	101 614 893	95 148 306	100 769 142	88 703 017	84 864 482
Autres charges de gestion	81 360 555	85 112 736	83 809 145	90 012 139	93 172 195	94 869 368
* En sus des charges déjà comptabilisées au chapitre 65	114 569	51 423	18 851	55 974	50 000	84 200
Charges de gestion après neutralisation des flux réciproques (A)	833 544 326	889 242 037	866 165 910	883 303 740	884 873 748	903 465 243
Charges de gestion après retraitements (B)	<b>792 152 940</b>	<b>846 934 783</b>	<b>821 776 610</b>	<b>838 944 717</b>	<b>835 913 524</b>	<b>855 239 920</b>
<b>Ecarts (C=B-A)</b>	<b>-41 391 386</b>	<b>-42 307 254</b>	<b>-44 389 300</b>	<b>-44 359 023</b>	<b>-48 960 224</b>	<b>-48 225 323</b>

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Retraitements Produits de gestion						
BMP -Fonction 113 & 110						
chapitre 70	-1 946 598	-1 899 196	-1 615 523	-1 234 298	-1 262 202	-1 685 391
chapitre 73	-10 000 000	-10 000 000	-10 000 000	-10 000 000	-10 000 000	-10 000 000
chapitre 74	-8 128 182	-8 469 922	-10 682 239	-12 124 596	-18 438 214	-20 038 214
chapitre 75	-11 939 837	-12 067 251	-12 761 515	-10 699 604	-10 488 351	-9 743 978
chapitre 77	-17 462	-58 309	-57 018	-21 279	-57 879	-29 770
Ré imputation comptable						
Remboursement Tickets restaurant (Cpt 758)	-5 249 871	-5 618 563	-5 872 758	-6 219 787	-1 668 149	0
Remboursement cartes RTM (Cpt 758)	-211 883	-220 116	-234 021	-227 687	-214 034	0
vention de gestion Métropole & Remboursements divers						
Mise à disposition personnel (cpt 70846)					-3 346 134	-3 516 468
Frais de fonctionnement (cpt 70876)	-1 306 045	-1 360 537	-938 191	-570 081	-718 802	-514 491
Remboursements BA, Mairie de secteur	-2 591 508	-2 613 361	-2 228 035	-3 261 692	-2 766 459	-2 697 011
<b>Total</b>	<b>-41 391 386</b>	<b>-42 307 254</b>	<b>-44 389 300</b>	<b>-44 359 023</b>	<b>-48 960 224</b>	<b>-48 225 323</b>
	<b>Ecart de charges "neutralisés par écarts produits"</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

En €	Produits de gestion					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Compte administratif BP + B Opera(1)	1 087 068 703	1 118 103 938	1 117 909 740	1 161 846 329	1 137 380 853	1 154 901 449
Atténuations de charges (2)	887 740	1 108 718	987 284	1 157 208	5 812 479	9 296 832
Atténuations de produits (3)	12 660 985	12 825 244	13 087 432	13 231 958	11 365 593	14 154 126
Produits de gestion avant retraitements (A=1-2-3)	<b>1 073 519 978</b>	<b>1 104 169 976</b>	<b>1 103 835 024</b>	<b>1 147 457 163</b>	<b>1 120 202 782</b>	<b>1 131 450 491</b>
-Flux réciproques BP/Bopéra	0	0	0	7 008 286	369 118	203 544
-Recettes BMP (F113)	21 813 104	22 106 785	24 032 648	25 158 284	31 540 688	33 606 298
- Recettes BMP (F 110)	10 201 513	10 329 584	11 026 630	8 900 213	8 648 079	7 861 285
-Remboursement Tickets restaurant	5 249 871	5 618 563	5 872 758	6 219 787	1 668 149	0
-Remboursement cartes RTM	211 883	220 116	234 021	227 687	214 034	0
-Remboursement mise à disposition personnel	0	0	0	0	3 346 134	3 516 468
-Remboursement rais de fonctionnement (CUM, AMP)	1 306 045	1 360 537	938 191	570 081	718 802	514 491
-Remboursements BA, Mairie de secteur	2 591 508	2 613 361	2 228 035	3 261 692	2 766 459	2 697 011
<b>=Produits de gestion CRC</b>	<b>1 032 146 054</b>	<b>1 061 921 031</b>	<b>1 059 502 742</b>	<b>1 096 111 133</b>	<b>1 070 931 319</b>	<b>1 083 051 394</b>

NB : En jaune figurent les retraitements complémentaires proposés par la collectivité à l'issue de la contradiction

☞ La diminution des charges de gestion retraitées est compensée par une réduction équivalente des produits. Ces retraitements n'ont par conséquent aucune incidence sur les montants des soldes de gestion.

## Annexe 2 : Reconstitution RAR dépenses d'équipement

Compte	Objet de la subvention	Dépense Subventionnable HT (1)	Subvention allouée (2)	Perçu	RAR 2017 (3)	Taux subvention (4=2/1)	Dépenses à reporter TTC (3/4*1,20)
1311	bouquet services NFC	3 433 737	1 350 557	405 167	353 600	39%	1 078 817
1321	réalisation du programme FISAC tramway phase I et II	200 000	32 000	9 600	6 200	16%	46 500
1321	FISAC Belle de Mai 3eme arrondissement	515 000	78 550	23 250	20 620	15%	162 230
1321	port des Goudes rénovation éclairage	30 000	10 000	0	9 518	33%	34 265
1321	aménagement place de Strasbourg et place Roussel	3 134 522	3 134 522	171 160	660 896	100%	793 075
1321	anru convention St Mauront	2 362 275	208 137	31 221	176 916	9%	2 409 516
1321	anru ZAC de la Jarre / acquisition 2 lots - parc de la Jarre -	4 505 180	662 067	289 143	48 460	15%	395 708
1321	ddu/dpv - acquis vef/ centre social Rouguière	2 979 114	400 000	0	168 336	13%	1 504 476
1321	anru aménagement mail Canovas	2 121 800	636 540	58 500	77 673	30%	310 692
1321	aménagement terrains cite la Marie	418 060	221 530	60 000	55 997	53%	126 810
1321	requalification cité Olivers/Mimosas/Lilas	580 268	203 000	30 450	50 000	35%	171 508
1321	anru Plan d'Aou aménagement belvédère Canovas	2 121 800	636 540	95 481	29 812	30%	119 248
1321	Dpv-ddu - cité Fonscolombes réhabilitation	208 333	166 667	50 000	48 241	80%	72 361
1321	dpv-ddu – réaménagement parc Val Plan	416 667	333 333	100 000	130 059	80%	195 089
1321	Dpv-ddu- rénovation cheminement Villecroze	125 000	100 000	30 000	66 786	80%	100 179
1321	ouvrages paysagers couverture dalle I2		126 000	118 000	8 000		0
1321	mp13 aménagement château Borély	8 526 786	600 000	571 260	28 740	7%	490 120
1321	anru complexe Malpassé - réalisation stade de catégorie 3	3 539 065	275 321	41 298	11 782	8%	181 740
1321	palais Longchamp tore – travaux	1 145 982	343 795	277 001	60 794	30%	243 176
1321	anru création terrain proximité les Lauriers Malpassé	333 330	166 665	25 000	2 247	50%	5 393
1321	création GS Mirabilis - zac Ste Marthe - travaux	8 711 281	2 561 384	0	35 726	29%	145 805
1321	anru - création parc ludico-sportif Baou de Sormiou	785 953	347 762	0	317 000	44%	859 716
1321	extension de la maison pour tous des Camoins	1 086 957	150 000	67 151	82 148	14%	714 330
1321	élémentaire trois Lucs – réaménagement cour et abords	192 308	13 000	3 730	9 269	7%	164 538
1321	ddu – centre social Romain Rolland - extension locaux UNEDIC	5 407 924	1 812 200	206 400	29 600	34%	105 998
1321	ddu / gs Caillois - mise en sécurité /réhabilitation - travaux	610 000	50 000	32 500	17 000	8%	248 880
1321	ddu/gs Coin Joli - rénovation	334 449	143 756	43 127	53 595	43%	149 627
1321	piscine la Granière – requalification entrée / réaménagement intérieur	1 333 307	418 258	161 625	230 528	31%	881 841
1321	ddu/dpv locaux associatifs-la Cayolle	166 667	83 333	0	75 000	50%	180 001
1321	anru&gpv- espace culturel Busserine - caq Busserine	536 623	268 311	40 247	40 000	50%	96 000
1321	uhu - hygiène & sécurité locaux - travaux	404 029	404 029	241 900	162 129	100%	194 555
1321	ddu – crèche Bernard Cadenat - extension locaux et cour	125 418	92 200	27 660	64 540	74%	105 351
1321	dpv-ddu – crèche bon secours – désamiantage	283 333	226 667	0	226 667	80%	340 000
1321	gs la Savine remplacement 2 classes préfabriqués vétustes	791 666	297 408	16 796	203 896	38%	651 297
1321	ddu- tennis Philibert – réhabilitation & restructuration	574 770	292 460	87 738	43 000	51%	101 409
1321	Dpv-ddu- gymnase scolaire St André la Castellane – réfection	166 667	133 333	93 571	6 400	80%	9 600
1321	anru St Paul création cs St Just Corot - aire multi-activité	2 250 000	1 237 500	185 625	100 000	55%	218 182
1321	anru-gs solidarité – réhabilitation - étude et travaux	3 126 400	497 863	74 679	11 100	16%	83 645
1321	Ddu-dpv- élémentaire St André Castellane – désamiantage locaux	166 667	133 333	0	131 787	80%	197 681
1321	dpv-ddu – réhabilitation gymnase Antonin Artaud	666 667	386 119	115 836	270 283	58%	560 000
1321	dpv-ddu – city stade Busserine – réaménagement	130 833	104 667	0	50 422	80%	75 633
1321	ddu/dpv - gs St Antoine Tholon - remplacement ascenseurs	112 500	90 000	0	62 000	80%	93 000
1321	ddu/dpv- élémentaire Cabucelle -remplacement préfabriqué	791 666	237 500	0	4 500	30%	18 000

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Compte	Objet de la subvention	Dépense Subventionnable HT (1)	Subvention allouée (2)	Perçu	RAR 2017 (3)	Taux subvention (4=2/1)	Dépenses à reporter TTC (3/4*1,20)
1321	Anru- rue Kléber - équipements sportifs - city stade – travaux	500 000	215 668	32 350	74 000	43%	205 872
1321	vidéo surveillance espaces urbains - extension - 2eme phase	5 265 866	1 801 186	326 000	520 000	34%	1 824 298
1322	aménagement cheminement berges de l'Huveaune	80 000	16 000	0	5 510	20%	33 060
1322	Aménagement Terrains Cite La Marie	100 334	60 000	0	60 000	60%	120 401
1322	Eglise St Charles – Réhabilitation Toiture Et Cour	750 000	75 000	52 946	22 053	10%	264 636
1322	Modernisation Stade Espérance	1 630 435	316 364	210 554	105 500	19%	652 454
1322	Mp13 Extension Musée d'Histoire Port Antique	7 002 935	595 485	488 462	107 000	9%	1 509 991
1322	Mp13 Théâtre De La Minoterie - Relogement	13 500 000	1 000 000	152 383	594 562	7%	9 631 904
1323	Renforcement des moyens de la police municipale	291 666	233 333	0	228 086	80%	342 129
1323	Programme Accessibilité Des Erp	1 267 900	507 600	0	111 000	40%	332 711
1323	Aménagement Cheminement berges Huveaune	80 000	24 000	0	8 266	30%	33 064
1323	Parc Du 26eme Centenaire Réfection	250 000	175 000	0	73 700	70%	126 343
1323	Aménagement Jardin Michel Lévy	416 667	333 334	0	247 872	80%	371 808
1323	Optimisation Ressource En Eau Site Palais Longchamp	948 330	583 074	0	150 000	61%	292 758
1323	Eglise Les Reformes (MH)	770 000	385 000	0	184 240	50%	442 176
1323	Mp13 Théâtre De La Minoterie - Relogement	11 596 318	2 000 000	1 283 540	715 776	17%	4 980 220
1323	Oppidum Verduron Haut (MH) -	45 000	22 500	0	11 474	50%	27 538
1323	Longchamp - Tore (MH) – Etude	1 190 982	595 491	0	12 158	50%	29 179
1323	Palais Longchamp Tore – Travaux	1 190 982	595 491	0	442 312	50%	1 061 549
1323	Monument Aux Morts D'orient (MH)	117 000	58 500	0	25 000	50%	60 000
1323	Eglise Des Carmes (MH)	285 000	142 500	0	2 867	50%	6 881
1323	Stade Malpassé	3 539 065	1 769 533	20 626	91 825	50%	220 380
1323	Création groupe scolaire ZAC du Rouet	9 398 647	6 579 053	3 469 538	338 900	70%	580 971
1323	Eglise Saint Joseph	152 000	76 000	0	38 699	50%	92 878
1323	Skatepark Prado	491 500	393 200	249 244	143 900	80%	215 850
1323	Eglise St Charles	750 000	300 000	221 877	78 123	40%	234 369
1323	Piscine La Granière	803 333	258 667	128 499	130 100	32%	484 856
1323	Elémentaire Korsec	1 166 665	466 666	0	250 000	40%	750 000
1323	Stade Grande Bastide Cazaux	495 833	396 666	0	40 000	80%	60 000
1323	Maternelle Lapin Blanc Neiges	108 000	43 200	0	30 000	40%	90 000
1323	Groupe scolaire Eydoux	250 000	100 000	37 840	62 100	40%	186 300
1323	Maternelle Ste Marguerite	1 247 000	872 900	0	8 687	70%	14 892
1323	Ecole 2eme Chance Quartiers Sud-Est – Création – Etudes/Travaux	2 366 900	1 656 830	0	101 000	70%	173 143
1323	Stade Merlan- Restructuration	3 593 645	1 796 823	1 654 505	71 451	50%	171 482
1323	Ecole Elémentaire St Henri Raphael	125 000	50 000	11 293	12 707	40%	38 121
1323	Transformation Stade Fondacle En City Stade	283 333	226 666	94 533	5 467	80%	8 201
1323	Aménagement Locaux Ancien Cnupal	279 167	223 334	106 217	100 000	80%	150 000
1323	Vidéo Surveillance - 2eme Phase	3 506 230	1 051 869	0	657 400	30%	2 629 600
13258	Aménagement Belvédère Canovas	2 121 800	636 540	0	163 005	30%	652 020
13258	Aménagement Mail Canovas	600 000	120 000	4 800	19 119	20%	114 714
13258	Création Mdq Baou De Sormiou	3 000 000	500 000	400 000	100 000	17%	720 000
13258	Parc De La Jarre	4 505 180	244 306	12 215	5 529	5%	122 351
13258	Parc Ludico Sportif Baou De Sormiou	785 953	347 762	173 880	165 186	44%	447 991
13258	Reconstruction Stade Busserine	3 400 000	969 000	0	969 000	29%	4 080 000
1328	Aménagement berges de l'Huveaune	80 000	24 000	0	8 266	30%	33 064
1328	Contrat De Baie	20 000	10 000	0	7 000	50%	16 800
1328	Création Maison de quartier Baou De Sormiou	785 953	347 762	0	308 400	44%	836 392
1328	Mp13 Palais Longchamp Espaces Publics Façades	4 250 000	500 000	355 758	144 000	12%	1 468 800
1328	Optimisation Ressources En Eau Palais Longchamp	585 600	175 590	52 677	119 923	30%	479 938
1328	Stade Sevan – Modernisation	1 108 333	886 667	443 333	410 360	80%	615 540
				<b>Total</b>	<b>12 522 790</b>	<b>24%</b>	<b>52 673 614</b>



### Annexe 3 : Financement des investissements

#### Tableau de financement

Ressources	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	%
Autofinancement Disponible							0	0,0%
Emprunt	169 000 000	193 557 450	164 353 942	143 608 772	128 238 000	131 936 748	930 694 912	65,8%
Cessions d'immobilisations	18 033 151	49 578 460	22 867 416	13 822 094	12 484 368	5 835 667	122 621 155	8,7%
Subventions d'équipement reçues	16 565 820	25 749 584	24 479 363	28 297 871	19 869 324	27 037 755	141 999 716	10,0%
FCTVA	20 310 423	21 088 010	30 780 854	23 439 593	19 746 348	22 061 918	137 427 146	9,7%
Autres recettes d'investissement	37 444 000	0	664 653	0	0	0	38 108 653	2,7%
Participations et inv. financiers nets & divers	5 734 931		3 407 858		9 688 812	16 412 701	35 244 301	2,5%
Solde des opérations pour compte de tiers			4 682 399		1 584 715	1 031 779	7 298 893	0,5%
<i>Diminution du besoin en fonds de roulement</i>	11 753 732		24 557 493			17 767 382		
<i>Diminution de la trésorerie</i>		53 945 978			708 481			
<b>TOTAL</b>	<b>278 842 057</b>	<b>343 919 481</b>	<b>275 793 978</b>	<b>209 168 330</b>	<b>192 320 047</b>	<b>222 083 949</b>	<b>1 413 394 776</b>	<b>100,0%</b>
<b>Emploi</b>								
<b>Insuffisance d'Autofinancement</b>	<b>55 467 780</b>	<b>29 086 097</b>	<b>9 721 222</b>	<b>6 522 192</b>	<b>10 182 627</b>	<b>18 018 548</b>	<b>128 998 465</b>	<b>9,1%</b>
Dépenses d'équipement	159 514 123	211 366 561	156 259 130	128 330 315	134 509 628	159 721 392	949 701 148	67,5%
Subventions d'équipement versées	51 386 103	46 638 622	42 651 963	45 954 641	34 033 682	29 664 451	250 329 462	17,8%
Participations et inv. financiers nets & divers		6 631 238		10 113 117			16 744 355	1,2%
Solde des opérations pour compte de tiers	428 357	4 586 499		222 648			5 237 504	0,4%
<i>Augmentation du besoin en fonds de roulement</i>		45 610 465		2 873 021	13 594 110		7 998 990	0,6%
<i>Augmentation de la trésorerie</i>	12 045 693		67 161 664	15 152 396		14 679 558	54 384 852	3,9%
<b>TOTAL</b>	<b>278 842 057</b>	<b>343 919 481</b>	<b>275 793 978</b>	<b>209 168 330</b>	<b>192 320 047</b>	<b>222 083 949</b>	<b>1 413 394 776</b>	<b>100,4%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

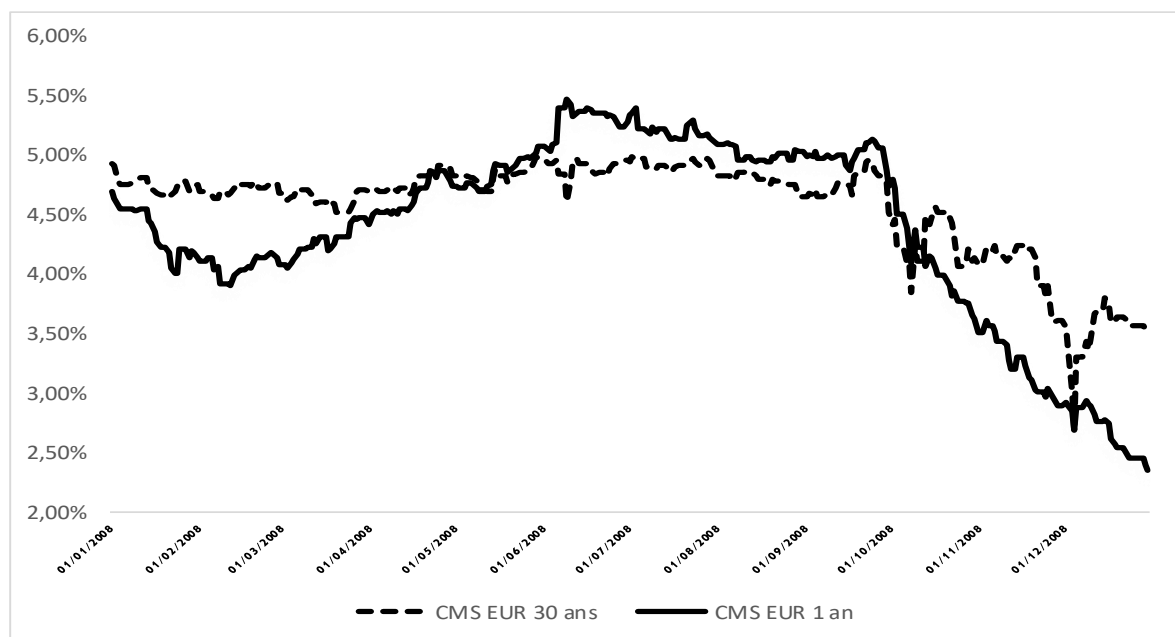
## Annexe 4 : opérations de refinancement de la dette

### ☞ Refinancement du prêt n° 941 par le prêt 941-1

Cet emprunt classé F-3 par la charte susvisée, au capital initial de 33,3 M€, a été souscrit en 2008 auprès de la banque Dexia.

Après une première phase bonifiée de deux ans, son taux d'intérêt variait en fonction de l'écart entre les taux longs et les taux courts avec un coefficient multiplicateur de 7,36. Si l'écart entre ces taux devenait négatif, le taux payé serait dégradé. Au 31 décembre 2014, le capital restant dû était de 28,5 M€.

#### ECART CMS 30- CMS 1 ANNEE 2008



Signé le 1<sup>er</sup> septembre 2014, l'emprunt de remplacement d'un montant de 78,5 M€ comporte deux prêts. L'un pour financer des besoins nouveaux à hauteur de 50 M€ sur une durée de 15 ans, l'autre sur une durée de 14 ans pour financer le capital restant dû. Chacun de ces prêts est assorti d'un différé d'amortissement d'une année (2022).

	941	941-1
Contrat	F-6	1-A
CRD	28 500 000	<b>28 500 000</b>
Soulte	<b>9 205 000</b>	
Conditions financières		Taux fixe <b>3,50%</b>
Besoins nouveaux		<b>50 000 000</b>
Conditions financières		Taux variable <b>Euribor12 + 1,70 %</b>

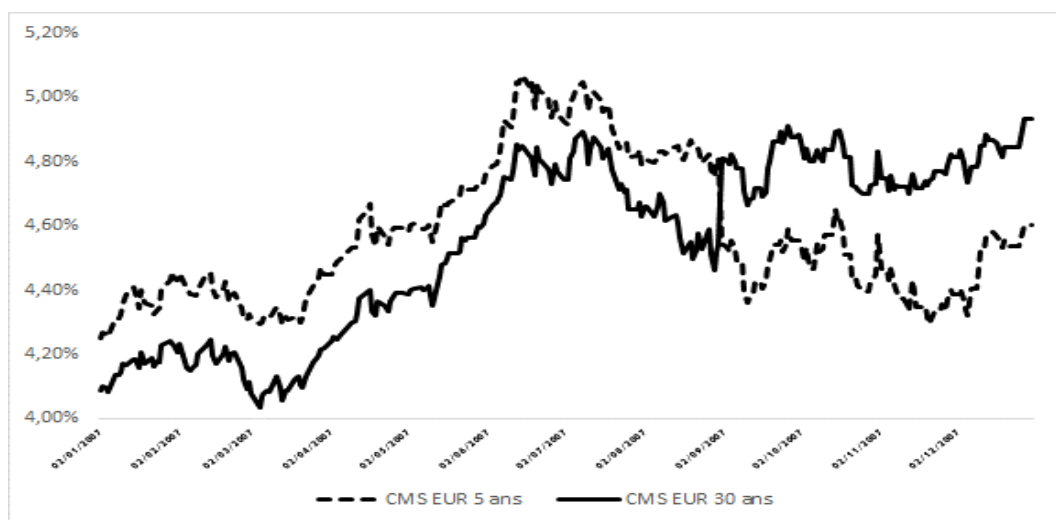
L'indemnité compensatrice a été incluse dans les conditions financières (taux) des deux prêts. Ainsi, le taux de l'emprunt de substitution ressort à 3,58 %. Bien qu'il soit inférieur au taux bonifié de l'emprunt initial (3,99 %), il reste supérieur au taux du marché. A titre

d'illustration, la ville a conclu à la même époque un emprunt de 20 M€ à un taux de 2,95 %<sup>138</sup>. Toutefois, ce prêt a été renégocié avec l'aide du fonds de soutien<sup>139</sup> à hauteur de 1,13 M€ (soit 12 % de la soulte).

#### ☞ Refinancement du prêt n° 933 par les prêt WD931-1 et WD933- 2

Cet emprunt classé F-6 au capital initial de 79,9 M€, a été souscrit en 2007 auprès de la banque Dexia. Comme l'emprunt précédent, après une première phase bonifiée de deux ans, son taux d'intérêt était censé varier en fonction de l'écart entre les taux longs et les taux courts avec un coefficient multiplicateur de 6. Le capital restant dû début 2015 était de 71,4 M€.

#### ECART CMS 30- CMS 5 ANNEE 2007



Signés le 6 mai 2015, les deux emprunts de substitution de 85,9 M€ et de 85,4 M€ comportent chacun deux prêts, respectivement destinés à financer des besoins nouveaux et à financer le capital restant dû. Ces emprunts sont assortis des durées d'amortissement différentes : 15 ans pour financer les besoins nouveaux, 13 et 12 ans pour le refinancement. Ils sont assortis d'une suspension de l'échéance normalement payée en 2022.

<sup>138</sup> Emprunt WD 1004 conclut auprès de la banque HSBC.

<sup>139</sup> Un fonds de soutien (3 Md€ depuis janvier 2015) a été créé par la loi de finances initiale pour 2014 pour apporter une aide financière aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs. Cette aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) due au titre de ces emprunts, allégeant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé. L'aide est subordonnée à la conclusion, entre l'organisme et l'établissement de crédit prêteur, d'une transaction portant sur les contrats faisant l'objet de la demande. En d'autres termes, la collectivité doit renoncer définitivement au contentieux. Sont éligibles, sous certaines conditions les contrats d'emprunts structurés les plus sensibles, souscrits avant le 31 décembre 2013, classés 3E, 4E ou 5E selon charte Gissler ou hors charte. Le montant de l'aide est subordonné à la part de l'indemnité de remboursement dans le capital restant dû, après prise en compte de plusieurs critères financier (dette par habitant, capacité de désendettement, potentiel financier, poids des emprunts structurés).

Contrat	933 F-6	933-1 1-A	933-2 1-A
CRD	71 404 073	<b>35 952 037</b>	<b>35 452 037</b>
Soulte	<b>35 657 000</b>		
Conditions financières		Taux fixe <b>3,35%</b>	
Besoins nouveaux		<b>50 000 000</b>	<b>50 000 000</b>
Conditions financières		Taux fixe <b>3,35%</b>	

L'indemnité compensatrice a été « incluse » dans les conditions financières des deux prêts. Le taux des deux emprunts de substitution s'élève à 3,57 %, ce qui est plus avantageux que le taux bonifié de l'emprunt initial (3,69 %). Ce réaménagement a également bénéficié de l'aide du fonds de soutien à hauteur de 4,58 M€ (13 % de la soulte).

#### ☞ **Refinancement du prêt n° WD 937 par le prêt n° WD 1025**

Cet emprunt classé B-4 au capital initial de 15 M€, a été souscrit en 2007. Il s'agissait d'un produit à barrière basé sur une comparaison entre le taux Libor/USD et une barrière de taux fixée à 7 %. Comme la barrière n'a jamais été atteinte, l'indemnité de sortie (0,75 M€ soit 12 % du CRD) a été relativement modeste.

Signé le 23 novembre 2017, l'emprunt renégocié d'un montant de 36,3 M€ comporte en son sein deux prêts, l'un pour financer des besoins nouveaux à hauteur de 30 M€ sur une durée de 15 ans et l'autre pour financer le capital restant dû de 6,3 M€.

Comme pour les autres emprunts réaménagés et pour les mêmes raisons ce prêt est assorti d'un différé d'amortissement en 2022. Le coût de cet emprunt est proche de celui du marché (≈ 1,30 %) selon les données communiquées par la plateforme Finance active. L'indemnité compensatrice a été incluse dans les conditions financières du prêt. Le taux de l'emprunt renégocié s'élève à 3,25 %, en-deçà du taux fixe de l'emprunt initial (3,89 %).

Contrat	WD 937 F-6	WD 1025 1-A
CRD	6 256 675	<b>6 256 675</b>
Soulte	<b>750 000</b>	
Conditions financières		Taux fixe <b>1,50%</b>
Besoins nouveaux		<b>30 000 000</b>
Conditions financières		Taux fixe <b>1,50%</b>

#### ☞ **Refinancement des prêt n° 989, WD 977, WD 998 et WD 1007 par le prêt n° Principal 1030**

L'opération de réaménagement a consisté à substituer quatre emprunts indexés sur l'Euribor 3 mois avec des marges s'échelonnant de 185 à 260 points de base, par un prêt d'un montant global de **45,48 M€** au taux fixe de 2,25 %. L'indemnité compensatrice (1,37 M€ soit 3 % du CRD) a été incluse dans les conditions financières du prêt. Ce prêt est également assorti d'un différé d'amortissement d'une année, en 2022.



## GLOSSAIRE

**Le taux d'épargne de gestion** (rapport entre l'épargne de gestion et les recettes réelles de fonctionnement) mesure la part des ressources non mobilisées pour la couverture des charges, permet d'apprécier l'évolution des charges courantes, sans l'influence de la politique d'endettement.

**La capacité de désendettement** (rapport entre le stock de dette au 31 décembre et l'épargne brute) est le principal critère de solvabilité d'une collectivité. Elle exprime le nombre d'années que celle-ci mettrait à rembourser sa dette, si elle choisissait d'y consacrer l'intégralité de son autofinancement. Cette durée doit être proportionnée à la durée de vie des équipements financés. Elle est généralement comparée à la durée résiduelle moyenne du stock de dette laquelle doit être cependant analysée au regard de la durée de vie moyenne de l'encours qui peut être artificiellement rallongée afin de minorer la charge « apparente » de la dette et partant améliorer la présentation du budget.

**Le ratio de rigidité des charges structurelles** rapporte les charges structurelles (charges de personnel, contingents et participations, charges d'intérêts) aux produits de fonctionnement, il permet de mesurer la part de dépenses incompressibles auxquelles la collectivité doit faire face, et partant ses marges de manœuvre.

**Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)** Indicateur général de pression fiscale, il est égal au rapport entre le produit des trois taxes « ménages » et le potentiel fiscal. Le potentiel fiscal est un indicateur qui peut permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi calculé, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait chaque collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux moyens nationaux.



Chambre régionale  
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>

**Chambre régionale des comptes**

**Provence-Alpes-Côte d'Azur**

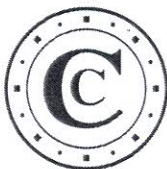
17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)





Marseille, le 24 SEP. 2019

**LE PRESIDENT**

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier  
04 91 76 72 42  
[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

Réf. : GREFFE/BM/BBA/n° 1675  
Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

à

**Monsieur Jean-Claude GAUDIN**  
Sénateur-Maire de Marseille  
Hôtel de ville  
3 quai du port  
13001 MARSEILLE

**Remise en main propre**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Marseille « situation financière et patrimoine » pour les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH