

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE
(Bouches-du-Rhône)**

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté urbaine de Marseille à partir de la date de sa création jusqu'au dernier exercice clos. Ce contrôle a été confié à Mme Courcol, conseillère. Par lettre en date du 16 avril 2004, le président de la chambre en a informé le président de la communauté urbaine, M. Jean-Claude Gaudin.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 27 janvier 2005 entre Jean-Claude Gaudin, président de la CUMPM, sénateur maire de Marseille et la rapporteure.

Lors de sa séance du 17 février 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2000 à 2004. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Claude Gaudin et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné leurs réponses, avoir procédé sur leur demande à l'audition de M. Bertrand, maire de Plan de Cuques, et de M. Eric Julia, directeur Sud du cabinet Ressources Consultants Finances, après aussi avoir entendu la rapporteure et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 21 juillet 2005 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, M. Giannini, président de section, Mme Girard, MM. Amigues, Kovarcik, Sansoucy, Gruber et M. Berthet conseillers, et Mme Courcol, conseillère-rapporteure.

Le rapport a été communiqué par lettre du 1^{er} août 2005 à M. Gaudin, président de la communauté urbaine. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président de la communauté urbaine à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le présent rapport porte sur les modalités de création de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) et les conséquences de cette création sur la carte intercommunale. Il porte également sur l'examen de la délimitation des compétences de l'EPCI, sur les conditions dans lesquelles ont été réalisés les transferts de charges et de moyens, ainsi que sur la situation financière.

Le fonctionnement interne, la gestion de la communauté urbaine et les modalités d'exercice de certaines de ses compétences feront l'objet de rapports ultérieurs.

I LA CREATION DE LA COMMUNAUTE URBAINE ET LA DISSOLUTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES MPM

I-1 La création de la communauté urbaine

Le périmètre de la communauté urbaine a été fixé par arrêté préfectoral du 28 janvier 2000. Les dix-huit communes situées dans ce périmètre sont Allauch, Carnoux en Provence, Carry le Rouet, Cassis, Ceyreste, Châteauneuf les Martigues, Ensues la Redonne, Gémenos, Gignac la Nerthe, La Ciotat, Marignane, Marseille, Plan de Cuques, Roquefort la Bédoule, Le Rove, Saint Victoret, Sausset les Pins et Septèmes les Vallons. Dans un délai de trois mois, les dix-huit conseils municipaux concernés se sont prononcés, par délibération, sur leur souhait d'adhérer ou non à cet établissement public.

Les communes d'Allauch, Plan de Cuques, Marignane, le Rove et Septèmes les Vallons ont refusé d'être intégrées dans la communauté urbaine. Toutefois, les treize autres communes favorables à leur appartenance à la communauté urbaine représentant plus des deux tiers de la population totale, le Préfet a pu prononcer la création de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole en les y incluant, par arrêté du 7 juillet 2000, soit exactement un an après la promulgation de la loi Chevènement. Le processus de création a ainsi été mené avec célérité, en étroite concertation avec les services de l'Etat.

Avec ses 980 786 habitants, la CUMPM figure au troisième rang des communautés urbaines les plus peuplées derrière Lyon et Lille. Elle a le territoire le plus étendu (60 475 ha) avec le nombre le plus réduit de communes adhérentes. La part de la population de la ville centre dans la population totale représente 81,31 %, soit un poids très important en comparaison de celui des villes centres des autres communautés urbaines. Loin derrière, les deux communes les plus peuplées après Marseille sont Marignane et La Ciotat avec respectivement 34 016 et 31 583 habitants, onze communes sur dix-huit ayant moins de 10 000 habitants.

Afin d'étendre la représentativité des petites communes au sein du conseil communautaire, le nombre de conseillers communautaires a été fixé au delà du seuil minimal fixé à 90 délégués par l'article L 5215-6 du CGCT. Le conseil communautaire est constitué de 157 membres, les communes de moins de 10 000 habitants étant représentées par trois délégués au lieu d'un seul.

En outre, dans le souci d'un fonctionnement consensuel, il a été décidé que chaque maire exercerait les fonctions de vice-président et siègerait à ce titre au sein du bureau. Les effets de ce dispositif ne sont toutefois pas toujours complètement perçus par les petites communes.

I-2 Des opérations de liquidation particulièrement tardives de la communauté de communes.

Crée en décembre 1992, la communauté de communes Marseille Provence Métropole (MPM) était composée de vingt communes : Allauch, Cabriès, Carnoux en Provence, Carry le Rouet, Cassis, Ceyreste, Cornillon-Confoux, Ensues la Redonne, Eyguières, Gémenos, Gignac la Nerthe, La Ciotat, Marignane, Marseille, les Pennes Mirabeau, Plan de Cuques, Roquefort la Bédoule, Saint Mitre-les-Remparts, Saint Victoret et Sausset les Pins.

La pertinence et la cohérence du périmètre d'une communauté urbaine s'appuyant sur le principe de continuité territoriale, les communes de Cornillon-Confoux, Eyguières et Saint-Mitre les Remparts, éloignées de l'agglomération Marseillaise, ne pouvaient pas être intégrées au projet de communauté urbaine. La dissolution de la communauté de communes MPM s'est donc imposée.

Le conseil de la communauté de communes ne s'étant pas prononcé sur l'adoption du compte administratif de clôture et sur les conditions de transfert de l'actif et du passif à ses communes membres, un liquidateur a été désigné par arrêté préfectoral du 3 juillet 2001 en application de l'article 5211-26 du CGCT. La chambre note que les textes en vigueur ne prévoient pas la rémunération du liquidateur. Celui-ci exerce donc ses fonctions à titre gratuit. Les moyens mis à sa disposition par la CUMPM sont particulièrement réduits alors que la liquidation de la communauté de communes nécessite un travail de révision comptable particulièrement lourd et que certaines difficultés ne sont toujours pas résolues.

Or, les opérations de clôture proprement dites (transfert des éléments d'actif, versement du solde de l'excédent de clôture...), ne pourront intervenir que lorsque les créances de la communauté de communes dissoute auront été recouvrées et toutes les dépenses payées. La somme globale de 30 297 841 € a cependant déjà été restituée aux communes membres de MPM, au prorata de leur population et de leur durée d'appartenance à l'EPCI d'origine, soit une somme totale de 28 410 488 € pour les quinze communes de MPM désormais membres de la communauté urbaine.

A cette somme déjà répartie, viendront s'ajouter, lors de la clôture définitive, quelques rôles supplémentaires et l'excédent définitif qu'il est possible d'évaluer aujourd'hui à 4 M€.

Au total, les différentes communes de la communauté de communes auront récupéré environ 35 M€, dont plus de 90% reviendront aux quinze communes intégrées à la communauté urbaine au titre de compétences qu'elles ont pourtant majoritairement transférées.

II L'EVOLUTION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

II-1 Une certaine simplification de la carte intercommunale

La loi du 12 juillet 1999 a entendu résoudre les problèmes de chevauchement entre EPCI et syndicats intercommunaux en supprimant la possibilité pour une commune d'appartenir à deux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et en posant le principe soit d'une substitution de plein droit de la

communauté urbaine aux syndicats, soit d'un transfert à la communauté de la représentation au sein du syndicat de communes.

Ainsi, en application des dispositions des articles L.5215-21 et L. 5215-22-II, la création de la communauté urbaine a induit la dissolution d'un certain nombre de syndicats intercommunaux et a, en conséquence, entraîné une simplification des relations intercommunales dans les domaines de l'eau et de l'assainissement comme dans le domaine des transports et du traitement des déchets. Toutefois, elle est encore loin de s'accompagner d'une harmonisation des tarifs relatifs à ces services entre les dix-huit communes membres.

De même, la chambre note que quelques communes membres de la CUM adhèrent encore à des syndicats intercommunaux ayant une compétence « collègue » transférée à la communauté urbaine.

II-2 Des difficultés dans les liquidations de syndicats dissous persistent cependant

II-2-1 Les difficultés liées à l'absence de la dissolution du SIEOM

La dissolution du syndicat intercommunal des eaux de l'Ouest de Marseille (SIEOM) a été constatée par arrêté du 5 avril 2002 à la suite des retraits des communes membres qu'a entraîné le transfert de la compétence « eau » à la CUMPM et à la communauté d'agglomération de l'ouest de l'étang de Berre (CAOEB). Cet arrêté n'a toutefois pas emporté liquidation du syndicat. Celle-ci n'a toujours pas été finalisée en raison des difficultés liées notamment au caractère indivis du patrimoine. Ces difficultés dans les opérations de liquidation ont été analysées et exposées par la Chambre dans son rapport d'observations définitives n° 2003-1046 du 18 septembre 2003.

Le préfet n'ayant pas nommé de liquidateur, la situation n'a guère évolué depuis cette date. La CUMPM ne peut toujours pas bénéficier des ouvrages du syndicat pour exercer sa compétence. Depuis 2001, les installations sont sans maître d'ouvrage qui puisse assurer la responsabilité de leur fonctionnement.

Ce retard dans les opérations de liquidation est susceptible d'être préjudiciable financièrement à la CUMPM et pourrait avoir, dans l'avenir, des conséquences pour l'utilisateur du fait de la non réalisation des investissements prévus pour assurer l'amélioration voire la continuité du service.

Enfin, la CUMPM ne peut pas encaisser les surtaxes. Au 31 décembre 2004, le montant des surtaxes consignées par la SEM à la Caisse des dépôts et consignations s'élève à 4 642 731 euros pour les échéances des surtaxes du 1^{er} semestre 2002 à l'acompte du 2^{ème} semestre 2004.

II-2-2 Les difficultés liées à l'absence de dissolution du SIRATOM

Depuis 1975, le syndicat intercommunal de la région d'Aubagne pour le traitement des ordures ménagères (SIRATOM) assurait le transfert, le transport et le traitement des déchets de six communes membres de Marseille-Provence-Métropole (Gémenos, Cassis, Carnoux-en-Provence, la Ciotat, Ceyreste et Roquefort la Bedoule) et de la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte Baume.

La création de la communauté urbaine ayant entraîné le retrait de plein droit de six communes membres, le syndicat ne comptait plus qu'un membre et sa disparition a été constatée par arrêté tardif du 3 juillet 2001. Ce même arrêté a nommé un liquidateur en application de l'article 5211-26 du CGCT.

Aujourd'hui les opérations de liquidation n'ont pas encore été achevées.

Une convention entre la communauté urbaine et la communauté d'agglomération de Garlaban-Huveaune-Sainte Baume, relative à l'organisation de l'exploitation de la station de transfert d'Aubagne, du transport et du centre de traitement des déchets de La Ciotat, doit cependant être signée.

Les prestations rendues à la communauté urbaine du 1^{er} janvier au 31 décembre 2002 par la société en charge du transfert, du transport et du traitement des ordures ménagères à la décharge du Mentaure ont fait l'objet de plusieurs délibérations indemnitaires, pour un montant total de 2 912 800 € hors intérêts moratoires. Une partie des mandats, à hauteur de 2 238 486 €, a été rejetée par le receveur des finances et le prestataire n'était toujours pas indemnisé fin 2004.

III L'EXERCICE DES COMPETENCES

III-1 Des compétences étendues

Etablissements publics, les communautés urbaines sont soumises aux principes de spécialité et d'exclusivité. Elles n'interviennent donc que dans les champs qui leur ont été attribués directement par la loi (compétences obligatoires) ou dans ceux que les communes membres ont décidé de leur transférer (compétences facultatives). La loi du 12 juillet 1999 a renforcé considérablement le champ des compétences de la communauté urbaine par rapport au régime antérieur.

L'article L.5215-20 du CGCT énonce les compétences obligatoires des communautés urbaines. Elles sont regroupées en six domaines concernant le développement, l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, l'aménagement de l'espace communautaire, ainsi que l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville et la gestion des services d'intérêt collectif. Elle intervient également de plein droit en matière de politique du cadre de vie, de protection et de mise en valeur de l'environnement.

A ces compétences obligatoires peuvent s'ajouter des compétences facultatives. Pour le moment, aucune compétence facultative n'a été transférée à la CUMPM.

L'exercice effectif des compétences obligatoires a été différé d'une année et la CUMPM a conclu des conventions de gestion pour l'année 2001 avec ses communes membres. Par ailleurs, il n'a pas toujours été évident de délimiter avec précision la ligne de partage dans chaque domaine entre la compétence communautaire et la compétence communale.

III-2 Un transfert de compétences différé

La communauté urbaine qui résulte d'une création, ne disposait pas des structures nécessaires au bon fonctionnement des services et équipements communautaires transférés. Afin de permettre la continuité du service public tel qu'il était mis en œuvre sur le territoire communautaire, la CUMPM a choisi de s'appuyer sur les communes membres en leur déléguant la gestion des compétences transférées.

En application de l'article 5215-27 du CGCT, cette procédure a été formalisée par des conventions de gestion conclues pour une durée de six mois à partir du 1^{er} janvier 2001 avec

les dix-huit communes membres. Ces conventions ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2001.

En conséquence, les compétences transférées n'ont été réellement exercées par la CUMPM qu'à partir du 1^{er} janvier 2002.

III-3 Un intérêt communautaire à définir d'urgence.

Le transfert de certaines compétences est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire qui doit être déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine.

La CUMPM a défini l'intérêt communautaire en matière de ZAC, par délibération du 27 juin 2003, mais uniquement pour la ZAC Bausset-Florides à Marignane.

De même, en matière d'équipements communautaires, le conseil de communauté a, par délibération du 21 décembre 2001, pris acte des premières réflexions conduites par la commission de travail et d'études qui ont permis d'identifier trois catégories de critères servant de base à la définition de l'intérêt communautaire : des critères d'ordre technique relatifs à la spécificité patrimoniale des bâtiments existants à transférer ou futurs à créer, des critères d'utilisation concernant notamment la fréquentation des équipements, des critères géographiques en rapport avec l'aire d'influence. Mais, cette réflexion n'a pas réellement été concrétisée puisque seul le complexe sportif des Gorguettes à Cassis a été reconnu d'intérêt communautaire, par délibération du 27 juin 2002.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a accordé un délai supplémentaire d'un an à compter de sa promulgation pour parachever cette définition. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public. Le représentant de l'Etat procède alors à la modification des statuts de l'établissement public. Il est urgent que la CUMPM procède à la détermination de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires. La Chambre rappelle à l'EPCI que la définition de l'intérêt communautaire ne doit pas se réduire à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétences.

III-4 Des interventions inégales

III-4-1 Des interventions essentiellement concentrées sur trois compétences

Les interventions de la CUMPM sont concentrées sur trois compétences : la compétence « aménagement de l'espace communautaire », prioritairement exercée dans le domaine des transports publics et de la voirie, la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie », principalement en matière de collecte et de traitement des déchets, ainsi que la compétence « gestion des services d'intérêt collectif », en particulier pour les services délégués de l'eau et de l'assainissement.

La compétence « aménagement de l'espace communautaire » vise l'élaboration et la modification des documents d'urbanisme des communes ainsi que la compétence foncière. En matière de plan local d'urbanisme (PLU), l'intervention de la CUMPM s'effectue dans le respect des principes arrêtés par les communes membres et formalisés par la signature, en juillet 2000, d'une charte pour l'action et la solidarité communautaires. Les communes ont

pris l'engagement mutuel de garantir et de respecter l'autonomie de chacune d'elles dans l'exercice des compétences de la communauté urbaine. Ainsi, la CUMPM s'est engagée à respecter l'avis défavorable d'une commune sur un projet d'adoption, de modification, ou de révision d'un PLU qui lui est applicable et à proposer un nouveau projet.

Concernant les transports urbains, compétence obligatoire des communautés urbaines, l'arrêté de création de la communauté urbaine vaut établissement d'un périmètre de transports urbains. La CUMPM est ainsi devenue « autorité organisatrice des transports urbains » (AOTU). En cette qualité, elle exerce des compétences dans le domaine des transports publics notamment, en matière d'études du plan des déplacements urbains (PDU) et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures de transport. Cette compétence, principalement exercée via la régie des transports marseillais (RTM), représente un poste de dépense très important pour la CUMPM, en augmentation significative depuis son transfert à l'EPCI.

La CUMPM est également chargée de l'entretien de la voirie, de la signalisation et des parcs de stationnement.

En matière de protection et mise en valeur de l'environnement, l'écologie urbaine est au centre de l'action de la communauté urbaine puisque celle-ci collecte et traite les déchets ménagers et assimilés sur l'ensemble du territoire communautaire. La propreté urbaine est avec le transport une des priorités de la communauté. Au budget primitif 2004, les crédits alloués à l'enlèvement et l'élimination des déchets s'élevaient à 43,137 M€ pour le fonctionnement et à 8,643 M€ pour l'investissement, et ceux alloués au traitement des déchets à 36,454 M€ en fonctionnement et à 5,47 M€ en investissement.

Par ailleurs, la mise aux normes et la modernisation des centres de transfert et des déchetteries, par lesquels transitent tous les déchets de la CUMPM, requièrent des investissements importants. La réalisation du projet de construction d'un incinérateur devrait solliciter également des investissements très lourds.

Enfin, dans le domaine de la « gestion des services d'intérêt collectif », l'intervention de l'EPCI est principalement ciblée sur les compétences eau et assainissement. L'EPCI assure l'approvisionnement, le traitement et la distribution de l'eau potable. Il a également en charge l'assainissement des eaux usées de son territoire par l'entretien du réseau, la réalisation des équipements nécessaires et la gestion de treize stations d'épuration. A l'instar de celles relatives aux déchets, les obligations réglementaires de mises aux normes dans le domaine de l'eau et l'assainissement nécessitent des investissements conséquents.

III-4-2 Les interventions de la communauté urbaine dans les autres domaines s'exercent de manière inégale.

Concernant tout d'abord la compétence « développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire », les services de la direction du développement économique de la ville de Marseille ont été transférés à la communauté urbaine dans leur intégralité. Or, ces services exerçaient des missions, notamment en matière de commerce et de tourisme, qui sont demeurées de la compétence exclusive de la ville de Marseille. De ce fait, dans un souci de mutualisation, la direction du développement économique de la CUMPM a poursuivi les dites missions pour le compte de la ville de Marseille dans le cadre d'une convention de prestations d'assistance intégrant aussi des missions transversales (affaires générales, comptabilité, promotion) ainsi que le pilotage

stratégique et opérationnel de certaines opérations en relation avec les services de la ville de Marseille (immobilier d'entreprise du pôle technologique de Château-Gombert, pôle Médias Belle de Mai, coordination, informations et relations avec Euroméditerranée...)

En outre, dans le cadre de cette compétence, la communauté urbaine gère les zones d'activité économiques à caractère commercial, industriel, artisanal et touristique. Elle assume la gestion des 24 ports dont 13 sont situés sur le territoire de la ville de Marseille.

En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, les interventions de la CUMPM sont plutôt réduites. En effet, à la création de la communauté urbaine, le choix a été de concentrer les efforts sur la mise en œuvre des compétences exclusives de l'institution. Pour l'habitat, l'action de la CUMPM est très partielle puisqu'elle s'est limitée à des réflexions pour l'élaboration du programme local de l'habitat. Il n'y a eu, pour l'instant, aucune dépense sur ce poste budgétaire.

Enfin, les interventions en matière de politique de la ville dans la communauté sont elles aussi limitées. La CUMPM participe aux dispositifs contractuels d'insertion économique et sociale (1,3 M€ en 2004) et à des actions de réhabilitation ou de requalification urbaine dans le cadre du grand Projet de Ville (GPV). Ses interventions pour la politique de la ville proprement dite sont assez réduites (0,235 M€) et n'ont donné lieu qu'à de faibles transferts de charges uniquement pour La Ciotat (20 000 €) et Septèmes-les-Vallons (14 000 €).

La compétence concernant les dispositifs locaux de prévention de la délinquance est partagée entre l'Etat, le département et les communes. La communauté urbaine est un partenaire supplémentaire dans des domaines qui seraient mieux traités à l'échelle intercommunale qu'à l'échelle strictement communale. Considérant cette complexité institutionnelle, la CUMPM n'a pas encore cerné son champ de compétence qui n'a pas donné lieu à transfert de charges. Depuis la création de la communauté, aucune dépense n'a été engagée. La CUMPM est toutefois membre de cinq conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

IV LES TRANSFERTS

En application de l'article 1609 nonies CIV 4^{ème} alinéa du Code général des impôts, les E.P.C.I. à taxe professionnelle unique doivent verser à leurs communes membres une attribution de compensation égale au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédente minoré des charges transférées.

Pour la CUMPM, les reversements aux communes apparaissent trop importants eu égard aux compétences transférées à l'EPCI (cf infra analyse financière). En 2003, en incluant les remboursements d'annuités de dette aux communes (33,745 M€ en 2003), l'attribution de compensation mobilise 78,84% des produits collectés au titre de la taxe professionnelle. Les communes membres et la ville centre, qui reçoit 80,26 % du montant total de l'attribution de compensation, semblent ne pas avoir transféré à l'EPCI les moyens nécessaires à l'exercice des compétences réellement transférées.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté urbaine reconnaît sur ce point que son souhait d'entraîner l'adhésion des communes, y compris celles qui ne voulaient pas rentrer dans MPM, a sans doute été interprété par le

consultant chargé de l'évaluation des charges au-delà de ce que la stricte neutralité financière inhérente aux transferts exigeait.

L'importance de ce reversement aux communes impose d'examiner avec précision les conditions de transfert de charges.

IV-1 Une commission d'évaluation des charges défaillante

Le passage à la taxe professionnelle unique implique la constitution d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) créée entre l' EPCI et ses communes membres. Celle de Marseille Provence Métropole n'a pas véritablement rempli sa mission.

En effet, les travaux d'évaluation ont été principalement menés dès le deuxième semestre 2000, par la société Ressources Consultants Finances et les services des communes.

La commission a été créée tardivement, par délibération du conseil de communauté du 6 juillet 2001. Aussi, le 29 novembre 2001, dans son unique réunion sur le transfert de charges, la CLECT s'est contentée de valider les évaluations présentées par le cabinet d'études. Les discussions n'ont porté que sur des éléments relativement marginaux. La CLECT s'est réunie postérieurement, le 13 décembre 2002 et le 5 décembre 2003, pour une réévaluation très partielle des charges transférées concernant le transport scolaire des communes d'Allauch et Cassis.

Pour la ville de Marseille, aucun élément relatif à la définition du périmètre d'évaluation des charges ne figure dans le rapport de la CLECT. La communauté urbaine n'a d'ailleurs pas été en mesure d'en produire.

En outre, le rapport d'évaluation des charges transférées a été approuvé par certaines communes membres, hors Marseille, uniquement pour les dispositions qui les concernaient et non pas par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux comme l'exige l'article 1609 nonies C-IV du Code général des impôts. Les villes d'Allauch et de Plan de Cuques n'ont, par contre, pas approuvé ce rapport de la CLECT.

IV -2 Des charges de fonctionnement sous évaluées

L'article 1609 nonies C, dans sa rédaction en vigueur à la date du transfert de charges, prévoyait que « le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédent le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est réduit, le cas échéant, des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges.»

La méthode d'évaluation des charges transférées par les communes membres de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole s'est appuyée sur un ensemble de données « déclarées » par les communes. Elle a fait l'objet d'une note de présentation établie par le cabinet Ressources Consultants Finances. Une fiche synthétique d'évaluation par commune a été réalisée afin d'identifier le coût moyen déclaré par les communes au titre des charges de fonctionnement transférées, coût moyen retenu au titre de l'attribution de compensation. Les choix faits ont été notamment de prendre la moyenne arithmétique des

coûts déclarés par les communes pour les exercices 1998 à 2000 et de tenir compte de tous les produits de fonctionnement récurrents affichés au titre des compétences

Concernant la prise en compte des charges indirectes ou charges de structures, aucune méthode uniforme et globale n'a été appliquée par les communes membres de la CUMPM. Celles-ci ont en effet, déclaré des charges indirectes très partielles calculées de manière quelque peu empirique.

La chambre constate que pour huit communes, dont Marseille, les charges de fonctionnement hors personnels déclarées au titre de 2000 sont inférieures aux charges 1999.

Au cours de la procédure d'évaluation des charges, le cas de la ville de Marseille a été traité à part dans la recherche de l'information et dans l'approche des comptes de cette commune. En outre, le tableau de charges transférées englobe sans distinction les charges réactualisées de la communauté de communes réintégrées à la ville en raison de sa dissolution. La lecture du tableau « transfert de charges » figurant dans le rapport de la CLECT s'en trouve altérée et complexifiée, puisque l'intégration des charges de la communauté de commune (environ 8,5% du total des dépenses déclarées) n'a pas été individualisée.

Parmi les communes membres de la communauté, Marseille est la seule à avoir déclaré une moyenne négative des charges de fonctionnement (-5,199 M€) en retenant un montant de recettes affectées à ces charges supérieur aux dépenses. Les recettes de la TEOM, pour un montant de 79,521M€, et du versement transport, pour 84,625M€, sont ainsi venues s'ajouter aux recettes des autres services transférés.

Au total, ces charges de fonctionnement, hors charges communautés de communes, ne représentent que 18,81 % des charges courantes au compte administratif 2000 de la ville.

Par ailleurs, indépendamment de toute appréciation relative au nombre d'agents de la ville de Marseille transférés à la CUMPM examiné infra, la simple comparaison du montant déclaré au titre du transfert des charges de personnel (64,334 M€) avec les montants versés (75,115 M€) à ce même titre en application des conventions semestrielles de gestion passés en 2001 avec la ville de Marseille, fait ressortir une différence de 10,701 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Marseille explique cette différence par l'évolution des dépenses de personnel de 2000 à 2001 et par le remboursement des dépenses de personnel liées aux services fonctionnels. Cela revient à démontrer l'insuffisance des moyens transférés à la communauté pour fonctionner à service constant.

Globalement, les charges de fonctionnement transférées par la ville de Marseille paraissent avoir été sous évaluées. La chambre relève notamment une compression des charges de prestations de service en 2000 juste avant le transfert à la CUMPM. C'est principalement le cas pour les dépenses afférents aux marchés liés à l'élimination et à la valorisation des déchets (-18,01% en 2000 par rapport à 1999) ainsi qu'aux marchés de voirie (-25,59%).

La comparaison avec les données du budget primitif (BP) 2001 de la CUMPM qui constitue un budget de démarrage sans évolution du service est particulièrement éloquent. L'augmentation entre les dépenses inscrites au budget et les moyennes 1998-2000 déclarées des charges transférées est effectivement de 25,02%.

Fonctionnement (en milliers d'euros)						
Charges transférées Hors personnel	1998	1999	2000	Moyenne 1998-2000	BP 2001 CUMPM	Evol. BP 2001/ moy 1998-2000
Total général	95 895	104 595	107 225	102 582	128 247	25,02%
Transports Urbains (A2C)	68 566	70 865	78 297	72 576	83 572	15,15%
Voirie (A2D)	2 064	3 071	2 285	2 473	2 892	16,93%
Signalisation (A2E)	1 094	1 273	1 187	1 185	1 281	8,13%
Elimination- valor.déchets (A6)	16 156	20 633	16 916	17 901	35 203	96,65%

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, le cabinet Ressources Finances Consultants et la ville de Marseille font valoir que l'appréciation de la justesse des évaluations réalisées doit être menée en fonction des résultats financiers 2001 de la CUMPM, le budget 2001 de cette dernière apparaissant surévalué.

La chambre ne peut accepter cet argument. En effet, le budget 2001 de la CUMPM est composé des différentes prévisions des services des communes membres et il constitue un budget plancher. Le budget 2001 apparaît plus exact que le compte administratif dont le manque de fiabilité est démontré plus loin, la chambre mettant en évidence une sous évaluation des dépenses réalisées en 2001 de plus de 53 M€ en raison de l'insincérité des rattachements des charges à l'exercice.

IV-3 L'évaluation des charges d'investissement et de la dette

IV-3-1 Une méthode complexe d'évaluation des charges d'investissement et de la dette

Bien que définie, en théorie, par référence à l'article 1609 nonies C applicable à la date du transfert et au décret n° 2000-485 du 31 mai 2000, la méthode d'évaluation des dépenses d'investissement à transférer à la CUMPM s'est fortement éloignée dans les faits des règles posées par ces textes

En retenant, tout d'abord, des recettes d'investissement en déduction des charges, ce qui n'était pas prévu par les textes en vigueur, elle a réduit les montants déclarés des charges d'investissement transférées. Elle a ensuite, et surtout opéré un amalgame entre l'évaluation du transfert des charges d'investissements et le transfert de la dette afférente aux équipements transférés.

La méthode mise en place a consisté en l'établissement d'un tableau de financement de la moyenne des dépenses d'investissement exposées par les communes au titre des compétences à partir des déclarations faites par les communes pour les exercices 1998 à 2000.

Le financement affecté à ces dépenses est constitué des subventions reçues liées aux investissements réalisés, des éventuels produits de cessions liés aux compétences transférées,

des recettes d'investissement non affectées que la communauté percevra en lieu et place des communes (TLE, PLD, amendes de police).

Le solde des deux agrégats précédents a permis de dégager un besoin de financement global des investissements objets du transfert.

Une fois déterminé, ce besoin de financement a été rapporté à l'emprunt global réalisé par la commune au cours des trois années de référence pour calculer une quote-part appliquée à l'annuité de dette 2001 de la commune. C'est cette quote-part d'annuité 2001 réputée correspondre au montant des charges d'investissement transférées qui est retenue définitivement sur le produit de taxe professionnelle. Pour les communes n'ayant pas réalisé d'emprunt dans les trois années de référence, l'autofinancement moyen affecté aux investissements est retenu sur le produit de la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, les modalités de transfert des charges d'investissements ont résulté de la comparaison du besoin de financement à l'emprunt global réalisé par chaque commune.

La quote-part établie à partir des charges d'investissement déclarées et des emprunts nouveaux des communes a servi, dans un deuxième temps, à déterminer la proportion de l'encours de dette des communes pris en charge par la communauté urbaine. Cette quote-part appliquée chaque année à l'annuité de la dette communale est remboursée annuellement aux communes par la communauté jusqu'à l'extinction future de la dette.

Cette dernière opération est neutre en 2001, puisque le flux de dette récupérable est égal à la part de l'annuité 2001 retenue sur l'AC. Cependant, à compter de 2002, la stricte neutralité n'est plus véritablement respectée. En effet, l'annuité remboursée par la CUMPM (32,74 M€ en 2003 dont 28,888 M€ pour Marseille) est inférieure à la ponction sur l'attribution de compensation de la commune. Sur ce point précis, la communauté urbaine est donc avantagée au détriment des communes puisque l'annuité prise en charge décroît chaque année alors que l'attribution de compensation ne varie pas.

L'application de cette méthode a conduit à des situations très contrastées selon que les communes ont déclaré des charges d'investissement importantes ou non. La part de la moyenne des dépenses d'investissement transférées dans la moyenne des dépenses d'équipements aux comptes administratifs des communes allant de 95,5 % pour Châteaufort-Martigues à 7,71% pour Allauch

Par ailleurs, on constate que plus la quote-part de dette est importante plus les charges d'investissement retenues en déduction de l'attribution de compensation sont importantes et déconnectées de la réalité des charges effectivement évaluées. Ainsi, à Marignane, l'application d'une quote-part de 61,3 % à l'annuité de dette 2001 conduit à augmenter la charge d'investissement de plus de 80% par l'amalgame entre l'investissement et son financement

IV-3-2 Une procédure de calcul qui s'est éloignée des réalités financières et comptables

Quatre observations peuvent être faites :

- La quote-part d'emprunt transférée étant déconnectée de la réalité des équipements effectivement transférés, la reconstitution d'un "amortissement normatif" des équipements

transférés par une définition du coût net historique de l'équipement et de la durée d'amortissement de chaque type de bien n'a pas été véritablement opérée.

- Par ailleurs, la CUMPM s'est livrée à une interprétation extensive des textes en retenant dans les recettes d'investissement déduites des charges transférées, les amendes de police, la TLE et le PLD. Cette intégration répond certes au souci de neutralité financière puisque ces recettes ont effectivement été transférées à la CUMPM. Mais elle a conduit à minimiser les charges d'investissement transférées par les communes qui sont déduites de l'attribution de compensation.

- Les modes de calcul de la prise en charge de la dette, constituée d'une quote-part de la moyenne 1998-2000 des nouveaux emprunts, s'éloignent aussi du principe de neutralité financière. En effet, l'importance du transfert de dette doit être définie en fonction du poids financier des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés. En ce sens, l'article L 5215-39 du CGCT prévoit « qu'à compter de la date du transfert de compétences à la communauté urbaine, celle-ci prend en charge le service de la dette des communes, syndicats de communes ou district compris dans l'agglomération..., à raison des compétences transférées. Le montant des annuités de remboursement des dépenses constitue une dépense obligatoire pour la communauté urbaine ».

Certes, la prise en charge dans des proportions très variables d'une part de l'annuité de la moyenne des emprunts nouveaux contractés de 1998 à 2000 par certaines communes a donné une apparence d'effectivité au transfert obligatoire du service de la dette, mais ce transfert de dette nouvelle est déconnecté de la dette réelle attachée aux compétences transférées. Selon l'endettement des années 1998-2000 des communes, on aboutit à une quote-part de dette transférée allant de 61,30 % pour Marignane à une quote-part de 2,83 % pour Allauch. Les plans d'extinction s'étendant de 15 ans pour la majorité des communes à 30 ans pour la commune d'Allauch. Par ailleurs, six communes n'ont transféré aucun emprunt.

- Enfin, l'encours de dette afférent à la quote-part d'emprunts nouveaux est transféré théoriquement, mais les contrats d'emprunt n'ont pas été transférés juridiquement et comptablement à la communauté. Ils sont, en effet, conservés par les communes qui continuent à les acquitter et qui gardent la capacité de les renégocier. Elles ont les moyens de les financer par le flux de dette récupérable, versé par la communauté urbaine et correspondant chaque année au plan d'extinction de l'annuité au 1^{er} janvier 2001. La CUMPM n'a donc pas acquis la maîtrise de cette dette transférée.

Les communes membres gardent par contre, leur dette ancienne. Les emprunts relatifs au métro de la ville de Marseille, n'ont par exemple, pas été transférés par la ville de centre et ne sont pris en compte qu'à proportion de leur part dans la quote-part appliquée à l'annuité 2001.

IV-4 Les transferts de personnel

IV-4-1 Un transfert nécessitant la mise en œuvre de procédures lourdes

Les transferts de personnel ont nécessité la mise en place de procédures lourdes et spécifiques. La période de transition ouverte par l'application des conventions de gestion différant en quelque sorte d'une année l'exercice par la CUM de ses compétences, a permis de conduire la procédure de transfert de personnels au cours de l'année 2001.

Les opérations de transfert de personnel ont été essentiellement conduites par ville de Marseille. Un comité de pilotage, composé de cadres de la direction générale des ressources humaines et de la direction de l'informatique de la ville a été constitué, afin d'élaborer les modalités pratiques et techniques du transfert de personnel et de préparer la mise en place des ressources humaines de la communauté urbaine, en relation avec l'équipe projet de la communauté urbaine.

Parallèlement, le Préfet des Bouches-du-Rhône avait mis en place une commission de suivi des transferts de personnel. Cette commission était présidée par un représentant du Préfet et était composée des maires ainsi que des représentants des syndicats de personnel siégeant au sein des comités techniques paritaires pour lesquels les électors étaient les plus représentatifs des personnels transférés. Cette commission a eu notamment pour mission de s'assurer de la bonne information des agents concernés et de la transparence des opérations de transfert. Elle a veillé à l'avancement de la procédure de transfert et a vérifié les listes nominatives des agents des communes membres concernés par les transferts en apportant des solutions aux problèmes particuliers.

La lourdeur de la procédure inhérente à la nature même des transferts de personnel a entraîné un certain nombre de retards notamment pour les transferts des agents des ateliers mécaniques (TAM) qui n'ont été achevés que le 1^{er} juillet 2002. A cette occasion, 95 agents ont été transférés et 27 ont refusé le transfert.

IV-4-2 Les compétences transférées n'ont pas toujours donné lieu aux transferts corrélatifs de personnel.

Les compétences transférées n'ont pas donné lieu aux transferts corrélatifs de personnel. En effet, un écart important entre le nombre d'agents à transférer selon les comptes-rendus de réunion de la commission de suivi du transfert de personnel et le nombre d'agents réellement transférés a été constaté.

Sans réelles justifications, le rapport de la CLECT ne précise pas pour la ville de Marseille le nombre d'agents retenu dans le calcul des charges transférées. Pour les autres communes, le rapport de la CLECT a retenu dans les charges transférées un total de 303,8 agents équivalent temps plein. Or, la commission de suivi fait état de 530 agents attachés aux compétences transférées.

Concernant la ville de Marseille, la commission de suivi a chiffré à 2908 agents le nombre d'agents attachés à ces compétences. Pourtant, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Marseille fait état d'un nombre total d'agents « transférables » (hors emplois aidés) de 2 673 agents et d'un nombre total d'agents effectivement transférés au 1^{er} janvier 2002 de 2 307 agents, soit une différence de 366 agents.

Cette différence s'explique en partie par les refus d'un certain nombre d'agents d'être transférés à la communauté urbaine mais aussi par l'absence de transfert des directions fonctionnelles. Ainsi, les directions des ressources humaines, des finances, de l'informatique, des affaires juridiques et de la logistique n'ont pratiquement pas été pourvues par des agents en provenance de la ville centre. Pour pouvoir fonctionner, l'EPCI a en conséquence dû procéder dans l'urgence à un recrutement direct de personnel.

IV-4-3 Des conventions de gestion ont dû en conséquence être passées avec la ville centre pour pallier l'insuffisance des directions fonctionnelles.

La communauté urbaine a dû solliciter l'assistance de certains services fonctionnels de la ville de Marseille, pour des prestations spécifiques liées à l'activité quotidienne des services communautaires.

Une convention de prestation de services a donc été conclue le 15 janvier 2002. Elle porte sur trois types de prestations : la gestion des ressources humaines (personnel et élus), la gestion budgétaire (préparation et exécution), la gestion informatique. Cette convention prévoit que l'intervention des services de la ville de Marseille au titre de ces prestations d'assistance sera dégressive en fonction du développement de la capacité de la communauté à assurer les missions concernées de manière autonome. C'est ainsi que l'assistance en matière budgétaire s'est poursuivie jusqu'en 2003 et que celle relative aux ressources humaines a duré jusqu'au 31 décembre 2004 (1,6 M€ en 2004).

En outre, fin 2004, la CUMPM a pris la décision de confier à la ville de Marseille la gestion pleine et entière du système d'information de l'EPCI. Cette décision emporte comme conséquence immédiate de placer les personnels du service informatique de la CUMPM sous l'autorité de la DGL/DSIT de la ville de Marseille.

Cette nouvelle mission doit faire l'objet d'une convention et les coûts supplémentaires qu'elle induira pour la ville seront imputés à la communauté urbaine dans le cadre de cette convention. Pour la partie exploitation, la ville assurera ainsi l'administration des serveurs applicatifs et de la messagerie.

Cette imbrication entre les services de la ville et la CUMPM semblait inévitable.

IV-4-4 L'absence d'économie d'échelle

Les conditions dans lesquelles se sont déroulés les transferts n'ont pas permis de dégager des économies d'échelle.

Les communes ont notamment décidé de redéployer les agents qui avaient refusé le transfert. L'évolution moyenne entre 1999 et 2003 des dépenses de personnel des communes membres est ainsi de 6,83 % (6,16% pour Marseille). La communauté urbaine a dû quant à elle, recruter un nombre plus important d'agents

Par ailleurs, dans un souci d'équité, pour harmoniser les régimes indemnitaires des agents transférés, la CUMPM leur a octroyé le régime indemnitaire le plus favorable. La rémunération des agents transférés a ainsi été revalorisée et les avantages annexes substantiels accordés aux agents de la ville de Marseille ont en outre été octroyés à l'ensemble des agents de la CUMPM. Il s'agit notamment des tickets restaurants ainsi que du dispositif d'action sociale mis en place par le CCAS pour les personnels de la ville de Marseille. A cette fin, la CUMPM a notamment passé une convention avec le CCAS prévoyant une participation financière de la communauté de 300 € par an et par agent pour le personnel transféré.

Les transferts de personnel ont donc été particulièrement coûteux alors qu'ils devaient tendre à la neutralité.

IV-5 les transferts de patrimoine

IV-5-1 Des retards importants dans les opérations de transferts de patrimoine

Pour les communautés urbaines, l'article L5215-28 du CGCT prévoit le transfert de propriété des biens dans le cadre d'un accord amiable. Ce transfert de propriété ne donne pas lieu à indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires. Le transfert de propriété (article L5215-28 du CGCT) par les communes membres est définitif à l'issue d'un délai d'un an à compter du transfert de compétences.

L'ensemble des transferts patrimoniaux relatifs à la communauté urbaine aurait dû être effectué avant le 31 décembre 2001. Or, des retards dans certaines opérations de transfert ont été constatés et certains transferts n'ont toujours pas été réalisés.

Ainsi, les biens de la ville de Marseille nécessaires à l'activité des services gérés en régie directe (bâtiments des services, déchetteries...) n'ont été transférés qu'en 2004 et sept sites abritant des services communautaires n'ont toujours pas été transférés.

Par ailleurs, en l'absence d'arrêtés détaillés et de délibérations actant des transferts définitifs, les comptables n'ont pas pu retracer l'intégralité des opérations relatives à l'intercommunalité. En effet, ces transferts patrimoniaux supposent des sorties de biens des comptabilités des communes membres et des entrées sur celle de la communauté urbaine, à partir d'un inventaire dressé par les parties concernées. Cette absence d'écritures affecte la sincérité patrimoniale des comptes des collectivités. Ainsi, certains comptes d'actifs transférés sont encore présents à la fois dans les comptes de la collectivité d'origine et dans ceux de l'EPCI.

IV-5-2 Des transferts partiels des budgets annexes

Le budget de la communauté urbaine comporte cinq budgets annexes : le budget annexe de l'assainissement, le budget annexe de l'eau, le budget annexe des ports de plaisance, le budget annexe du marché d'intérêt national (MIN), le budget annexe du crématorium

La décision modificative n°2 du budget primitif 2001 a intégré pour chaque budget annexe, le transfert des excédents ou des déficits issus de l'exercice 2000 par les communes à la communauté urbaine. Or, la chambre observe que ce transfert n'a pas fait l'objet d'un traitement homogène. La moitié des communes n'ont pas transféré les excédents de leurs budgets annexes eau et assainissement.

En application de l'article L5211-5 du CGCT, le transfert de compétences à la communauté urbaine aurait dû emporter la mise à disposition des immobilisations nécessaires à l'exercice des services de l'eau et de l'assainissement ainsi que le transfert de droits et obligations y afférents. Le transfert des excédents des budgets annexes apparaît d'autant plus s'imposer que certaines des communes concernées ont transféré dans le même temps des restes à réaliser ou des projets de travaux pluriannuels. En ne transférant pas leurs excédents des services de l'eau et de l'assainissement, les communes en cause reportent sur l'utilisateur communautaire la charge financière d'une activité qui a profité à leur budget général et donc à leurs contribuables.

IV-6 Les transferts de contrats

IV-6-1 Des retards préjudiciables

En application de l'article L.5211-5-II, le transfert de compétences devait entraîner le transfert immédiat de tous les contrats afférents aux dites compétences. En pratique, des retards importants et préjudiciables dans les transferts de contrats doivent être notés.

Sans méconnaître les difficultés pratiques liées notamment à la répartition ville-CUMPM des prestations couvertes par certains marchés selon qu'elles concernent ou non des compétences transférées, la chambre considère que ces retards sont regrettables. Ils sont générateurs d'insécurité juridique et source potentielle de coûts supplémentaires, puisque les entreprises payées tardivement sont fondées à obtenir le paiement d'intérêt moratoires par la CUMPM.

De même, comme observé précédemment, l'absence de liquidation de certains syndicats dissous a ouvert des périodes d'incertitudes juridiques puisque les contrats relatifs aux délégations de services publics concernés n'ont pas été transférés et que les entreprises prestataires n'ont pas été rémunérées pendant très longtemps.

IV-6-2 Les transferts sont rarement l'occasion d'une harmonisation du dispositif contractuel

Le transfert de contrats de divers types à l'EPCI devrait amener, d'un point de vue de bonne gestion publique, à réexaminer l'ensemble des contrats de même nature ou se rapportant aux mêmes services en vue d'en rechercher l'harmonisation dans un sens conforme aux intérêts de la collectivité.

Or, les contrats ont été transférés en l'état ou après passation d'avenant en cas de partage de compétences sur les prestations concernées et aucune harmonisation n'a été opérée.

V LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la communauté urbaine porte sur les exercices 2001 à 2004. Les chiffres 2004 sont provisoires ; ils ont été transmis par la collectivité en février 2005. Considérant la dégradation de la situation financière de la CUMPM, il est toutefois apparu important d'inclure cette dernière année dans l'examen des grands agrégats financiers.

Il faut aussi préciser que le budget 2001 constituait un budget de démarrage, l'évaluation définitive des charges transférées par les communes à la communauté urbaine n'étant intervenue qu'à la fin de cette première année de fonctionnement.

L'analyse porte essentiellement sur le budget principal de l'établissement ; la consolidation avec les budgets annexes n'a pas été réalisée en raison des retraitements importants des données des comptes administratifs. Une approche consolidée est toutefois ébauchée avec la présentation des équilibres consolidés des cinq budgets annexes.

V-1 Le manque de fiabilité des comptes administratifs

Les données des comptes administratifs de la CUMPM depuis 2001 ne sont pas fiables. En effet, l'analyse a mis en évidence des décalages dans le passage d'écritures comptables qui altèrent l'annualité des comptes. L'appréciation des équilibres financiers réels de l'EPCI n'a donc été rendue possible qu'après un retraitement d'une partie des données.

Ce manque de fiabilité est lié notamment à des difficultés à la fois techniques et organisationnelles de l'EPCI. La CUMPM n'a entrepris la gestion directe de ses dépenses qu'en cours d'exercice 2002 et le transfert de gestion de la ville de Marseille vers l'EPCI s'est accompagné d'un changement de progiciel.

Par ailleurs, l'EPCI ne dispose pas de procédures internes permettant une bonne tenue de la comptabilité des dépenses engagées qui conditionne une correcte évaluation des rattachements à chaque exercice. Ainsi, des dépenses et des recettes de fonctionnement, qui auraient dû être rattachées sur l'exercice de leur engagement, n'ont pas été constatées en 2001, 2002 et 2003 mais figurent dans les restes à réaliser de l'exercice et dans les reports des exercices suivants. La reconstruction des équilibres financiers réels de la CUMPM a donc nécessité de procéder à des retraitements synthétisés ci-après. Ces retraitements ne concernent que des opérations dont l'imputation à un autre exercice est apparue certaine. La chambre précise également que l'EPCI n'ayant pas la maîtrise des informations relevant de la période antérieure au 1er janvier 2003, les corrections sur les exercices 2001 et 2002 n'ont pu être totalement opérées.

Globalement les retraitements intègrent :

- des rattachements non constatés sur l'exercice, identifiés dans une analyse détaillée des restes à réaliser et des reports sur l'exercice suivant. Ils ont été retraités en charges ou en recettes de l'exercice. Un retraitement symétrique neutralise les reports indus sur l'exercice suivant ;
- les comptes administratifs 2002 et 2003 constatent des recettes exceptionnelles qui neutralisent les rattachements de l'année précédente. Ils s'agit ici de charges constatées en 2001 et 2002 et qui n'auraient pas dû l'être. Ces montants sont retraités comme des recettes de fonctionnement exceptionnelles de ces exercices afin de rétablir l'équilibre financier des exercices 2001, 2002 et 2003 tels qu'ils auraient dû apparaître. Cette option a été retenue afin de présenter une analyse cohérente de tous les exercices. Le détail n'étant pas connu pour l'exercice 2001, il n'a effectivement pas été possible de réduire d'autant chaque poste de dépenses concerné par le retraitement.

Les retraitements¹ opérés sont importants :

¹ Le tableau des retraitements intègre les comptes d'atténuation de charges (6419/6459/6489), comptes qui ont par contre, été neutralisés dans les tableaux d'analyse de la section de fonctionnement en dépense et en recette.

(en milliers d'euros)

	Réalisations au CA rattachements compris	RAR au CA	Retraitements RAR pour affectation en rattachements	retraitements des rattachements	écriture de contrepas- sation après retraitements des RAR n-1	réalisations après après retraitements
2001						
Dépenses	442 954	56 605	-53 011	53 011	-	495 965
Recettes	536 864	4 878	0	11 531	-	548 395
2002						
Dépenses	586 044	36 247	-30 469	30 469	-53 011	563 502
Recettes	582 434	23 989	-23 989	40 151	-11 531	611 053
2003						
Dépenses	587 486	91 563	-82 483	82 483	-30 469	639 500
Recettes	637 197		0	0	-16 162	621 035

V-2 La section de fonctionnement

Les opérations de retraitements ont permis d'évaluer les conditions réelles de formation de l'épargne.

V-2-1 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont connu une progression de 28,37 % entre 2001 et 2003 (13 % entre 2002 et 2003). Cette progression se justifie en partie, par la montée en puissance de l'EPCI qui n'exerce réellement ses compétences que depuis 2002.

La structure des dépenses réelles de fonctionnement est particulière en ce sens que les dépenses relatives aux versements fiscaux (22,27 M€) représentent près de 35% des dépenses courantes et les dépenses de transfert (15,81 M€) près de 25%.

L'augmentation significative des charges de gestion courante est notamment imputable à la hausse des dépenses liées aux contrats de prestations de service avec les entreprises (56,2 M€ en 2003 contre 31,4 M€ en 2001) et plus spécialement de celles liées aux marchés de collecte des ordures ménagères. En hausse de 8,45 % en 2004, ces dépenses représentent désormais 19,07 % des dépenses courantes.

La progression importante des dépenses de personnel en trois ans (+ 45,14%) s'explique notamment, par l'insuffisance des transferts des personnels des communes membres. L'EPCI devra à l'avenir, maîtriser l'évolution de ce poste de dépense, afin d'inverser une dérive dangereuse à terme.

Les versements fiscaux sont très importants. En 2003, la communauté urbaine reverse effectivement 78% de ses recettes fiscales à ses communes membres. Les marges de manœuvre de l'EPCI s'en trouvent considérablement réduites.

Les flux financiers liés aux transferts de charges sont constitués de l'attribution de compensation versée par la CUMPM ou récupérée par elle et de la quote-part de la dette des communes prise en charge par la communauté urbaine soit un montant total de 230,5 M€ en 2003 (196,8 M€ + 33,7 M€) et 229 M€ en 2004 (196,8 M€+32,2 M€).

	2003	2004
Part de l'AC et de la DSC ds les recettes fiscales	75,12%	75,87%
Part de l'AC et de l'annuité de dette ds les recettes fiscales (avec intégration en 2004 des 85,9 ME de compensation DGF de la suppression de la part salaire)	78,84%	78,75%

La communauté urbaine semble avoir été d'emblée perçue comme un organisme redistributeur, à l'instar de la communauté de communes MPM aujourd'hui dissoute.

En définitive, les produits de la TPU compensations comprises, ajoutés à ceux de la DGF ne couvrent qu'à 91,73% en 2003 (98,25% en 2004), l'ensemble des reversements et transferts (AC+DSC+ annuités remboursées+ transferts) aux communes membres, aux établissements rattachés et « aux satellites » de la communauté. La communauté n'a donc pas de réelle autonomie financière pour prendre en charge, par ses propres moyens et ses propres services, l'exercice de ses compétences.

Certes, les communautés urbaines à TPU se doivent d'effectuer deux reversements à leurs communes membres : l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire. Mais leur niveau doit s'inscrire dans une stratégie fiscale et financière définie entre la communauté urbaine et ses communes membres afin de permettre une véritable gestion financière prospective à moyen terme.

1° L'attribution de compensation :

En application de l'article 1609 nonies CIV 4^{ème} alinéa du Code général des impôts, les E.P.C.I. à taxe professionnelle unique doivent verser à leurs communes membres une attribution de compensation égale au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédente minoré du montant des charges transférées. L'attribution de compensation a pour objectif la neutralité budgétaire des transferts de produits (TPU) et de charges au moment du basculement de ces flux entre l'EPCI et les communes membres.

Cinq communes (Carnoux en Provence, Carry le Rouet, Cassis, Ceyreste, Sausset les Pins) ont une attribution de compensation négative, soit une recette pour la communauté urbaine d'un montant total de 0,438 M€ en 2004. Les treize autres communes ont une attribution de compensation positive, soit une dépense totale pour la communauté de 196,439 M€, la ville centre en percevant 80,26 %.

Le calcul de l'attribution de compensation à reverser aux communes membres de la communauté urbaine a été complexifié par l'intégration dans le périmètre de l'EPCI des quinze communes membres de la communauté de communes MPM qui ne percevaient plus de taxe professionnelle. Pour la ville de Marseille, le calcul donne le détail suivant (en M€) :

AC CC 2000 +	DSC CC 2000 +	Valeur des charges Transférées	- Valeur 2000 des charges transférées et charges nouvelles transférée	= AC +	Versement transport restitué	= Total AC
128,76	46,04	10,34	27,62	157,52	0,15	157,67

La chambre note qu'indépendamment de la problématique de la juste évaluation des charges analysée supra, une part du versement transport est restituée à la ville. Cette restitution sous forme d'attribution de compensation n'était pourtant pas prévue initialement.

2° La dotation de solidarité communautaire (DSC)

Le montant de la DSC est fixé par le conseil de communauté, à la majorité simple de ses membres. L'article 1609 nonies C VI du code général des impôts précise que doivent être appliqués prioritairement des critères de répartition intégrant l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI et l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Or, ces critères de solidarité fiscale et financière ne sont pas appliqués prioritairement par la CUMPM. Jusqu'en 2003, ils n'étaient appliqués que pour 50% dans le calcul de la DSC, 40 % étant répartis sur le critère économique de croissance des bases nettes de la taxe professionnelle et 10 % selon le poids de la population retenue pour le calcul la DGF de chaque commune au sein de la population totale des communes membres.

Par délibération du 25 juin 2004, le conseil de communauté a fixé l'enveloppe de la DSC pour 2004 à 23 867 353 €. Elle est composée d'une part garantie permettant d'assurer à chacune des communes membres un niveau de ressources égal à celui de l'année précédente et d'une part solidarité prenant en compte les critères de péréquation imposés par la loi. La part garantie représente (22,86 M€) 95,8 % de l'enveloppe totale. La part solidarité (1 M€) répartie en fonction de deux critères définis à l'article 1609 nonies C VI du code général des impôts précité. Ce mode de calcul est éloigné du caractère péréquateur de la DSC dont les critères de répartition devraient être révisés au cours du temps afin de les adapter à l'évolution de la situation économique sur le territoire de la communauté urbaine et en fonction de la capacité financière de l'EPCI à redistribuer la richesse communautaire.

L'importance relative pour chaque commune de la DSC est très variable. Les communes d'Ensues la Redonne et Plan de Cuques perçoivent une DSC un peu supérieure à leur attribution de compensation. Pour les autres communes, la part de la DSC dans l'attribution de compensation va de 4,47% pour Chateauneuf-les-Martigues à 71,46% pour la commune d'Allauch.

Outre, cette attribution de compensation et cette dotation de solidarité communautaire d'un montant total élevé, la communauté urbaine opère des transferts non négligeables (158,117 M€ en 2003) vers divers organismes sous forme de subventions ou fonds de concours.

La subvention la plus importante est celle accordée à la RTM au titre de la compétence transport, qui est passée de 70,84 M€ en 2001 à 117,77M€ en 2003, soit une augmentation de 66,24%.

Dans une moindre mesure, les subventions accordées aux associations progressent aussi fortement puisqu'elles ont presque doublé en trois ans passant de 3,2 M€ à 6 M€.

Des subventions ont été allouées à trois communes, la commune de Marseille en vue du financement du bataillon des marins pompiers (4,9 M€ en 2002), la commune d'Allauch (655 500 euros pour trois ans) et la commune de Plan de Cuques (241 500 euros pour trois ans) Ces deux communes ont, en effet, contesté la réintégration, pour le calcul des charges transférées à la communauté urbaine, des charges liées au transport urbain qu'elles avaient initialement transférées à la communauté de communes MPM. Elles ont donc été versées en correction de l'attribution de compensation.

Toutefois, la chambre rappelle qu'en principe, un EPCI ne peut attribuer de subvention à ses communes membres et que les dispositions de l'article L5215-37 qui prévoient la possibilité pour un EPCI d'octroyer une aide financière aux communes membres dont le budget serait gravement déséquilibré à la suite de leur adhésion à la communauté, ont un caractère exceptionnel et ne semblent pas pouvoir fonder, en l'espèce, ce versement de subventions.

V-2-2 Les recettes de fonctionnement

La ressource principale de la communauté urbaine est constituée par le produit de la taxe professionnelle unique. A cela s'ajoutent les divers transferts de l'Etat, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le produit du versement transport et diverses autres recettes. Les produits de la fiscalité directe, compensations incluses, représentent en 2003 47,29% du total des recettes réelles de fonctionnement et, ceux relatifs aux autres impôts et taxes 33,09%. S'ils sont en augmentation entre 2001 et 2003, les produits du domaine et services restent par contre très faibles puisqu'ils ne représentent que 3,62% des recettes en 2003.

1° La taxe professionnelle

La création de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, qui emporte application de la taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire de la CUMPM en application de l'article 1609 bis du code général des impôts, a nécessité la prise en compte de l'appartenance de quinze des dix-huit communes du périmètre de la communauté de communes de Marseille Provence Métropole, relevant elle-même de la taxe professionnelle unique.

Après validation par les services fiscaux, le conseil de communauté a fixé le taux de la TPU au niveau maximum possible en l'espèce, soit 18,27% pour 2001. Il reste cependant en dessous du taux fixé par les autres communautés urbaines de plus de 900 000 habitants.

Le choix de retenir un taux initial de TPU à son maximum légal implique une hausse de la pression fiscale pour les contribuables des communes ayant appartenu à la communauté de communes (imposés en 2000 à 17,8 %) et une baisse pour ceux de Châteauneuf-les-Martigues, Le Rove et Septèmes -les-Vallons n'ayant appartenu à aucun EPCI.

L'unification des taux de la TP appliqués aux établissements de chacune des communes doit s'effectuer de manière progressive, au cours d'une période d'harmonisation. La durée de cette période d'harmonisation pouvant varier entre 1 an et 12 ans. L'hypothèse d'une période de convergence égale au maximum autorisé a été retenue à la CUMPM.

L'évolution du taux de TPU n'est pas totalement et directement maîtrisée par la CUMPM. Toutefois, depuis la loi de finances 2003, les EPCI à TPU peuvent faire progresser leur taux de taxe professionnelle dans la limite de 1,5 fois l'augmentation des taux de taxes « ménages » décidées par les communes membres. La CUMPM n'a pas utilisé cette possibilité de « déliaison ». Elle a préféré différer son augmentation de TPU et mettre en place pour 2005 une fiscalité additionnelle sur les ménages.

Les marges de manœuvre de l'EPCI en matière de fiscalité sont toutefois réduites en raison de la grande faiblesse de ses bases nettes d'imposition dont le montant est inférieur à ceux des deux autres communautés urbaines de plus de 900 000 habitants

montants des bases nettes TP en KE (CU + 900 000 hab.)	LYON	LILLE	MARSEILLE
2003	2 295 351	1 557 828	1 035 910
Taux	20,01%	22,50%	18,27%

Comme les bases et le taux de TPU sont peu élevés, les recettes fiscales par habitant de la CUMPM sont, bien inférieures à celles des communautés urbaines de Lyon et de Lille

2° La dotation globale de fonctionnement

A partir de 2003, la DGF est forfaitisée. L'attribution par habitant perçue par chaque communauté urbaine est égale à l'attribution perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire des communes. Elle s'élève en 2004 à 88,8 M€

3° La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Par délibération du 7 octobre 2000, le conseil de communauté a pris la décision d'instituer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans le périmètre de la communauté urbaine de Marseille et a fixé autant de zones de perception du produit de la TEOM que de communes membres de la CUMPM. Il existe donc une forte disparité entre les communes. Jusqu'en 2004, le conseil de communauté votait un produit de la TEOM. Il s'élève pour cette dernière année à 110 M€ contre 91,5 M€ en 2001, soit une augmentation de plus de 20% en 4 ans. L'article 107 de la loi de finances 2004 prévoit qu'à compter de 2005, le taux de la TEOM sera voté en lieu et place du produit. Sur le territoire de la communauté urbaine, les taux de TEOM actuellement appliqués évoluent entre 0,85% pour la commune de Châteauneuf-les-Martigues et 13,5% pour la commune de Marseille. Une réflexion devra donc être conduite sur l'harmonisation des taux au regard du service offert aux usagers.

4° Le versement transport

Le Conseil de Communauté de Marseille Provence Métropole a instauré un versement transport (VT) réglementairement affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains.

La taille de la Communauté, l'existence de transports en site propre, l'envergure des projets nouveaux décidés par le conseil de communauté ainsi que les modernisations nécessaires en matière de transports urbains ont conduit à la fixation du VT au taux plafond de 1,8%.

Pour 2004, le produit du VT s'élève à 109 M€ contre 80,5 M€ en 2001, soit une augmentation de 35,4 % mais le montant reste toujours inférieur à la subvention allouée à la RTM. Un reversement du VT d'environ 1,4 M€ a été réalisé cette même année, en faveur des entreprises qui assurent le logement ou le transport de leurs employés.

Avec un taux plafond, les recettes du VT par habitant (111 €/hab.) demeurent cependant bien inférieures à celles des autres communautés urbaines de plus de 900 000 habitants (145 €/hab pour Lyon et 138 €/hab pour Lille)

V-2-3 Autofinancement brut et capacité d'autofinancement

Dès 2002, l'excédent brut de fonctionnement de la CUMPM amorce une dégradation due à une forte augmentation des dépenses (28,37% en trois ans) sans augmentation corollaire des produits (12,73% en trois ans).

	2001	2002	2003	2004 Provisoire
Recettes de fonctionnement	548 395	610 929	618 213	630 453
<i>moins</i>				
Dépenses de fonctionnement	495 965	563 379	636 679	620 439
Résultat de fonctionnement	52 430	47 550	-18 466	10 014
<i>moins</i>				
Cpte 68-cpte78-cpte 777* dotation aux amortist/provisions/produits exceptionnels =	2 907	3 919	9 138	11 477
Epargne brute	49 523	43 631	-27 604	-1 463
<i>moins</i>				
Amortissement du capital des emprunts (Cptes 16-166-168) =	25 054	26 518	22 900	22 051
Epargne nette (capacité d'autofinancement disponible)	24 469	17 113	-50 504	-23 514

L'évolution récente de l'épargne nette confirme la détérioration de la situation financière. Cet indicateur de solvabilité devient négatif dès 2003.

L'insuffisance de l'autofinancement résulte d'un déséquilibre structurel de la section de fonctionnement liée à l'insuffisance des produits de fonctionnement et à une forte rigidité des charges résultant d'un niveau particulièrement élevé des reversements fiscaux et de dépenses de personnel en augmentation constante. En raison de la forte redistribution financière aux communes membres, les ressources fiscales et financières de la communauté urbaine ne permettent pas de garantir un financement équilibré de ses besoins propres conséquence des transferts de compétences.

Certes, aux comptes administratifs non retraités, les budgets annexes consolidés présentent une épargne nette positive. Toutefois, les équilibres financiers globaux ne sont pas significativement améliorés par une consolidation budget principal et budgets annexes.

La communauté urbaine se trouve en conséquence dans une situation très alarmante où elle finance virtuellement en 2004 son déficit de fonctionnement par l'emprunt.

Même si, la grande rigidité des dépenses ne facilite pas l'accroissement de l'épargne, toutes les pistes d'économie de dépenses ou de valorisation des recettes devraient être explorées et mises en œuvre par l'EPCI pour améliorer son épargne de gestion.

Cependant, la hausse de certaines dépenses n'est pas toujours assise sur les décisions autonomes de la CUMPM et résulte davantage des nécessités de la ville centre.

Dans l'immédiat, pour équilibrer sa section de fonctionnement, le conseil de communauté a voté le 17 décembre 2004, l'adoption d'une fiscalité additionnelle aux taxes d'habitation et foncière prélevées par les communes membres. Cette dérogation à un des principes essentiels énoncé dans la loi du 12 juillet 1999 tendant à une spécialisation accrue de la fiscalité directe locale par niveau de collectivités, traduit l'absence d'évaluation initiale des besoins financiers de la communauté urbaine et des ressources propres nécessaires au financement de ces besoins.

Le taux de cette fiscalité additionnelle sera de 1,95 et devrait entraîner une augmentation des recettes de fonctionnement de l'ordre de 34 M€, ce qui sera insuffisant pour dégager l'autofinancement indispensable aux importants projets d'investissement. C'est la raison pour laquelle cette fiscalité additionnelle s'accompagnera d'une augmentation de la taxe professionnelle en 2005 qui devrait amener près de 12 M€ de recettes supplémentaires. Considérant la montée en puissance de l'EPCI et le poids considérable des investissements programmés (cf infra), ces augmentations de fiscalité risquent de s'avérer encore insuffisantes.

V-3 La section d'investissement

V-3-1 L'évaluation budgétaire des dépenses d'équipement

En quatre ans, la communauté urbaine a investi près de 310 M€ dont 82,22 M€ de travaux divers dans les communes.

Ce niveau d'investissement est modeste eu égard aux objectifs de la communauté urbaine, structure dont l'un des objets principaux était la réalisation d'investissements de grande envergure.

La CUMPM éprouve de grosses difficultés à réaliser ce qui est prévu et a été amenée à annuler en moyenne près de 50% de ses prévisions budgétaires sur la période contrôlée.

Pourtant, les opérations présentées dans le cadre de chacun des domaines de compétence de la communauté urbaine s'inscrivent dès 2001 dans une démarche de gestion d'opérations en autorisation de programme (AP) et crédits de paiement (CP) définie notamment par la loi du 6 février 1992. La procédure AP/CP permet la mise en place d'une programmation des investissements sur un nombre d'années qui doit être défini par le conseil de communauté. Les autorisations de programme sont ouvertes par « sous-politique ». L'AP globale fait ensuite l'objet d'affectations successives par opération qui constituent la limite supérieure des CP qui pourront être mandatés au cours de l'exercice. Chaque année ne doit être inscrite que la part des crédits susceptible d'être utilisée au titre des crédits de paiement.

Ce programme d'opérations constitue normalement un engagement de la communauté urbaine envers ses communes membres.

L'EPCI a jusqu'alors perdu de vue ces principes de gestion des AP/CP. Au 1^{er} janvier 2005, sur le budget principal, 1 579 075 M€ (578 M€ hors métro-tramway) restent à mandater pour solder les opérations en cours ou affectées. La CUMPM devra réexaminer l'ensemble des autorisations de programme afin d'expurger les comptes des opérations devenues sans objet et de rendre compatible la programmation avec ses marges de manœuvre.

V-3-2 Un financement déséquilibré des investissements en l'absence d'autofinancement

En raison de l'effondrement de son épargne de gestion, la collectivité voit ses possibilités d'investissement se réduire considérablement.

BUDGET PRINCIPAL

Financement des investissements (en milliers d'euros)	2001	2002	2003	2004
Epargne nette	24 469	17 113	-50 504	-23 514
Autres recettes d'investissement	1 185	19 072	41 224	34 834
Financement propre disponible	25 654	36 185	-9 280	11 320
dépenses d'investissement hors emprunt	62 919	80 094	70 175	22 355
Besoin de financement avant emprunt	-37 265	-43 909	-79 455	-11 035
Emprunts mobilisés (cpte 16 - cpte 166 - cpte 1688C)		511	46 196	291 004
Variation du fond de roulement	-37 265	-43 398	-33 259	279 969

De 2001 à 2003, après financement des investissements, la communauté urbaine enregistre un résultat brut négatif. Or, en 2001 et 2002, la communauté n'a pas eu recours à l'emprunt pour couvrir son besoin de financement, ce qui équivaut à différer l'emprunt.

En 2003, l'épargne nette a disparu. Les dépenses sont couvertes par des ressources externes et par un recours à l'emprunt. Egal cette année à 46 M€, l'emprunt est toutefois insuffisant pour couvrir le besoin de financement. Au total, le volume d'emprunt nécessaire à une variation quasi-nulle du fonds de roulement s'établirait pour les trois années à 113,9 M€. En 2004, le besoin de financement pour l'investissement avant emprunt est de 11,03 M€. La CUMPM va toutefois mobiliser l'emprunt à hauteur de 291 M€.

L'absence d'autofinancement est d'autant plus inquiétante que les projets d'investissement de la communauté sont très importants. Parmi eux, dans le cadre de l'élaboration du plan de déplacements urbains, la communauté urbaine a décidé d'assurer la maîtrise d'ouvrage de projets de transports collectifs urbains en site propre via notamment, un projet Métro-Tramway, dont la réalisation s'étend sur douze ans, pour un montant total de

travaux prévisibles de 817,481 M€. Le plan de financement de ces travaux annonce un montant de subventions de l'Etat et des autres collectivités assez faible puisqu'il s'élève globalement à 62,75 M€, soit 7,6 % du montant des travaux. Le solde au bilan prévisionnel est de -639,158 M€ que l'EPCI devra combler alors que l'autofinancement est aujourd'hui inexistant.

A ce jour, les travaux relatifs au métro-tramway sont engagés et le marché relatif à l'acquisition des nouvelles rames a été passé. La communauté urbaine n'a toutefois pas encore mobilisé les financements nécessaires.

A cette opération, s'ajoutent d'autres prévisions de travaux de grandes infrastructures de transports et de communications telles que l'axe littoral, le boulevard urbain sud, le pôle Saint-Charles, ou la rocade L2. Il est donc impératif que la communauté dégage rapidement des capacités d'investissement.

L'examen des sections d'investissement des budgets annexes révèle quant à lui, des mobilisations d'emprunts inutiles puisque le besoin d'investissement avant emprunt est largement couvert par l'épargne nette dégagée par les sections de fonctionnement.

V-4 Une capacité d'endettement réduite

Jusqu'en 2003, les inscriptions budgétaires et les mobilisations d'emprunts ont évolué de manière très différenciée. Alors que sur la période, les emprunts votés se sont situés dans une fourchette comprise entre 200 et 300M€, la communauté urbaine n'a pratiquement pas eu recours à l'emprunt.

Au 1^{er} janvier 2005, l'encours de la dette est en forte augmentation. Il est constitué pour 149,5 M€, de la dette directe mobilisée par la communauté urbaine et pour 160,68M€, de la dette conventionnelle correspondant aux quotes-parts transférées par les communes à la communauté urbaine. A cet encours, il convient d'ajouter 59,129 M€ d'encours aux budgets annexes consolidés.

La dette de l'EPCI est beaucoup trop élevée en regard de ses capacités d'épargne, le remboursement de la dette par l'épargne n'étant plus assuré depuis 2003. La capacité de désendettement, que mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute (ou autofinancement brut, à savoir le solde des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement) connaît en conséquence, une très forte dégradation.

V-5 L'évolution des finances sur le périmètre communautaire

La mise en place de la nouvelle intercommunalité dans l'agglomération marseillaise, n'a pas véritablement permis de dégager des économies d'échelle.

L'analyse consolidée de l'évolution de la fiscalité des dix-huit communes démontre qu'indépendamment de l'importance des compétences transférées à la CUMPM, la moyenne des taux du foncier bâti a augmenté de 2,07% entre 2000 et 2004 et que les taux des deux autres taxes connaissent une faible diminution (en moyenne -1,47 % pour le foncier non bâti

et -0,42% pour la taxe d'habitation), ces diminutions de taux étant largement compensées par une augmentation des bases de fiscalité. En effet, entre 2000 et 2004, la moyenne des produits des trois taxes progresse de 14,39%.

	1999	2000	2004	évol. en % 1999/2004	évol. en % 2000/2004
Moy. des taux consolidés					
Foncier bâti	21,63	21,39	21,83	0,92%	2,07%
Foncier non bâti	40,81	39,54	38,96	-4,53%	-1,47%
Taxe d'habitation	15,24	14,79	14,73	-3,35%	-0,42%
Moy. des produits consolidés					
Foncier bâti	7 873,33	8 026,83	9 175,39	16,54%	14,31%
Foncier non bâti	50,50	44,78	50,39	-0,22%	12,53%
Taxe d'habitation	8 117,94	8 273,33	9 624,94	18,56%	16,34%

Concernant le fonctionnement, on note une diminution globale du total des recettes de fonctionnement de 14,36 % entre 2000 et 2003 qui s'accompagne d'une diminution des dépenses totales moins importante, de 9,23 % entre 2000 et 2003. Ces baisses de charges et de produits sont relativement faibles eu égard à l'importance des compétences transférées. La faiblesse de la diminution des dépenses de fonctionnement s'explique notamment par l'augmentation des charges de personnel indépendamment des transferts d'agents réalisés.

Cette croissance des charges de personnel au sein des communes membres est peu compatible avec l'appartenance à un EPCI doté de multiples compétences. Ce phénomène de « déséconomie » traduit très largement l'inadaptation de l'assise financière du groupement à ses missions.

consolidation des produits et charges de fonctionnement des communes de la CUM PM

	1999	2000	2003	évolution 1999/2003	évolution 2000/2003
Total des produits de fonctionnement	1 307 401	1 313 669	1 125 029	-13,95%	-14,36%
Total des charges de fonctionnement	1 203 870	1 226 493	1 113 232	-7,53%	-9,23%
dont charges de personnel	534 693	556 298	571 192	6,83%	2,68%
dont achat et charges externes	189 304	186 751	183 031	-3,31%	-1,99%

Concernant les dépenses d'équipement, il est plus délicat de mesurer l'évolution de leur volume moyen et l'incidence de la nouvelle intercommunalité sur cette évolution. En effet, si les communes ont automatiquement moins d'investissements à réaliser particulièrement dans le domaine de la voirie, leur montant reste variable puisque fonction des choix de chaque commune. Ainsi, pour dix communes membres dont Marseille, le montant des dépenses d'équipement 2003 est supérieur à celui de 1999.

VI Conclusion

En résumé, indépendamment de l'absence de fiabilité des données des comptes administratifs de l'EPCI en raison des modalités de rattachement des charges, la situation financière de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole est très préoccupante comme le reconnaît le président de la communauté urbaine dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Le déséquilibre structurel de la section de fonctionnement résulte principalement de la forte rigidité des charges liée au niveau très élevé des reversements fiscaux aux communes et aux dépenses de personnel en augmentation constante.

L'importance de ces reversements s'explique par la sous évaluation des dépenses transférées tant en en fonctionnement qu'en investissement. Les communes semblent avoir sous-évalué leurs charges transférées en vue d'obtenir une attribution de compensation plus élevée. Les ressources fiscales et financières de la communauté urbaine sont en conséquence, insuffisantes pour garantir un financement équilibré de ses besoins propres.

Or, les marges de manœuvre dont dispose l'EPCI en matière de recettes fiscales ne doivent pas être surestimées, la création d'une fiscalité additionnelle et l'augmentation de la taxe professionnelle à partir de 2005, ne permettront pas à priori, de dégager un autofinancement satisfaisant pour couvrir les investissements très importants engagés par la communauté urbaine.

La faiblesse de l'épargne réduit considérablement la capacité d'endettement de la communauté urbaine qui finance déjà par l'emprunt sa section de fonctionnement. Toutefois, le faible niveau de subventionnement des programmes d'investissement, notamment celui relatif au métro-tramway, obligera la CUMPM à s'endetter fortement.

La situation financière de la communauté urbaine est d'autant plus sérieuse que par ailleurs, la nouvelle intercommunalité n'a pas véritablement eu d'effet sur l'évolution de la situation financière de ses communes et que sa ville centre est pauvre en ressources.

Le président de la Chambre,

B. SCHWERER