

VILLE DE



MARSEILLE  
— www.marseille.fr —



MARSEILLE-  
PROVENCE 2013  
CAPITALE  
EUROPÉENNE  
DE LA CULTURE

# VILLE DE MARSEILLE

Réponse de Monsieur le Maire  
du 29/08/2013 au ROD de la CRC PACA  
sur la gestion de la Ville de Marseille  
de 2006 à 2011

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>LA CHAMBRE RELEVÉ DIVERSES PRATIQUES QUI AFFECTENT LA FIABILITÉ DES COMPTES</b>	<b>P 1</b>
1.1	La quasi-absence de rattachement des charges et produits	
1.2	Restes à réaliser en dépenses de fonctionnement	
1.3	Une gestion de la pluriannualité des dépenses d'investissement irrégulière et opaque	
1.4	L'influence des restes à réaliser sur l'équilibre budgétaire	
1.5	Des provisions irrégulières	
1.6	Une gestion défaillante de la TVA	
<b>2</b>	<b>LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE</b>	<b>P 14</b>
2.1	Une dette très lourde mais globalement peu risquée	
2.2	Analyse financière	
<b>3</b>	<b>LA MAÎTRISE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES</b>	<b>P 16</b>
3.1	La nécessité de formaliser la mise en œuvre des règles budgétaires, comptables et financières	
3.2	La nécessité d'améliorer les indicateurs de la comptabilité d'engagement et des délais de paiement	
3.3	L'absence de service d'audit interne	
<b>4</b>	<b>L'INFORMATION LACUNAIRE DU CONSEIL MUNICIPAL</b>	<b>P 19</b>
4.1	La gestion de la dette	
4.2	Un débat d'orientation budgétaire lacunaire	
<b>5</b>	<b>LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ DU STADE VELODROME</b>	<b>P 21</b>
5.1	Sur la faisabilité du projet	
5.2	Sur l'absence de justification de la jauge par rapport aux besoins du club et exigences de l'UEFA	
5.3	Sur l'absence de consultation de la MAPPP	
5.4	Sur le caractère contestable de l'argumentation	
5.4.1	Sur l'impact des dispositifs « plan de relance »	
5.4.2	Sur la différence de conditions de financement entre contrat de partenariat et concession	
5.4.3	Sur le recours au critère de la complexité et non aux critères de l'urgence ou du « bilan »	
5.4.4	Sur la limitation de l'analyse à deux options : contrat de partenariat et concession	
5.5	Sur le Caractère prétendument sommaire de l'analyse des coûts et risques	

- 5.5.1 Sur les coûts
- 5.5.2 Sur les risques
- 5.5.3 Sur l'absence de projection budgétaire à moyen terme pour évaluer la soutenabilité du montage
- 5.6 Sur la prétendue absence de stratégie prospective en matière de GER
- 5.7 Sur la prétendue surélévation des besoins
  - 5.7.1 Problématique de la jauge
  - 5.7.2 Sur la définition des besoins
- 5.8 Sur le déroulement du dialogue compétitif
- 5.9 Sur les risques liés à la disponibilité
- 5.10 Sur la prétendue absence d'audit indépendant du modèle financier
- 5.11 Sur l'augmentation prétendument improvisée de la Contribution
- 5.12 Sur la prétendue anticipation à tort des subventions externes
- 5.13 Sur le prétendu surdimensionnement de l'emprunt
- 5.14 Sur la gestion de la TVA
- 5.15 Sur le financement supposé « onéreux » par le partenaire
- 5.16 Sur le « surcoût inhérent aux contrats de partenariat »
- 5.17 Sur les hypothèses d'indexation des redevances d'exploitation
- 5.18 Sur l'indexation des recettes garanties
- 5.19 Sur le prix net du contrat
- 5.20 Sur les relations avec l'Olympique de Marseille

**6 LE PERSONNEL DE LA VILLE DE MARSEILLE P 46**

**7 LES BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE P 48**

- 7.1 Le niveau modeste du service rendu
  - 7.1.1 Le réseau des bibliothèques municipales
  - 7.1.2 L'ouverture au public
  - 7.1.3 La gestion des achats de livres, CD et DVD
  - 7.1.4 Le niveau des acquisitions
- 7.2 La gestion du personnel des bibliothèques
  - 7.2.1 Les effectifs
  - 7.2.2 Le temps de travail
  - 7.2.3 Le régime indemnitaire
- 7.3 La gouvernance de la gestion
  - 7.3.1 La gouvernance
  - 7.3.2 Le coût des bibliothèques de la Ville de Marseille
  - 7.3.3 Les bibliothèques n'évaluent pas leur activité

8.1 L'offre muséale au seuil de l'année 2013

8.1.1 Les musées de la Ville de Marseille

8.1.2 Une fréquentation faible dans certains musées

8.2 Le personnel des musées

8.2.1 Un effort récent de rationalisation de la gestion

8.2.2 La politique des publics

8.3 La sécurisation du dépôt des œuvres d'art

**9 L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE**

9.1 La politique de l'Accueil de la Petite Enfance

9.1.1 Un diagnostic de l'offre inégal suivant les modes d'accueil

9.1.2 La collecte et le traitement de l'information

9.1.3 Le diagnostic des besoins

9.1.4 Une organisation des services en charge de la petite enfance problématique

9.1.5 Le bilan nuancé du Contrat Enfance Jeunesse 2007

9.1.6 Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans

9.2 L'offre d'accueil

9.2.1 L'offre globale

9.2.2 L'offre collective

9.2.3 La répartition de l'offre collective par type de gestionnaire

9.2.4 L'offre d'accueil individuel

9.2.5 Des inégalités territoriales croissantes

9.2.6 La fréquentation des dispositifs d'accueil

9.2.7 Les agréments modulés

9.2.8 Les effets de la généralisation de la Prestation de Service Unique (PSU)

9.2.9 Les services municipaux chargés de la petite enfance

9.2.10 Les limites identifiées de la cellule CEJ

9.2.11 L'échec de l'association Marseille Enfance

9.3 L'adéquation de l'offre à la demande

9.3.1 La prise en compte des besoins

9.3.2 L'information des familles et l'attribution des places

9.4 Les métiers de la petite enfance

9.4.1 Réponse aux remarques des chapitres 9.4 a), b), c), d) relatifs à la gestion des ressources humaines

9.4.2 Réponse à la remarque du chapitre 9.4 e) relatif aux mises à disposition de personnel pour formation : un dispositif irrégulier et coûteux

9.5 Le coût du service rendu

9.6 La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation

# **1 – LA CHAMBRE RELEVE DIVERSES PRATIQUES QUI AFFECTENT LA FIABILITÉ DES COMPTES**

## **1.1 - La quasi-absence de rattachement des charges et produits**

La Ville de Marseille respecte scrupuleusement l'instruction budgétaire et comptable M14 en opérant les rattachements des charges à l'exercice dans le cadre de la méthodologie décrite ci-dessous.

### **Procédures comptables mises en œuvre :**

Les services municipaux ne peuvent pas effectuer de liquidation sur exercice antérieur en journée complémentaire. Cette dernière est en effet réservée à la Direction des Finances pour effectuer en majorité les opérations d'ordre ne pouvant pas être régularisées en cours d'exercice.

Les rattachements sont opérés par les différents services au cours des derniers jours de décembre et les 2 ou 3 premiers jours de janvier avant ouverture de l'exercice suivant.

Les règles de rattachement sont rappelées aux services municipaux dans la note de service relative à la clôture émise chaque année et qui a été transmise à la Chambre.

Compte tenu du calendrier de fin d'année imposé aux services municipaux, les agents administratifs n'ont pas forcément la certitude du service totalement effectué au 31 décembre (livraisons ou prestations partiellement réalisées). En l'absence de cette certitude, il a été demandé de privilégier l'utilisation du report budgétaire plutôt qu'un rattachement injustifié qui entraînerait des impacts erronés sur les disponibles des contrats. En effet, le logiciel Pythéas utilisé jusqu'en 2011 ne permettait pas d'impacter les écritures de contrepassation sur le module de gestion et de suivi des contrats.

Les subventions ne font pas l'objet de rattachement et les engagements pris par la Collectivité au cours de l'exercice et non soldés figurent dans les restes à réaliser.

En complément de ces explications, il convient de préciser qu'en ce qui concerne les dépenses récurrentes, chaque exercice comptable comporte bien l'équivalent de 12 mois de charges quelque soit les mois payés en fonction des éventuels décalages par rapport à l'année civile.

Il en est ainsi des dépenses d'énergie, des compensations tarifaires versées à la RTM, des frais de participation aux tickets restaurant du personnel municipal...

Par ailleurs, pour ce qui est du cas particulier de l'exercice 2011 pour lequel la Chambre déplore la disparition des rattachements, il convient de noter, comme les services municipaux l'ont indiqué à celle-ci, que malgré le changement de logiciel d'information financier au 1er janvier 2012 (passage de Pythéas à Pégase), la Ville de Marseille a réalisé le rattachement des ICNE, ce montant étant la charge principale constatée lors des rattachements. Par contre, la reprise de données dans le nouveau logiciel ne prenant pas en compte les engagements détaillés, il n'a exceptionnellement pas été possible de faire les rattachements des charges courantes.

Enfin, conformément aux dispositions prévues dans la M14, la Ville de Marseille a choisi de fixer un seuil évalué à 7 000 euros de dépenses significatives au dessous duquel elle ne rattache pas.

Ce seuil théorique établi à partir des statistiques de l'exercice 2001 a été instauré lors du basculement à l'euro et conservé depuis pour garder la même lisibilité.

Toutefois, afin de tenir compte des observations de la Chambre, la Ville se propose de réviser et d'adapter ce seuil en fonction de l'analyse de la structure des dépenses actuelles lors des opérations de clôture de l'exercice 2013.

La Ville de Marseille ne réalise pas de rattachement de produits parce que ceux-ci sont constatés dès leur exigibilité et ce jusqu'au 31 décembre de l'exercice en utilisant la journée complémentaire pour finaliser les écritures comptables de recettes.

D'ailleurs, la Chambre relève un pourcentage très faible (0,8% en 2011) de recettes qui auraient, selon elle, dû être rattachées ou émises.

## **1.2 - Restes à réaliser en dépenses de fonctionnement**

Sur la période 2006-2011, les restes à réaliser de dépenses les plus importants portent de manière récurrente sur les dépenses d'énergie (60612), les fournitures scolaires (6067), la maintenance (6156), les rémunérations diverses (6228), les transports collectifs (6247 et 678) et les remboursements de frais auprès de la Communauté Urbaine (62878 et 6288). De manière ponctuelle, ils concernent les locations immobilières (6132) et en 2008 les frais de gardiennage (6282).

**a - Reports RTM : natures 6247 (transports collectifs) et 678 (autres charges exceptionnelles)**

Les reports concernent d'une part les gratuités sur le réseau de la RTM (nature 6247) pour les demandeurs d'emplois, les personnes âgées non imposables (+65 ans), les handicapés et anciens combattants et d'autre part les compensations tarifaires (50%) pour les personnes âgées imposables (nature 678).

La facturation de la RTM à terme échu souvent « décalée », selon le nombre de passages, génère un glissement récurrent sur l'exercice suivant par défaut de pièces justificatives conformes parvenues à temps pour permettre le rattachement.

Trois mois de facturation sont différés systématiquement d'une année sur l'autre, représentant en moyenne des reports de l'ordre de 5 M € par an sur la période.

**b - Reports des conventions avec la Communauté Urbaine : nature 62878 (remboursements de frais à d'autres redevables) et nature 6288 (autres services extérieurs)**

Pour la nature 62878, il s'agit de conventions de gestion passées avec la CU pour l'exécution de missions communales. Elle concernent le remboursement de frais de personnel et de fonctionnement à terme échu.

Le rythme de facturation, les modalités d'exécution de la convention et la conformité des pièces justificatives obtenues difficilement expliquent le volume du report. Sur les exercices suivants la facturation est toujours en décalage d'une année sur l'autre. Ces observations sont valables sur la nature 6288 pour la gestion du pluvial exercée par la CU.

**c - Natures 6228 (rémunérations diverses) et 6156 (maintenance)**

Les reports (1M€ par an en moyenne) sont liés aux dates de conclusion et de notification des contrats qui interviennent souvent en fin d'année, soit du fait de l'échéance de renouvellement d'un contrat précédent, soit du fait d'un retard dans la notification des nouveaux contrats. Les besoins étant avérés, le service engage pour démarrer au plus vite les prestations attendues et la facturation intervient a posteriori sur l'exercice suivant (une fois le service fait).

Une partie des reports est, dans certains cas (selon les exercices), liée à des rejets de mandats intervenants dans les derniers jours de l'exercice comptable.

Enfin, s'ajoutent les modalités de paiement prévues par les contrats, à terme échu, et parfois la production de pièces justificatives sur les prestations facturées.

#### **d - Natures 60612 (énergie), 6067 (fournitures scolaires) et 6282 (frais de gardiennage)**

Pour l'énergie, il s'agit des échéances de fin d'année avec un service fait et une facturation sur l'exercice suivant. Le retard est accentué par un mode de paiement par prélèvement régularisé ensuite par les services municipaux.

Pour les fournitures scolaires, les commandes accusent un important délai de livraison avec des volumes conséquents sur le 1er trimestre de la rentrée scolaire, le paiement intervenant pour la globalité de la commande.

Enfin, des dépenses sont reportées ponctuellement suite à des événements exceptionnels comme les renégociations de marchés pour les frais de gardiennage ou des déménagements en fin d'année pour les locations immobilières auxquels s'ajoutent les difficultés de prise en charge sur l'exercice des dépenses de décembre.

#### **e - Cas particulier du contingent d'aide sociale**

La Chambre affirme, sans assortir son allégation de la moindre réserve, que la Ville *« est débitrice envers le Conseil Général des Bouches du Rhône de trois titres dont le total atteint presque 30 millions d'euros »*.

Au soutien de cette allégation, la Chambre ne se prévaut que d'un seul argument : son propre avis, rendu le 25 octobre 2011 dans le cadre cette affaire, relative aux reliquats des contingents d'aide sociale supposément dus par la Ville au Département au titre des exercices 1996 à 1998.

Et pour cause, la Chambre est bien la seule à considérer que la Ville doit *« presque 30 millions d'euros »* au Département au titre du reliquat des contingents d'aide sociale.

Ainsi, et en sens contraire, nous évoquerons dans un premier temps et pour mémoire la séance du Conseil Municipal de la Ville en date du 21 avril 1995, lors présidée par Monsieur Robert Vigouroux, au cours de laquelle étaient mises en évidence *« des modalités de calcul (des contingents de la Ville de Marseille)...non conformes aux textes réglementaires en vigueur et aux délibérations du Département »* évidemment désavantageuses pour la Ville de Marseille et lors de laquelle était précisé *que « seul le recalcul de l'ensemble des contingents communaux selon une méthode conforme aux textes et règlements en vigueur permettra de déterminer très exactement le*

*montant du trop perçu par le Département, lequel est estimé par cet expert à plusieurs dizaines de millions de francs depuis 1990 ».*

En effet, il se trouve que d'autres voix que celle de la Chambre considèrent depuis 20 ans que c'est le Département qui est débiteur de la Ville à ce titre, et non l'inverse.

Au premier rang de ces voix, et à titre d'exemple, citons le Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de la Décentralisation qui répondait par lettre en date du 27 février 1996 au Préfet du Département qui l'avait saisi sur ce différend : *« dans la mesure où le Conseil Général a fait librement le choix de favoriser une répartition de la contribution communale globale en fonction de critères objectifs, il ne peut, de manière unilatérale, modifier les règles du dispositif d'écrêtement fixées par l'article 7 du Décret précité et doit les appliquer strictement ».*

Autrement dit, dès 1996 le Ministre considérait que le Département des Bouches du Rhône désavantageait manifestement la Ville de Marseille dans le cadre du dispositif de contribution des communes à l'aide sociale gérée par le Département.

Citons également le Trésorier Payeur Général des Bouches du Rhône, également saisi par le Préfet, qui au terme d'un avis circonstancié rendu le 30 mai 1997, concluait que : *« En conséquence, ...la Ville de Marseille...a de sérieux motifs de contester certaines dispositions manifestement illégales des délibérations fixant la répartition du contingent d'aide sociale et la liquidation de celui-ci ».*

Précisons que dans le même avis, le Trésorier Payeur Général des Bouches du Rhône concluait au fait que : *« la légalité du système d'écrêtement voté par le Conseil Général n'est qu'apparente »* évidemment au désavantage de la Ville de Marseille et que de plus, *« les services liquidateurs (du Département) ont détourné les règles fixées par les assemblées »* encore une fois au désavantage de la Ville de Marseille (!).

Doit-on également rappeler que le Tribunal Administratif de Marseille a rejeté le 5 avril 2011 la requête dirigée par le Département contre l'Etat et fondée sur la faute qu'aurait commis le Préfet en ne mandatant pas d'office ces reliquats de contingents d'aide sociale, aux motifs suivants : *« dans ce contexte où les parties s'opposaient sur la portée même du protocole d'accord signé le 13 janvier 2000, la Ville estimant que ses engagements en matière de règlement du solde des contingents d'aide sociale étaient conditionnés par le respect des engagements pris par le département et alors qu'aucune des parties n'a saisi le juge du contrat du différend les opposants sur l'exécution du protocole d'accord, le préfet des Bouches du Rhône a pu, à bon droit, estimer que la dépense en cause était sérieusement contestée » ?*

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le Professeur Luc Saïdj, dont l'expertise n'est plus à démontrer en matière de finances publiques, ait pu conclure le 24 novembre 2011 dans le cadre d'une consultation demandée par la Ville sur l'avis budgétaire dont se prévaut la Chambre au titre de cette observation : « *la Chambre aurait pu, semble-t-il, se dispenser en l'espèce d'une constatation préalable (au surplus juridiquement douteuse) du caractère obligatoire de la dépense* ».

Ce sera également la conclusion de la Ville de Marseille sur ce point.

## **f - Poids des restes à réaliser dans les dépenses réelles de fonctionnement**

Le montant global des restes à réaliser représente en moyenne sur la période 7% des dépenses de fonctionnement et si on exclut la valeur du contingent d'aide sociale, le poids est ramené à 3,7%, très proche de celui des rattachements qui représente 3% en moyenne.

### **1.3 - Une gestion de la pluriannualité des dépenses d'investissement irrégulière et opaque**

#### **a - La gestion peu rigoureuse de la pluriannualité**

La Ville de Marseille réfute ces termes et précise qu'en l'absence de réglementation bien définie en la matière, les collectivités locales ont toute latitude pour organiser leur gestion en AP/ CP.

Cependant, la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 intervenue en 2006 a imposé que le vote des AP se fasse uniquement lors des séances budgétaires. Face à cette disposition, de nature à restreindre le rythme de vote des AP (il n'y a généralement que 3 séances budgétaires par an à Marseille), la Ville a institué des AP globales (dites AP de programmes puis AP de missions avec la mise en place du nouveau logiciel de gestion financière en 2012).

Ces AP (ainsi que leurs révisions) sont votées par le Conseil municipal lors des séances budgétaires et retracées dans les annexes des différents documents budgétaires conformément aux dispositions de la M14.

Elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements.

De plus, pour combler les vides juridiques du Code Général des Collectivités Territoriales et dans un souci de plus grande lisibilité, la Ville a instauré, en amont de l'engagement, une étape supplémentaire : l'affectation d'AP.

L'affectation d'AP est la décision de la Collectivité (matérialisée par un vote du Conseil municipal) de mettre en réserve une partie du montant de l'AP globale destinée à la réalisation d'une opération d'investissement individualisée (OPI) et financièrement évaluée ; l'affectation établit donc la liaison entre l' AP globale (AP mission) et l'opération (OPI) c'est à dire entre le niveau de gestion supérieur et le niveau de gestion opérationnel et permet d'optimiser le suivi des opérations. Les engagements sont autorisés à la Ville dans la limite des affectations d'AP.

Concernant les règles de caducité des AP, le CGCT prévoit que les AP « demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation, elles peuvent être révisées » .

La Ville a donc adopté ce qui lui semblait être une règle de bon sens : elle procède à la clôture d'une AP lorsque toutes les opérations affectées à cette AP sont entièrement réalisées, c'est à dire lorsque toutes les dépenses sont constatées et que toutes les recettes affectées sont recouvrées.

Pour ce faire, chaque année, le Service du Budget d'Investissement et de la Programmation prépare, après consultation des services municipaux, la délibération du Conseil municipal qui clôture les opérations entièrement réalisées et qui annule les opérations définitivement abandonnées.

La Ville considère qu'elle suit et qu'elle apure ses AP et s'interroge donc sur la recommandation n°1 formulée par la Chambre.

D'une manière générale, on peut dire que le Conseil municipal est un acteur de premier rang dans la vie des AP : non seulement il les vote lors d'une séance budgétaire, mais il affecte à ces AP les OPI à chaque séance, clôture une fois par an les OPI réalisées et enfin clôture les AP dont les OPI sont entièrement terminées.

Pour ce qui est du stock d'AP, la Ville reconnaît que son volume est important. Cependant, fin 2010, ce n'est pas le chiffre de 3 milliards 133 millions d'€ comme indiqué par la Chambre qu'il faut retenir mais celui de 1 milliard 665 millions d'€ puisque 1 milliard 468 millions d'€ de Crédits de Paiement ont déjà été consommés à cette date.

Ce volume d'AP non encore utilisées traduit la politique d'investissement volontariste mise en oeuvre par la Municipalité qui a permis, tout en créant de l'emploi, de développer et de moderniser Marseille.

Par ailleurs, ce montant ne met nullement en péril l'équilibre budgétaire de la Collectivité car celui-ci est basé sur le seul montant des Crédits de Paiement inscrits au budget. Or, le volume annuel des CP est déterminé d'une part en fonction du rythme d'exécution des dépenses et d'autre part en fonction des capacités financières de la Ville déterminées chaque année sur la base des perspectives financières pluriannuelles élaborées par la Direction des Finances.

**b - Les AP/CP : un mécanisme utilisé au-delà de ce que permettent les textes**

La Ville réfute également cette affirmation de la Chambre et considère que celle-ci a une interprétation trop restrictive de l'article R2311-9 du CGCT, seule référence en la matière, qui dispose que « les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers ».

Dans le cadre du mode de gestion décrit précédemment, la Ville considère qu'elle se conforme parfaitement à cette définition.

Comme en 2006, la Chambre reproche à la Ville de gérer également en AP/CP les opérations à programme annuel (OPA) et de rendre ainsi opaque la politique d'investissement.

La Ville rétorque à nouveau que cette remarque n'est pas pertinente et qu'au contraire, la gestion en AP/CP présente de nombreux avantages et notamment celui de faciliter la lisibilité des comptes. La gestion des OPA dont les paiements peuvent s'étaler sur deux exercices est retracée pour plus de lisibilité sur des annexes distinctes de celles des OPI. La Ville conteste donc la vision minimaliste de la Chambre et maintient son appréciation extensive de l'article R2311-9 du CGCT.

Enfin, contrairement à l'affirmation de la Chambre, la Ville retrace bien la situation des AP ouvertes dans les annexes budgétaires établies conformément à la M14.

La Ville prend toutefois acte de la recommandation n°3 de la Chambre et présentera à l'avenir, dans la mesure du possible, des échéanciers de paiement plus détaillés.

En conclusion, la Ville pense déjà satisfaire à la recommandation n° 2 et essaiera d'améliorer le niveau de détail des documents relatifs aux AP/CP conformément à la recommandation n°3.

#### **1.4 - L'influence des restes à réaliser sur l'équilibre budgétaire**

Compte tenu de la persistance de la Chambre dans ses analyses, la Ville de Marseille ne peut que réitérer les explications fournies en 2006.

Le Code Général des Collectivités Territoriales dispose que « les restes à réaliser de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission de titres ».

Toutefois, il convient de bien distinguer la situation où les dépenses d'investissement sont gérées hors AP/CP de celle où elles sont gérées en AP/CP.

Dans le premier cas, tous les événements (engagements, liquidation et mandatement) affectant les dépenses s'effectuent au niveau des crédits budgétaires. La réglementation prévoit alors que pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.

Dans le second cas, il convient de distinguer la sphère pluriannuelle (les AP) de la sphère annuelle (les CP). La comptabilité des engagements est tenue au niveau de la première dans le cadre des AP votées qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au titre des investissements. Les liquidations et les mandaments sont effectués au niveau de la seconde dans le cadre des CP votés qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

Ce mécanisme permet d'engager des opérations se déroulant sur plusieurs années tout en respectant le principe de l'annualité au niveau du paiement. Les engagements non mandatés sont « conservés » au niveau des AP. Les CP inscrits au budget sont par contre consommables dans l'exercice et n'ont pas vocation à être reportés.

Pour ce qui est des restes à réaliser de recettes, la Ville confirme qu'ils correspondent bien à des recettes certaines (contrats d'emprunts et arrêtés de subventions systématiquement produits) qui participent au financement de dépenses d'investissement effectives.

Le Budget Primitif prévoit chaque année à sa section d'investissement d'une part, en dépenses, les CP découlant des engagements contractés dans la limite des affectations d'AP et d'autre part les recettes attendues pour leur financement. Le budget est équilibré en dépenses et en recettes.

Compte tenu de l'antériorité des dépenses par rapport à certaines recettes, l'exécution budgétaire fait apparaître un besoin de financement de la section d'investissement qui sera financé pour partie par l'affectation d'une part du résultat excédentaire de la section de fonctionnement et pour partie par la mise en restes à réaliser de recettes certaines.

Ces recettes seront constatées a posteriori : les emprunts reportés seront mobilisés en fonction des besoins effectifs de trésorerie (la Ville étant soucieuse de ne pas mobiliser trop tôt une recette coûteuse), les subventions reportées seront recouvrées après production auprès des organismes partenaires des dépenses effectivement réalisées (donc non reportables) et justifiées.

On peut citer à cet effet l'exemple du Stade Vélodrome. Les dépenses correspondent à un échéancier très précis résultant du contrat de partenariat public-privé que la Ville se doit de respecter chaque année.

Par contre, les recettes des collectivités partenaires sont assises sur des conventions ou arrêtés dont le versement est soumis à la production par la Ville de justificatifs de dépenses et malheureusement parfois au « bon vouloir » de certains co-financeurs. Il y a bien dans ce cas antériorité de la dépenses par rapport à la recette.

La Ville conteste donc une nouvelle fois la position de la Chambre et admet tout au plus une asymétrie cohérente.

## **1.5 - Des provisions irrégulières**

### **a - Provisions pour litiges et contentieux**

Le montant forfaitaire de 4 M€ de la provision pour contentieux a été inscrit en 2006 lors de la modification de la M14, puis prévu à l'identique sur les budgets suivants après une évaluation effectuée sur la base des contentieux ouverts en deuxième instance.

Trois paramètres soulignés de façon récurrente par le Service du contentieux posent méthodiquement problème pour une prévision exhaustive et rationnelle de ces risques :

- la probabilité d'une responsabilité municipale engagée : les seuls contentieux donnant lieu à des dédommagements prévisibles (support d'une partie du calcul pour les provisions) sont désormais du ressort de la Communauté Urbaine, il s'agit des accidents de voirie,

- le volume du montant à payer : l'écart entre les demandes d'indemnisation et les montants issus des jugements effectifs sont très importants,
- la durée aléatoire des procédures.

Globalement, la Ville respecte l'obligation de provisionner. Par ailleurs, l'inscription des crédits provisionnels au compte 6227 (frais d'actes et de contentieux) en sus de la provision de 4M€ a toujours permis à la Ville de Marseille d'honorer le risque arrivé à son terme l'année de conclusion du contentieux.

### **b - Provisions pour garanties d'emprunt**

Le rapport de la Chambre indique que « cette méthode n'est pas conforme à l'article R. 2321-2-2° du CGCT qui n'impose l'obligation de provisionner qu'en cas d'ouverture d'une procédure collective ou permet de provisionner en cas de risque avéré».

Or, cet article dispose aussi que « en dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ».

C'est pourquoi la Ville de Marseille a pris le parti de maintenir un système de provision semblable à celui adopté avant 2006, mais en l'adaptant.

Ainsi, la Ville provisionne à hauteur de 8% des annuités des 5 prochaines années des emprunts garantis de certains organismes considérés comme risqués/sensibles (type SCI ou associations), et non plus à hauteur de 2,5% du montant total des annuités d'emprunts garantis au 31/12 de tous les organismes privés.

Depuis 1995, aucune garantie n'a été mise en jeu, la Ville n'a dès lors jamais eu connaissance de l'ouverture de procédure collective sur un des organismes bénéficiaires d'une garantie d'emprunt.

Par ailleurs, la Ville sollicite l'avis du Receveur des finances sur les comptes de chaque nouvelle entité garantie (avis systématiquement suivi, et non pas simplement consultatif). De plus, chaque année, les organismes transmettent à la Ville l'ensemble de leurs comptes ainsi que les éventuelles hypothèques prises sur les biens garantis par la Ville (conformément à la convention signée entre la Ville et l'organisme bénéficiaire de la garantie).

De plus, la Direction de l'Évaluation des Politiques Publiques et Gestion Externalisée (DGEPE), qui est chargée plus particulièrement du suivi des satellites de la Ville, est sollicitée par la Direction des Finances pour toute nouvelle opération ne portant pas sur du logement social.

Elle assure également une mission d'analyse des comptes des organismes satellites de la Ville, lesquels constituent la majeure partie des organismes concernés par les provisions pour garanties d'emprunts. La DGPPE est donc tout à fait en mesure d'informer la Direction des Finances de l'ouverture d'une procédure collective.

Pour conclure sur les provisions, la Ville prend bonne note de la recommandation n° 4 de la Chambre mais estime se conformer à l'esprit de la nouvelle réglementation entrée en vigueur en 2006 qui repose sur une plus grande autonomie des collectivités locales en ce qui concerne l'évaluation des risques auxquels elles s'exposent et la constitution des provisions qu'elles estiment nécessaires.

La Ville rappelle enfin à la Chambre qu'elle a toujours fait face aux différents risques auxquels elle a pu être exposée et qu'elle a donc toujours honoré les dettes qui se sont imposées à elle.

### **1.6 - Une gestion défaillante de la TVA**

La Ville de Marseille a pris conscience d'un manque d'expertise dans le domaine de la TVA. Ce défaut de compétence, loin d'être intentionnel, est pénalisant au premier chef pour la Collectivité.

Par conséquent, des actions correctrices, allant dans le sens de celles formulées dans la recommandation n°5 de la Chambre, ont été mises en place récemment pour se conformer aux prescriptions réglementaires du Code Général des Impôts mais aussi dans le souci d'une meilleure gestion afin d'optimiser la récupération de la TVA par la voie fiscale en vue d'améliorer consécutivement les marges de manœuvre financière (TVA déductible).

Dans cette optique, dès 2011, deux nouveaux budgets annexes ont été créés, celui du Stade Vélodrome et celui des Espaces Événementiels relatif aux espaces locatifs du palais du Pharo.

En outre, en 2012, avec la mise en place du nouveau système d'information financier (Pégase) offrant de nouvelles possibilités contrairement au précédent logiciel extrêmement limité en la matière, des secteurs d'activités ont été créés sur le budget principal pour les services dont l'activité est assujettie à la TVA. Cette identification a permis de mettre fin à la gestion budgétaire des flux de TVA, ceux-ci impactant désormais des comptes de tiers gérés par le Comptable public.

Ces secteurs d'activités ont été créés en 2012 pour les services de l'Opéra, de l'Odéon, du Palais des Sports ainsi que du Dôme (salle de spectacles).

De plus, la Ville a souhaité aller plus avant dans ce domaine, les problématiques étant complexes et diverses, (TVA immobilière, TVA dans les contrats de partenariats public privé et notamment les DSP...), en autorisant, en 2013, le recrutement d'un cadre spécialisé en la matière, au sein de la Direction des Finances afin de borner les activités des services entrant dans le champ de la TVA, optimiser les ressources et réduire les risques de «frottement fiscal» au sein des contrats.

Il s'agit également de sensibiliser l'ensemble des acteurs municipaux de la chaîne comptable sur ce thème, de créer une culture fiscale de la TVA tout en palliant les difficultés également rencontrées dans ce domaine par les services locaux de la Direction du Trésor Public.

## **2 – LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE MARSEILLE**

### **2.1 - Une dette très lourde mais globalement peu risquée**

La Ville de Marseille se félicite du satisfecit prononcé par la Chambre en ce qui concerne la gestion de la dette qu'elle analyse notamment comme peu risquée.

#### **L'emprunt obligataire réalisé en 2012 :**

La Ville de Marseille étudie la faisabilité de recourir aux provisions pour les emprunts à amortissement « in fine ».

L'arbitrage définitif sera rendu en fonction de son impact sur l'équilibre budgétaire. De plus, la Ville élabore actuellement son programme EMTN (Euro Medium Term Notes) qui vise à réaliser des émissions de plus petit montant sur des maturités variées afin de lisser au mieux l'impact des amortissements « in fine ».

### **2.2 - Analyse financière**

Parmi les grandes villes de France, Marseille est dans une situation atypique puisqu'elle fait office non seulement de ville-centre mais aussi de périphérie. De ce fait, Marseille est moins riche que les autres grandes villes alors qu'elle supporte les charges de centralité (notamment dans les domaines culturel, sportif et de la sécurité avec le Bataillon de Marins-Pompiers) et qu'elle doit également s'occuper de sa périphérie. Cette particularité engendre une situation financière tendue qui n'a jamais pu être compensée, même partiellement, par les aides extérieures qui demeurent encore anormalement basses.

Face à cette situation, la Municipalité a, depuis plusieurs années déjà, pris les mesures budgétaires et financières qui s'imposent. Les efforts ont consisté non seulement à augmenter les recettes (recours au levier fiscal, cessions d'actifs) mais aussi à maîtriser les dépenses de fonctionnement (et notamment les charges de personnel). Cette stratégie a permis de mettre en œuvre une politique d'investissement volontariste, gage de modernisation et de développement de la ville tout en maîtrisant l'endettement.

La Ville de Marseille se félicite que la Chambre reconnaisse les efforts qu'elle a entrepris et qui se sont traduits par l'amélioration de la situation financière de la Collectivité depuis le précédent contrôle.

Elle est consciente, comme l'écrit la Chambre, que ces efforts doivent être poursuivis même si cela reste difficile. En effet, du fait de la « pauvreté » de la ville, les efforts entrepris doivent être plus importants pour parvenir à des résultats comparables. Ainsi, alors que le potentiel fiscal de Marseille est limité à 355€/hab contre 581€/hab pour Lyon, son effort fiscal est proportionnellement plus élevé, 1,88 contre 1,19, pour un produit fiscal limité 492€/hab contre 595 €/hab pour Lyon soit inférieur de 17%.

Ces efforts sont également rendus difficiles, comme l'écrit la Chambre, par la faible élasticité des recettes de fonctionnement hors fiscalité directe. Pour illustrer ce propos, on constate que les contributions directes, les dotations de l'État et les versements de la Communauté Urbaine concentrent 85,4% des recettes de fonctionnement, laissant seulement 5,6% aux autres impôts et taxes (dont les droits de mutation) et 7,4% aux produits des services. Toutefois, malgré la faible marge dégagée par les produits de gestion, leur augmentation réelle sur la période atteint 1,8% soit 0,2 point de plus que l'inflation.

Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, si la Ville note avec satisfaction que la Chambre considère qu'elles ont augmenté « lentement », elle tient toutefois à nuancer qu'elles ont augmenté « régulièrement ».

En effet, malgré l'importance des charges de personnel qui constituent 59% des dépenses de fonctionnement (et qui ont tendance à augmenter mécaniquement sans action volontaire sur les effectifs), il convient de souligner sur la période examinée une évolution moyenne réelle des charges globales de fonctionnement proche de 0.

Ainsi, alors qu'on enregistre une évolution moyenne annuelle de l'inflation entre 2006 et 2011 de 1,6%, les charges de personnel évoluent en réel de 0,0%, les charges à caractère général de 0,4% et les charges de gestion courantes de 1,9%. Ces résultats attestent de l'application d'une politique rigoureuse de gestion des dépenses notamment en ce qui concerne les charges de personnel.

En conclusion, la stabilité réelle des dépenses de fonctionnement et l'accroissement des recettes de même nature ont contribué à dégager les ressources nécessaires à la couverture du besoin de financement sans recourir de manière systématique au levier fiscal et sans augmenter l'endettement qui, bien qu'étant historiquement élevé, a même légèrement diminué depuis 2007 comme le reconnaît la Chambre.

Cette gestion, à la fois rigoureuse et porteuse d'avenir pour le développement de la ville, a été reconnue par deux agences de notation, FitchRatings et Standard & Poor's, qui ont respectivement décerné puis confirmé les notes A+ et A en mettant en avant « la gouvernance et la gestion financières positives de la Ville », « une stratégie financière claire » et « de bonnes performances budgétaires ».

### **3 – LA MAITRISE DES OPÉRATIONS FINANCIERES**

#### **3.1 - La nécessité de formaliser la mise en œuvre des règles budgétaires, comptables et financières**

Bien que la Ville de Marseille n'ait pas adopté de règlement financier qui demeure cependant facultatif comme le reconnaît la Chambre, elle ne se désintéresse pas pour autant de cette problématique.

Les règles budgétaires et comptables mises en œuvre par la Ville, qui sont toujours respectueuses de la réglementation en vigueur, étaient jusqu'à présent formalisées essentiellement sous la forme de notes de service.

Dans le cadre des chantiers relatifs à la modernisation de l'Administration, le Directeur Général des Services a initié en Avril 2011 la réalisation d'un guide des procédures dont la première version a été mise en service en janvier 2012.

Compte tenu du changement de progiciel de gestion financière intervenu concomitamment et des modifications que ce chantier était susceptible de produire, il a été décidé de différer la publication des procédures budgétaires et comptables.

Un groupe de travail sera constitué à ce sujet à l'issue de la mise en œuvre définitive du nouveau système d'information financier afin d'inclure à terme ces procédures dans le guide.

Si la Ville rejoint donc sur le fond la recommandation n° 7 de la Chambre, elle s'en éloigne cependant sur la forme puisqu'elle préfère dans un souci de cohérence et d'homogénéité regrouper l'ensemble de ses règles et procédures au sein d'un même document.

#### **3.2 - La nécessité d'améliorer les indicateurs de la comptabilité d'engagement et des délais de paiement**

La nécessité de réduire les délais de paiement a été clairement identifiée par la Ville de Marseille et est un objectif de l'administration. L'atteindre suppose d'avoir procédé à la modernisation des outils et à la révision des procédures, tout en conservant la sécurisation par le contrôle.

Dans le cadre de la refonte du système financier et de la modernisation de l'administration municipale, la Ville de Marseille travaille actuellement à la mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives de dépense qui aura un impact sur les circuits administratifs. Cette démarche nécessite d'avoir un système d'information pouvant l'accepter.

L'étude sur la dématérialisation des factures dès leur arrivée est en cours parallèlement à la mise en place du PESV2 (Protocole d'Échange Standard – Version 2) en collaboration étroite avec la Direction Régionale des Finances Publiques.

Concernant les tableaux de bord, les indicateurs de suivi du circuit de la dépense de l'engagement jusqu'au paiement seront élaborés grâce à l'info-centre, en cours de réalisation, du nouveau logiciel Pégase et permettront donc une meilleure gestion des délais de paiement.

Il convient de préciser que les chiffres relevés par la Chambre des montants pris en compte sur le 6711 (intérêts moratoires et pénalités sur marchés) ne retracent pas uniquement les intérêts moratoires générés par le retard de paiement de factures par les services municipaux mais tiennent aussi compte :

- des jugements défavorables sur des dossiers contentieux importants.

Ainsi ont été pris en compte en 6711 au moins les montants suivants suite à des jugements, pour :

- 2006 : NÉANT
- 2007 : 63 081,00 euros
- 2008 : 71 672,36 euros
- 2009 : 430 218,50 euros
- 2010 : 1 670,96 euros
- 2011 : NÉANT

- des retards de paiement de la part du Comptable public, non imputables à la Ville (2009 notamment).

Le Service du Contrôle Budgétaire et de la Comptabilité tient à jour annuellement le suivi du paiement des intérêts moratoires, et depuis 2008 ce suivi existe par service et par fournisseur.

Les montants relatifs aux intérêts moratoires par fournisseur doivent être éclairés par une analyse corrélant le chiffre d'affaires réalisé avec chacun et le nombre de factures pour établir un pourcentage explicitant l'impact du traitement administratif des dossiers et la part relative des intérêts dus pour retard de paiement.

En 2012, le changement de logiciel financier a généré un retard dans le paiement des factures; la totalité des mandats d'intérêts moratoires de l'année n'a pas été traitée ; ce retard sera de facto répercuté sur l'année 2013, impliquant une hausse mécanique des montants dus.

### **3.3 - L'absence de service d'audit interne**

La réorganisation des services de la Ville a abouti à une simplification de l'organisation de l'Administration municipale qui est devenue à la fois plus lisible et plus efficace.

Les cinq Délégations Générales en charge des grandes priorités de la mandature se sont substituées aux 15 Directions Générales, avec le souci de fonctionner sur le principe de la mutualisation des moyens et du rapprochement des équipes (84 directions opérationnelles réduites à 19 ; 2 grandes Délégations, la Délégation Générale Education Culture et Solidarité et la Délégation Générale Ville Durable et Expansion regroupées sur un seul site, mutualisation des régies...).

La création au même moment d'une mission de contrôle général de gestion placée sous la responsabilité des délégués généraux de la Délégation Générale Modernisation et Gestion des Ressources est une première étape de la future mise en place d'un service d'audit interne.

La réalisation par la MCGG d'un référentiel d'activités auprès des délégations, enrichie par la confection de tableaux d'indicateurs de gestion, devraient permettre l'identification de certains domaines où la gestion doit être encore améliorée.

## **4 – L'INFORMATION LACUNAIRE DU CONSEIL MUNICIPAL**

### **4.1 - La gestion de la dette**

Le rapport annuel sur la gestion de la dette présenté au Conseil municipal reprend, outre les exigences minimales de la circulaire du 25 juin 2010, des éléments relatifs au contexte financier permettant d'expliquer la stratégie de financement envisagée pour l'année à venir. Il indique également la répartition de l'encours entre taux fixes et taux variables ainsi que l'évolution du taux moyen, éléments qui n'apparaissent pas dans les annexes relatives à la dette. A noter que ce rapport est soumis au vote des élus concomitamment à l'adoption du budget primitif dans un souci de lisibilité.

Ce rapport est établi une fois par an et non au moins une fois par trimestre comme le souhaiterait la Chambre car les opérations relatives à la dette ne sont pas réalisées selon un rythme régulier, mais sont la plupart du temps exécutées en fin d'année.

Bien que la Chambre indique que « la gestion de la dette reste à Marseille une prérogative quasi exclusive de l'exécutif », il faut souligner que l'émission obligataire de 2012 a fait l'objet de deux votes du Conseil Municipal, que la mise en place du programme de Billets de Trésorerie a également fait l'objet d'une délibération en 2012, ainsi que la mise en place du programme EMTN.

Enfin, lors du débat d'orientations budgétaires, l'Adjoint aux Finances prend toujours soin d'exposer la stratégie de gestion de dette mise en œuvre l'année précédente et envisagée pour l'année à venir.

### **4.2 - Un débat d'orientation budgétaire lacunaire**

Bien que le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit la tenue annuelle d'un débat sur les orientations générales du budget, la réglementation n'impose pas de formalisme particulier et laisse donc toute latitude aux collectivités locales en ce qui concerne son organisation.

Dans ce cadre, la Ville de Marseille a pris le parti de confectionner un rapport de présentation synthétique qui rassemble des informations pertinentes non seulement dans le domaine budgétaire et financier mais aussi en terme d'actions et de projets concrets.

Au-delà des informations fournies dans ce document qui a avant tout pour but d'être un support aux échanges entre les Elus, la Ville précise à la Chambre que les enjeux en matière d'investissements et de financements (endettement notamment) font toujours l'objet de débats entre les différents groupes politiques comme peuvent en témoigner les comptes rendus des conseils municipaux relatifs aux orientations budgétaires.

Par ailleurs, il convient de noter que cette présentation, adoptée par la Ville depuis de nombreuses années, n'a jamais fait l'objet de remarques de la part des services de contrôle de l'Etat.

En conclusion, la Ville pense que la recommandation n° 9 formulée par la Chambre visant à recentrer le rapport d'orientations budgétaires sur les questions purement budgétaires pourrait être de nature à appauvrir le débat.

## 5 - LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ DU STADE VÉLODROME

### **5.1 - Sur la faisabilité du projet (page 31)**

La Chambre prétend rappeler à la Ville les modalités de montage d'une opération : *« Or, dans le phasage d'une opération, la collectivité n'élabore son programme qu'après s'être assurée de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée ».*

Il s'agit bien de la logique qu'a suivie la Ville dans ce dossier comme dans l'ensemble des dossiers municipaux.

Ainsi la Ville a engagé successivement les études préalables de faisabilité (2005), l'étude d'évaluation juridique, financière et économique, intégrant le volet technique (2008-2009), ainsi que la rédaction d'un programme fonctionnel détaillé (2009).

La faisabilité et l'opportunité ont été présentées aux comités consultatifs qui ont approuvé l'opération, ainsi qu'au Conseil Municipal.

L'ensemble de ces études cohérentes et complémentaires a conduit à la constitution d'un dossier de consultation.

Mais contrairement à ce que semble indiquer la Chambre, l'étude de faisabilité se situe nécessairement très en amont du programme fonctionnel.

Cela résulte au demeurant très clairement des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales et de l'arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat que cite la Chambre.

Ainsi, l'article L.1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales relatif à l'évaluation préalable ne mentionne nullement le programme fonctionnel comme un élément de ladite évaluation. Le programme fonctionnel n'est mentionné qu'à l'article L.1414-7 du même code, article relatif à la procédure de dialogue. Or, la procédure de dialogue compétitif est nécessairement postérieure à l'évaluation préalable puisque c'est sur la base de cette évaluation que le Conseil Municipal statue pour engager la consultation.

Au surplus, l'arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat auquel la Chambre croit pouvoir se référer dans son argumentation ne mentionne aucunement le programme fonctionnel.

Il est donc erroné d'imaginer qu'il eût été nécessaire d'arrêter le programme fonctionnel au stade de l'évaluation préalable.

Enfin, il est important de noter que la Ville a su préserver l'intérêt des deniers publics en anticipant plusieurs réglementations non obligatoires au moment du dialogue compétitif et qui ont généré, sur le projet lillois notamment, des augmentations de prix conséquentes : le changement de zone sismique et le changement de la réglementation en matière de risque d'inondation.

## **5.2 - Sur l'absence de justification de la jauge par rapport aux besoins du club ou aux exigences de l'UEFA (page 31)**

La Chambre prétend que « *aucun élément ne permet notamment de justifier le choix de la jauge par rapport aux besoins du club ou aux exigences de l'UEFA* ».

Il convenait, dans le cadre de l'EURO 2016 et afin de répondre au cahier des charges de l'UEFA, d'ajouter 4 430 places supplémentaires **pour les personnalités, comme le souligne la Chambre en page 41.**

Sans augmentation de la jauge, le projet eût alors consisté à mobiliser de l'argent public pour supprimer des places grand public au profit de places pour personnalités.

Tel ne pouvait assurément pas être la décision de la Ville de Marseille au regard de l'objectif général de bonne utilisation des deniers publics et de l'objectif particulier d'appropriation populaire des grands événements, objectifs qu'elle poursuit conjointement.

Il a donc été décidé d'ajouter une place grand public pour chaque place personnalité créée afin que le Stade Vélodrome demeure le stade de tous les marseillais.

C'est cette décision respectueuse du caractère populaire du Stade Vélodrome qui a abouti au choix de la jauge de 67.000 places.

## **5.3 - Sur l'absence de consultation de la MAPPP (page 33)**

Tout en rappelant que la consultation de la MAPPP n'est pas obligatoire la Chambre indique que « *la Ville s'est privée de son expertise qui a d'ailleurs été sollicitée pour deux autres PPP conclus pour des projets de grands stades, à Lille et à Nice* ».

Si la MAPPP a été consultée pour avis à Lille et à Nice tel n'a pas été le cas à Bordeaux.

La consultation du site de la MAPPP fait apparaître un recensement de 520 projets de PPP et un nombre de 201 avis depuis 2005 soit un taux de consultation de 38%. La non-consultation de la MAPPP n'a ainsi rien d'exceptionnel et constitue même une pratique très majoritaire (62%).

#### **5.4 - Sur le caractère contestable de l'argumentation (pages 34 à 40)**

##### **5.4.1 - Sur l'impact des dispositifs « plan de relance » (page 34)**

La Chambre relève bien que, dans l'évaluation préalable présentée en 2009, c'est la dégradation des conditions de financement résultant de la crise financière associée aux améliorations du dispositif juridique du contrat de partenariat qui confèrent un avantage au contrat de partenariat.

La Chambre entend contester cette argumentation en indiquant que l'amélioration du dispositif juridique du contrat de partenariat (loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, lois dites du « plan de relance ») ne confère pas intrinsèquement un avantage au contrat de partenariat puisque les deux dispositifs de ce contrat et de la concession bénéficient d'un cadre juridique relativement similaire en termes.

Si la Chambre s'était livrée à une analyse sérieuse des deux rapports d'évaluation, elle aurait pu relever que c'est précisément en raison de cette évolution législative conduisant à rétablir l'égalité entre le contrat de partenariat et la concession que le premier a trouvé, en 2009, une attractivité qu'il n'avait pas en juin 2008, avant intervention de ces modifications législatives datant de juillet 2008 et février 2009.

En d'autres termes, c'est en raison d'un dispositif juridique alors inabouti et le désavantageant par rapport à la concession que le contrat de partenariat avait été écarté dans l'évaluation préalable de 2008. Avec les lois de juillet 2008 et février 2009 ce désavantage a disparu.

Il s'agissait au demeurant de l'objectif poursuivi par le Législateur de juillet 2008 ainsi qu'il ressort clairement de l'exposé des motifs du projet de loi dont des extraits sont ci-dessous reproduits :

*« L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (CP) a créé un contrat d'un type nouveau permettant aux personnes publiques de rémunérer sur l'ensemble de la durée du contrat un partenaire privé chargé de financer, réaliser et gérer un équipement nécessaire à la personne publique.*

La pratique a montré la nécessité de plusieurs clarifications.

*Le Président de la République a en outre demandé au Premier ministre de mettre en place un plan de stimulation du partenariat public-privé dont le présent projet de loi constitue le volet législatif.*

Il a donc été décidé d'élargir le recours à ce nouveau mode contractuel dans le respect du cadre fixé par le Conseil constitutionnel. Le projet de loi ajoute deux nouvelles voies d'accès : celle de l'intérêt économique et financier pour la personne publique, au regard de l'ensemble des outils de la commande publique, et une voie d'accès sectorielle pour un temps limité.

*Le projet de loi procède en outre à plusieurs aménagements techniques pour assouplir le régime juridique applicable à la mise en œuvre de ces contrats. Il est apparu que le recours au CP était de fait pénalisé par un régime fiscal défavorable au regard du régime applicable pour les marchés publics. Le présent projet de loi tend à établir une égalité de traitement fiscal entre CP et marché public. Il sera complété ultérieurement par un volet réglementaire pour les textes fiscaux qui ne relèvent pas de la loi* ».  
(Projet de loi relatif aux contrats de partenariat, N°211, Sénat, session ordinaire de 2007-2008 / disponible sur <http://www.senat.fr/leg/pjl07-211.html>).

Il apparaît ainsi que le rapport d'évaluation de 2008 avait clairement identifié les imperfections qui affectaient alors le contrat de partenariat et qui le désavantageaient par rapport à la concession.

Dans le même temps le Législateur conscient de ces imperfections examinait un projet de loi permettant :

- d'apporter au régime du contrat de partenariat de nécessaires clarifications et des aménagements techniques l'assouplissant,
- de stimuler le recours au contrat de partenariat,
- d'établir une égalité de traitement entre le contrat de partenariat et les autres contrats de la commande publique.

Le rapport d'évaluation de 2009 a intégré ces évolutions législatives et pris acte que ce qui avait pu, en 2008, disqualifier le contrat de partenariat s'était estompé avec les évolutions législatives. Toute autre approche eût été éminemment contestable.

#### **5.4.2 - Sur la différence de conditions de financement entre contrat de partenariat et concession (page 34)**

La Chambre conteste les analyses de l'évaluation préalable portant sur les conditions de financement susceptibles d'être obtenues en contrat de partenariat et en concession.

Elle le fait assez étrangement en indiquant que « *les seuls opérateurs susceptibles de se porter candidat pour une concession ou un PPP de ce type sont les grandes entreprises du secteur et il n'est pas démontré que leurs conditions de financement bancaire diffèrent selon le montage juridique surtout si, derrière, est adossée une collectivité publique telle que la Ville de Marseille* ».

Une telle affirmation procède d'une méconnaissance totale des montages financiers mis en œuvre depuis les années 1990 pour le financement d'équipements publics dans le cadre de contrats de concession ou de partenariat public-privé.

Ces montages financiers font appel à la technique du financement de projet également appelée « *financement sans recours* » (ou « *à recours limité* »). Le financement de projet est un financement dont le service est assuré uniquement par les revenus du projet avec un minimum de garanties extérieures, la société de projet ne pouvant se retourner contre ses actionnaires que sont notamment les « *grandes entreprises du secteur* ».

Dans un tel montage il est radicalement erroné de se référer aux conditions de financement des « *grandes entreprises du secteur* » puisque ce ne sont précisément pas ces grandes entreprises qui portent l'emprunt mais la société de projet qu'elles ont constitué. Et cette société de projet n'a ni surface financière ni antériorité de crédit, ni notation lui permettant de bénéficier, en l'absence de cession Dailly acceptée, de bonnes conditions de financement

Ainsi en l'espèce, l'emprunt est porté par AREMA et non par GFC, CEPAC, CDC, FIDEPPP, EXPRIMM ou OFI INFRAVIA.

Cette technique du financement de projet est très majoritairement mise en œuvre depuis les années 1990 pour le financement des équipements publics. En l'espèce,

s'agissant des stades, elle a été mise en œuvre dans tous les projets de concession ou de contrat de partenariat (Stade de France, Stades du Mans, de Lille, de Marseille, de Nice ou de Bordeaux) et tout particulièrement les projets auxquels se réfère, à plusieurs reprises, la Chambre dans son rapport (Bordeaux, Lille et Nice).

En l'espèce, l'évaluation préalable de 2009 prenait en compte l'évolution très significative des conditions de financement suite à la crise financière et l'impossibilité, dans le cadre d'une concession, de recourir à la cession Dailly acceptée dès lors qu'il n'était pas envisagé de recourir à des subventions d'exploitation.

Cette impossibilité se traduisait à la fois par un écart de maturité et de taux des financements :

- concernant la maturité : les conditions de l'époque ne permettaient pas d'envisager une dette en risque sur le projet (cas pour une concession) d'une maturité de plus de 10 ans. La dernière concession de stade, celle du stade du Mans conclue en juin 2008 soit avant la crise financière, est d'une maturité de 13 ans ; depuis, la situation ne s'est guère améliorée puisque aucun projet de stade même réalisé en contrat de partenariat n'a pu être financé par le biais d'une dette en risque sur le projet en phase d'exploitation, les prêteurs étant totalement adverses au risque de recettes d'un équipement sportif,
- concernant les taux : l'évaluation préalable fait apparaître un écart de 40 points de base en faveur du contrat de partenariat grâce à la cession Dailly alors même que l'hypothèse de durée de financement s'élevait à 20 ans contre 10 ans dans l'hypothèse de dette en risque sur le projet (cas de la concession).

Une telle approche est parfaitement fondée et ne saurait être contestée en avançant, en méconnaissance totale des modalités de financement privé des équipements publics, que les conditions de financement des grandes entreprises du secteur ne différeraient pas selon le montage juridique !

La Chambre fait ensuite référence à la possibilité qu'aurait eue le projet de bénéficier de la garantie partielle de l'Etat au titre des projets prioritaires dont le contrat était signé avant le 31 décembre 2010.

Cet argument procède là encore d'une étonnante méconnaissance d'un dispositif qui n'avait pas été imaginé pour les stades de l'EURO 2016 (notion de projets prioritaires) et qui, au demeurant, n'a été mis en œuvre pour aucun d'entre eux.

#### **5.4.3 - Sur le recours au critère de la complexité et non aux critères de**

## **L'urgence ou du « bilan » (pages 35 et 36)**

La Chambre conteste la possibilité du recours au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité en citant l'avis n°2006-113 de la MAPPF sur le Grand Stade de Lille.

Il eût été pertinent que la Chambre procède à une lecture attentive et exhaustive de l'avis qu'elle cite.

Celui-ci admet s'agissant du stade de Lille l'existence de la complexité dans des termes très clairement transposables au projet de reconfiguration du Stade Vélodrome, ainsi qu'en attestent les extraits ci-dessous reproduits du dit avis :

*« Le projet présente une importante complexité fonctionnelle. La réalisation d'un stade de grande capacité qui doit répondre à des contraintes et réglementations nombreuses présente des difficultés de réalisation. Celles-ci peuvent cependant être considérées comme insuffisantes pour faire reconnaître à elles seules la complexité du projet au sens de l'ordonnance.*

*Mais à ces difficultés techniques vient s'ajouter incontestablement une complexité fonctionnelle : l'activité première de l'enceinte sera bien sûr le football et l'accueil du club résident ; mais le projet envisagé, surtout dans le cas du scénario le plus évolué, implique également une optimisation de l'exploitation à travers d'autres fonctionnalités qui ne sont pas liées à l'activité sportive : hôtellerie, activité de congrès, accueil de concerts ou autres événements... Or l'optimisation de l'exploitation du stade dépend étroitement des solutions qui seront proposées par les candidats et qui pourront combiner divers éléments (notamment couverture du stade, gestion de la pelouse, dimensionnement des espaces et des équipements annexes ...).*

**Le montage juridique et financier est intrinsèquement complexe. Cette complexité est directement liée à la question de l'exploitation optimale de cet équipement. L'économie du projet repose sur une diversification des recettes du partenaire privé, à travers une optimisation des recettes annexes découlant d'activités accessoires. De plus un optimum doit être trouvé dans la répartition des risques entre les divers acteurs pour chacune des activités, principales et annexes. Enfin un facteur de complexité juridique du montage résulte de la présence d'un club « résident », qui rend nécessaire de prendre en compte dans le contrat la gestion de l'interface entre les responsables du club et le titulaire du contrat de partenariat, notamment pour l'organisation des événements de masse dans l'enceinte sportive.**

**Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité**

**tel que l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat.**

*Le recours à la procédure de dialogue compétitif, qui découle du caractère de complexité du projet, paraît particulièrement opportun pour ce projet ».*

Contrairement à ce qui est allégué dans le R.O.D., la MAPPP a ainsi clairement reconnu la complexité dans le projet de stade de Lille, à la fois la complexité technique et celle du montage juridique et financier.

La complexité reconnue par la MAPPP dans cet avis est évidemment transposable à l'identique au projet de reconfiguration du Stade Vélodrome. Il suffit pour s'en convaincre de lire les extraits ci-dessus reproduits de l'avis. Cette complexité est en outre accrue dans le projet de reconfiguration du Stade Vélodrome s'agissant d'une opération de réhabilitation d'un stade réalisé pour partie en 1937 et pour partie en 1998 ainsi que d'un chantier en mode occupé.

En revanche, la solution retenue par la CAA de Bordeaux dans l'arrêt cité par la Chambre n'est assurément pas transposable. Dans cette affaire, la ville de Biarritz avait conclu un marché de maîtrise d'œuvre, qui avait été exécuté jusqu'au stade APD avant recours au contrat de partenariat avec transfert de la maîtrise d'œuvre. C'est pour cette raison que la Cour a considéré que la Ville de Biarritz *« ne saurait donc être regardée comme ayant été dans l'impossibilité de définir, seule et à l'avance, les moyens techniques répondant à ses besoins »*.

Si la Ville de Marseille considère comme la Chambre que la complexité *« ne peut se limiter à l'invocation des difficultés inhérentes à tout projet »*, elle pense que la complexité importante du projet de rénovation du stade Vélodrome s'éloigne substantiellement des difficultés inhérentes à tout projet.

Le dialogue compétitif a confirmé la grande complexité tant technique que juridique et financière de ce projet. La Ville a d'ailleurs reçu dans le cadre des Rencontres Internationales des PPP co-organisées par la MAPPP le prix de la complexité maîtrisée pour le contrat de partenariat du Stade Vélodrome.

Les développements contestant en cette partie du rapport la complexité sont d'ailleurs en totale contradiction avec ce que la Chambre souligne elle-même en page 43 de son rapport (4<sup>ème</sup> paragraphe), lorsqu'elle souligne la *« complexité de l'ingénierie juridique et financière du montage »*.

Par ailleurs la *« préconisation purement technique »*, qui resterait à confirmer par des hommes de l'art, de *« réaliser l'opération de couverture depuis l'intérieur »* (page 35)

aurait imposé de fermer le stade pendant les travaux.

En l'espèce nonobstant son coût, le choix de réalisation en mode occupé s'est naturellement imposé au regard :

- de la pertinence du maintien à Marseille du premier spectacle vivant de l'agglomération en nombre de spectateurs,
- de l'activité économique induite,
- mais surtout de l'impossibilité radicale et du caractère totalement fantaisiste d'un déplacement de 42.000 spectateurs tous les 15 jours dans un stade d'une jauge permettant de les accueillir, qui, compte tenu du parc disponible en France et de la rénovation (elle aussi en mode occupé) de Geoffroy-Guichard à Saint-Etienne, n'aurait alors pu être que le Parc des Princes avec des enjeux de transport et de sécurité ainsi que les coûts afférents.

La Ville prend acte de cette préconisation de la Chambre et propose de saisir Monsieur le Préfet de Police pour en explorer la pertinence en vue de la présente saison. Les événements survenus le week-end du 18 mai 2013 lorsque des supporters marseillais et lyonnais se sont rencontrés sur une aire d'autoroute semblent néanmoins clairement confirmer les difficultés inextricables que pourraient générer d'importants déplacements de supporters pour suivre pendant deux ans leur équipe « à domicile ».

La Chambre note enfin que les deux autres conditions de recours au contrat de partenariat auraient pu fonder ledit recours en l'espèce (page 36).

Sur l'urgence, la jurisprudence en 2009 permettait de douter de la possibilité d'invoquer cette condition de recours. La condition d'urgence était en effet diversement appréciée (TA Orléans, 29 avr. 2008, *Lenoir et syndicat national des entreprises de second œuvre du bâtiment* ; CAA Nantes, 23 janv. 2009, *Dpt du Loiret*, req. n° 08NT01579). Ce n'est qu'en 2010 que le Conseil d'Etat a figé la jurisprudence sur l'interprétation de l'urgence comme condition de recours au contrat de partenariat (CE 23 juill. 2010, *M. Lenoir et a.*, n°326544).

La MAPPP indique d'ailleurs, en octobre 2009, dans son avis n°2009-22 sur le stade de Nice: « **Le critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre, par la Ville de Nice** » (Avis n°2009-22 sur le projet de Grand Stade de Nice rendu le 14 octobre 2009, Gestion et Finances Publiques, n°10, Octobre 2011, p.738). C'est donc nécessairement à juste titre que le critère de l'urgence a pu être écarté.

Sur le bilan favorable il n'y avait au moment de l'évaluation préalable que très peu de

retour d'expérience s'agissant d'une condition introduite par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat. Toujours dans sa communication relative à l'avis n°2009-22 sur le stade de Nice et sous la plume de son directeur, la MAPPP indiquait : « *Le rapport ne s'est pas réellement interrogé sur le recours au critère « du bilan ». Il estime en effet – et l'argument ne manque pas de poids – qu'en tout état de cause, le recours au dialogue compétitif étant éminemment souhaitable pour attribuer un projet de ce type, une démonstration doit être faite de la complexité, ce qui justifie le recours à ce critère* » (Avis n°2009-22 sur le projet de Grand Stade de Nice rendu le 14 octobre 2009, Gestion et Finances Publiques, n°10, Octobre 2011, p.738).

#### **5.4.4 - Sur la limitation de l'analyse à deux options : contrat de partenariat et concession (pages 37 et 38)**

La Chambre considère « *peu compréhensible que l'analyse comparative ait été limitée à deux schémas juridiques : concession et PPP* » (page 37).

Il convient de noter que dans sa communication relative à l'avis n°2009-22 sur le stade de Nice et sous la plume de son directeur, la MAPPP indique s'agissant de cette même option retenue pour l'évaluation préalable relative au Stade de Nice: « ***Le raisonnement conduisant à ce choix paraît peu réfutable*** » (Avis n°2009-22 sur le projet de Grand Stade de Nice rendu le 14 octobre 2009, Gestion et Finances Publiques, n°10, Octobre 2011, p.738).

La Chambre ne peut donc sérieusement reprocher à la Ville de Marseille d'avoir retenu ce périmètre de comparaison « peu réfutable ».

Elle ne peut dans tous les cas pas pertinemment le faire en se référant au rapport de la Commission Seguin (Commission Grands Stades) pour rappeler que pour les enceintes de plus de 25.000 places « *en dehors du contrat de concession utilisé par exemple pour le Parc des Princes à Paris, le Stade de France et celui du Mans, ou du PPP utilisé pour le grand stade de Lille et ceux de Nice et Bordeaux, sont également utilisés la formule de la concession domaniale (grand stade Gerland de Lyon), du bail emphytéotique administratif (stade Bollaert de Lens), ou du financement privé (projet pour le stade de l'Olympique Lyonnais)* ».

Une analyse même succincte des projets cités établit que contrat de partenariat et concession étaient bien les deux seuls cadres juridiques à comparer, les autres schémas cités n'étant pas adaptés :

- la concession domaniale du Stade de Gerland n'a pas pour objet le financement et la réalisation de travaux, le Stade de Gerland n'étant au demeurant pas

destiné à accueillir des rencontres de l'EURO 2016,

- le bail emphytéotique administratif consenti à un club n'est pas davantage adapté : les projets ainsi envisagés à Nancy et Lens ont échoué sur des problématiques de financement et si le second semble aujourd'hui se concrétiser, c'est dans le cadre d'un financement exclusivement public,
- enfin s'il a été annoncé cet été la finalisation du financement du projet de l'Olympique Lyonnais, celui-ci :
  - prévoit comme condition suspensive l'octroi d'une subvention de 20 M€ du CNDS (Centre National pour le Développement du Sport), subvention que le CNDS n'a, à ce jour, effectivement versé pour aucun des projets de stades de l'EURO 2016,
  - repose sur de substantiels apports de financements personnels de Messieurs Jean-Michel Aulas et Jérôme Seydoux ([www.lyonmag.com](http://www.lyonmag.com), *Grand stade de l'OL : JMA met la main à la poche*),
  - a été finalisé dans des délais très longs puisque le nouveau stade était initialement annoncé en... 2010 et que les travaux n'ont commencé qu'en 2013 avec une livraison prévue pour 2016, soit six années de retard ; de tels délais ne permettraient assurément pas, en l'espèce, d'envisager que l'EURO 2016 puisse se tenir à Marseille.

Enfin l'hypothèse de réalisation par l'Olympique de Marseille dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif ne pouvait pas sérieusement être prise dans le contexte de la crise financière. D'évidence, un club sportif n'est pas en mesure de mettre en œuvre le financement d'une telle opération (cf. exemples de Lens et de Nancy), les dispositions du code du sport écartant toute garantie publique des emprunts.

Le Rapport ARENAS 2015 de la Commission Grandes Salles, postérieur au rapport Seguin sur les Stades de l'Euro 2016 et s'appuyant sur les montages des différents projets d'équipements sportifs en cours à l'époque, indique sur ce point :

**« Dans le contexte actuel, le financement par un club sportif d'un projet d'équipement s'avère excessivement délicat. Le montant de l'opération, la maturité souhaitée (longue) ainsi que le profil de l'emprunteur (club sportif donc « à risque ») sont appréhendés par les organismes prêteurs avec beaucoup de réticences. Il en sera de même pour un investisseur indépendant, privé, désireux d'intégrer le club.**

*L'accès au financement et l'obtention de bonnes conditions de financement (taux et*

maturité) passent donc, inéluctablement, par des garanties publiques.  
(...)

***Certains projets pourraient être développés ou portés par les clubs sportifs eux-mêmes. En l'état actuel du droit, l'article L.113-1 du code du sport interdit l'octroi de garanties d'emprunts par les collectivités locales et leurs groupements aux clubs sportifs.***

*Paradoxalement, les collectivités territoriales peuvent ainsi garantir les emprunts d'entreprises privées à hauteur de 50 % à 80 % de l'emprunt mais ont l'interdiction de garantir les emprunts des clubs sportifs professionnels. Ces garanties ne seraient pas destinées au fonctionnement du club mais à des investissements en équipements dans lesquels il est politiquement et économiquement pertinent de voir les clubs s'impliquer d'avantage.*

*La Commission propose une évolution de l'article L.113-1 du code du sport afin que le dispositif de garantie publique des emprunts contractés en vue de la réalisation d'enceintes sportives puisse également bénéficier aux projets portés par des clubs sportifs professionnels en contrepartie d'une obligation d'affectation sportive prioritaire pour la durée de l'emprunt garanti » (Page 71 du Rapport).*

Les projets nancéens et lensois illustrent clairement le propos : les clubs n'ayant pas pu mobiliser le financement (sur des projets de montant bien plus faible) alors même qu'une loi (loi n°2011-617 du 1<sup>er</sup> juin 2011) a été votée spécialement pour faciliter le recours au bail emphytéotique administratif. Cette loi qui date de 2011 ne pouvait évidemment pas être prise en compte dans l'évaluation préalable de 2009, ni dans les choix de la Ville sur la possibilité d'un bail emphytéotique confié à l'OM.

## **5.5 - Sur le caractère prétendument sommaire de l'analyse des coûts et des risques (pages 38 et 39)**

### **5.5.1 - Sur les coûts**

L'évaluation préalable de 2009, présentée à l'Assemblée Délibérante le 9 juillet 2009, est constituée :

- du rapport d'évaluation préalable du 22 juin 2009,
- du rapport final « mission d'évaluation stade Vélodrome »,
- de la mise à jour de l'évaluation préalable.

Contrairement à ce qu'indique la Chambre le deuxième rapport constitutif de l'évaluation préalable présente, dans ses pages 24 à 42, un détail exhaustif des différents scénarios de programmation et des coûts afférents, précisant coûts de travaux, de maîtrise d'œuvre et autres prestations intellectuelles nécessaires au montage d'un projet.

### **5.5.2 - Sur les risques**

Ainsi qu'il a été exposé, l'évaluation préalable retient une comparaison entre concession et contrat de partenariat, comparaison dont la MAPPP a indiqué le caractère « *peu réfutable* » (voir ci-dessus).

Or ce périmètre de comparaison induit nécessairement une limitation de l'évaluation des risques dans l'approche comparative entre concession et contrat de partenariat.

En effet dans ce périmètre de comparaison la performance d'un concessionnaire ou d'un partenaire ne peut qu'être supposée équivalente ainsi que le fait l'évaluation préalable du Stade de Nice validée par la MAPPP.

Il ne peut ainsi être sérieusement allégué, ainsi que le fait la Chambre, que les risques de construction seraient différents en concession et en contrat de partenariat. Il est pareillement contradictoire d'avancer que la comparaison des risques ne pouvait se limiter à l'aléa sportif en mettant en avant un risque d'exploitation lié au loyer de l'Olympique de Marseille ...

Il pourra être enfin relevé que la délibération du 9 juillet 2009 n'engageait qu'à la consultation et non à la signature du contrat de partenariat. La signature du contrat de partenariat a été autorisée par délibération du 27 septembre 2010 à l'occasion de laquelle les conseillers municipaux ont disposé de l'ensemble des informations techniques, juridiques et financières permettant d'appréhender la nature exacte de l'opération et des risques afférents ainsi que l'intérêt de celle-ci pour la Ville de Marseille.

### **5.5.3 - Sur l'absence de projection de l'impact budgétaire à moyen terme pour évaluer la soutenabilité du montage**

En l'état du droit à l'époque de l'évaluation préalable aucune disposition n'imposait d'étude sur la soutenabilité budgétaire au stade de l'évaluation préalable.

Une telle prise en compte est depuis quelques mois imposée par le décret n°2012-1093 du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics applicables à l'Etat, ses établissements publics et les établissements publics de santé.

Il ne saurait donc être sérieusement reproché à la Ville de Marseille la non-prise en compte d'une réglementation qui n'entrera en vigueur que plus de trois ans après !

Enfin c'est la délibération du 27 septembre 2010 autorisant la signature du contrat de partenariat (et non celle du 9 juillet 2009 approuvant le principe du recours au contrat de partenariat et l'engagement de la procédure) qui intégrait en annexe, tel que prévu par l'article L 1414.10 du CGCT, *« une information comportant le coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique. Cette part est mesurée dans des conditions définies par décret. »*

#### **5. 6 - Sur la prétendue absence de stratégie prospective en matière de GER (page 40)**

Aucun lien de causalité ne saurait être sérieusement établi entre la gestion patrimoniale antérieure du stade par la Ville de Marseille et sa capacité à analyser les projets sur les engagements de performance pour le GER et l'entretien maintenance.

Les pages 31 à 43 du rapport d'analyse des offres, transmis à la CRC dans le cadre de son contrôle, permettent d'apprécier le détail des analyses réalisées grâce à l'expertise technique interne mobilisée, comme le mentionne l'organigramme de l'équipe projet mise en place pour les phases préalables à la signature, fourni également à la Chambre.

Par ailleurs, il n'y a pas plus de causalité entre la stratégie d'entretien du patrimoine communal, résultant d'arbitrages budgétaires et non de la qualité de l'expertise interne, et l'objectif qu'elle poursuit à travers le projet de reconfiguration et le contrat de partenariat. La gestion patrimoniale antérieure résultait d'arbitrages budgétaires.

La mise en œuvre du projet de reconfiguration dans le cadre d'un contrat de partenariat permet sur ce point tout particulièrement d'assurer une pérennité du nouveau stade à travers une approche en coût global intégrant les charges de GER.

Enfin, dans le cadre de la régularisation des relations entre la Ville de Marseille et l'Olympique de Marseille, ce dernier paye depuis 2011, l'ensemble des fluides,

charges d'entretien et de nettoyage, dégradations et adaptations du stade à la demande du club. Ainsi, la Ville s'assure de la participation du club résident au maintien en état de l'équipement.

## **5.7 - Sur la prétendue surévaluation des besoins**

### **5.7.1 - Problématique de la jauge (pages 41 et 42)**

Si la Chambre concède que la fréquentation moyenne du Stade Vélodrome pour la saison 2009/2010 s'élève à 50 045 spectateurs, elle oublie de mentionner que 5 matchs de la saison précitée ont connu une affluence supérieure à 55.000 places, 5 autres matchs une affluence supérieure à 50.000.

L'affluence moyenne de 50.045 spectateurs est au demeurant contrainte par la jauge maximale dont il convient de rappeler qu'elle est « amputée » des 3 000 places réglementairement réservées aux supporters du club visiteur.

La Chambre allègue que seules 2 500 places grand public ont été créées pour 4 430 places à prestations, sans démonstration ni explication de ce chiffre.

La Ville maintient qu'une place grand public a été ajoutée pour une place à prestations nouvellement créée. La jauge « réelle » (correspondant au nombre de places effectivement commercialisables) du Stade Vélodrome avant reconfiguration s'élevait ainsi à 58.000 places, la fréquentation la plus importante jamais constatée en Ligue 1 s'élevant à 57.609 spectateurs (en 2006 à l'occasion d'un match Olympique de Marseille – Olympique Lyonnais). En portant la jauge à 67.000 places le projet l'augmente de 9.000 places (67.000 – 58.000) dont 4.430 places à prestations et 4.570 places grand public.

Concernant ce que le rapport appelle, en page 41, les exigences de l'OM, il convient de rappeler que les espaces utilisés sont strictement induits par le cahier des charges de l'EURO 2016 et que l'objectif poursuivi a été d'en assurer une pertinente réutilisation en dehors de cet événement. A titre d'illustration la Chambre relève que le vestiaire de l'OM fera 344 m<sup>2</sup> alors que seulement 200 m<sup>2</sup> sont exigés par le cahier des charges de l'EURO 2016. En l'espèce, le vestiaire de 344 m<sup>2</sup> résultera d'une utilisation, pendant l'EURO 2016, d'espaces de bureaux des organisateurs et de stockages qui étaient imposés dans le cadre de cette compétition et qui n'ont, en dehors de celle-ci pas d'utilité.

Le choix a en effet consisté à réutiliser les surfaces de plancher ainsi créées pour les besoins de l'EURO 2016. Ce choix s'est imposé de lui-même : fallait-il n'utiliser ces

surfaces de plancher qu'à 4 ou 5 reprises (les matchs de l'EURO 2016 pendant un mois) ou à plus de 750 reprises sur 30 ans (sur la base de 25 matchs par an) ?

### **5.7.2 - Sur la définition des besoins (page 42)**

Il ne saurait être sérieusement allégué, ce que fait pourtant la Chambre, que la définition des besoins aurait été profondément modifiée tant sur le périmètre du projet que sur son économie.

Le projet, depuis sa faisabilité en 2005 consiste en :

- la reconfiguration du stade Vélodrome,
- la création d'un programme immobilier d'accompagnement.

Le projet a également confirmé l'hypothèse évoquée depuis l'origine du projet de réaliser l'extension du stade Delort. Par ailleurs, et ainsi que la Chambre a pu le constater sur la base des pièces qui lui ont été remises, les documents de consultation n'ont, entre le dossier de demande d'offre initiale et le dossier de demande d'offre finale, été modifiés qu'à la marge et uniquement au vu des discussions en dialogue.

### **5.8 - Sur le déroulement du dialogue compétitif**

En page 45, la Chambre relève que l'absence de fixation de la redevance au moment de la signature du contrat résulte notamment de l'échec des discussions sur la variante en phase de mise au point du contrat. Cette absence de fixation qui n'est pas inédite puisque tel a été également le cas à Nice ou encore au Stade de France, ne met pas, contrairement à ce qu'indique la Chambre, la Ville dans des conditions défavorables.

Conformément aux recommandations de la Chambre, la fixation du loyer fera l'objet d'une stricte application des principes définis par la jurisprudence et mis en œuvre notamment à Lille et à Bordeaux. La Ville prend sur ce point acte des observations de la Chambre s'agissant du montant, selon elle, pertinent de loyer.

Enfin, la Ville rappelle à la Chambre que contrairement à ce qu'elle indique en se référant au rapport de Monsieur Besson, l'Olympique de Marseille dispose à ce jour d'un actif matériel conséquent lui permettant d'assurer une stabilité financière à la société : en effet, la municipalité a cédé le Centre d'Entraînement Robert Louis Dreyfus en mai 2013 pour une valeur de 6 Millions d'Euros.

Ainsi, l'Olympique de Marseille se trouve propriétaire d'un ensemble foncier et patrimonial essentiel pour son développement économique. Il semble dès lors que la situation du club résident soit à considérer différemment au regard de ses relations avec la Ville de Marseille.

### **5.9 - Sur les risques liés à la disponibilité (page 47)**

Nous ne partageons pas l'opinion selon laquelle l'entretien des ouvrages existants serait financé irrégulièrement par de l'investissement.

La réalisation en mode occupé induit un phasage des travaux et une sécurisation du patrimoine existant jusqu'à l'intervention des travaux sur le dit patrimoine.

Dans le cadre d'une gestion rationnelle des risques, l'ensemble du patrimoine a été transféré sous la responsabilité du partenaire dès le démarrage du chantier, les travaux de rénovation étant adaptés au phasage d'utilisation du site. Tout autre schéma aurait induit un partage de risques entre la Ville et AREMA avec d'inextricables chevauchements et responsabilités croisées.

### **5.10 - Sur la prétendue absence d'audit indépendant du modèle financier (page 49)**

Le modèle financier a fait l'objet d'un audit par un cabinet d'audit international indépendant, Grant Thornton. Il s'agissait d'une exigence du Dossier de Demande d'Offre Finale. Au demeurant, un tel audit constitue une condition préalable à la signature des documents de financement par les prêteurs.

L'Etat, de manière similaire, fait auditer le modèle financier par un cabinet indépendant, sous la responsabilité du titulaire du contrat.

### **5.11 - Sur l'augmentation prétendument improvisée de la contribution (page 49)**

La Ville avait, dans le cadre de la consultation, retenu deux hypothèses prudentes de subventions : 60 M€ et 100 M€. Ces hypothèses, qui à l'époque étaient les plus probables, avaient été définies pour la comparaison des offres des candidats et ont abouti au choix de l'attributaire pressenti.

Dans ces deux scénarios, la Ville ne versait aucune contribution en période de construction et l'ensemble des subventions (qu'elles soient de 60M€ ou de 100 M€) provenait des collectivités et de l'Etat.

En fin de procédure, les partenaires publics ayant unanimement confirmé leurs participations, la Ville a estimé inconcevable de ne pas financer le projet également en période de construction, comme la loi l'y autorise et après que des simulations aient permis de déterminer le scénario le plus avantageux.

Ces simulations ont été réalisées lors de l'analyse des offres finales pour les deux candidats selon des critères identiques et comparaient un scénario avec 100 M€ de subventions (sans apport de la Ville) et un scénario avec une contribution supplémentaire de 30 M€ apportée par la Ville en période de construction.

Cet exercice a démontré que le second scénario était plus pertinent pour le coût du projet et donc pour la bonne utilisation des deniers publics : le surcoût d'un emprunt par la Ville de 30 M€ étant plus que compensé par la baisse de la redevance financière.

	<b>Subvention de 100 M€</b>	<b>Subvention de 130 M€</b>	<b>Variation 100 M€ / 130 M€</b>
RB1	11 466	8 636	-24,7%
RB2	3 379	3 379	0,0%
RB3	1 774	1 774	0,0%
RB4	3 140	3 140	0,0%
RB5	200	200	0,0%
<b>Total - Redevances</b>	<b>19 959</b>	<b>17 129</b>	<b>-14,2%</b>
Annuité Emprunt Ville	-	1 842	-
<b>Coût annuel Total</b>	<b>19 959</b>	<b>18 971</b>	<b>-5,0%</b>

\* Annuité d'un emprunt équivalent au montant de la subvention, remboursé sur 30 ans à un taux de 4,50%.

C'est donc de façon tout à fait réfléchie, calculée et pertinente que la Ville a mis en place une subvention supplémentaire car elle représentait donc une solution plus avantageuse économiquement par rapport à une solution avec 100 M€ de subventions.

## **5.12 - Sur la prétendue anticipation à tort des subventions externes (page 50)**

La Ville de Marseille partage le constat fait par la Chambre de la seule responsabilité de l'Etat dans le défaut de versement de la subvention dûe et contractualisée par une convention de financement signée par la Ville et le CNDS le 31 décembre 2011.

Pour rappel, le montant de la subvention de l'Etat a été annoncé dès le 1<sup>er</sup> juin 2010, soit avant la signature du contrat de partenariat. Dans le second semestre 2010, le projet de loi de Finances pour 2011 a prévu un prélèvement complémentaire de 0,3% sur les jeux de la Française des Jeux, prélèvement affecté au « *financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive dénommée « UEFA Euro 2016 » ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci* ». Cette modification a été introduite dans l'article 1609 novovicies du Code Général des Impôts.

La Ville a donc pu **en toute confiance légitime, sur la base d'un engagement écrit de l'Etat et d'une loi de la République**, envisager le versement des subventions de l'Etat selon l'échéancier prévu. Si en la matière il existe une imprévision, c'est celle de l'Etat et un préjudice, c'est celui de la Ville de Marseille.

Les autres subventions sont au demeurant versées selon l'échéancier prévu.

### **5.13 - Sur le prétendu surdimensionnement de l'emprunt (page 50)**

La délibération prévoyait en effet un emprunt minimum de 32,5 M€ en tenant compte des subventions maximales des partenaires publics. Le montant des participations des autres partenaires publics étant en diminution de 10 M€ c'est ainsi un financement Ville de Marseille de 42,5 M€ qui sera nécessaire.

Pour le reste les frais financiers indûment supportés par la Ville de Marseille liés aux 8,4 M€ correspondent à l'absence de versement par l'Etat du premier acompte de sa subvention. Nous considérons comme la Chambre qu'il y a effectivement un préjudice pour la Ville de Marseille. Plusieurs courriers à cet effet ont été adressés à Mme la Ministre des Sports.

### **5.14 - Sur la gestion de la TVA (page 51)**

La Chambre relève que les positions prises, dès l'origine du dossier, par la Ville de Marseille étaient conformes à la réglementation en vigueur.

La position de l'Administration des Finances Publiques a effectivement induit un

blocage. Il n'a néanmoins pas été jugé pertinent d'engager la procédure de réquisition.

### **5.15 - Sur le financement supposé « onéreux » par le partenaire (page 52)**

Concernant le niveau de fonds propres alloués au projet, la Ville de Marseille a déjà fourni une réponse à la Chambre en décembre 2012.

Le niveau de fonds propres (et par là, le gearing du projet) permet de compenser, comme le souligne la Chambre, le risque d'exploitation (risque pour le partenaire de ne pas percevoir de recettes à hauteur des sommes garanties à la Ville). Ceci est reflété par des critères précis de robustesse, qui doivent être respectés sur toute la durée d'exploitation.

A cet effet, il avait été demandé aux candidats de fournir un scénario « stress case » correspondant au scénario dégradé de baisse des recettes sur la base duquel ils ont dimensionné leurs exigences de robustesse financière. C'est le respect de cette contrainte qui dimensionne en définitive le montant des fonds propres. Ce scénario est défini dans l'annexe XXII du contrat. Ci-après un extrait de cette annexe.

Les montants des Redevances seront fixés au niveau minimum permettant d'atteindre a minima l'ensemble des critères définis ci-dessous ayant servi à l'établissement du plan prévisionnel de financement :

***Montant des Fonds Propres afin de satisfaire les critères de robustesse du Partenaire : absence de trésorerie négative dans le scénario de recettes annexes « stress case » tel que défini dans la présente annexe (Appendice A) ;***

Extrait de l'Appendice A :

*Pour l'établissement du montant des Fonds Propres en respect des critères de robustesse, une tolérance par rapport aux contraintes de robustesse a été considérée. Le Stress Case présente en effet les caractéristiques suivantes :*

- Montant maximum de trésorerie négative : 23 k€,
- Nombre maximum de trimestre en situation de trésorerie négative : 15

Le montant des fonds propres est donc correctement dimensionné afin de garantir la

viabilité du projet sur toute la durée d'exploitation. Bien plus, il a même été optimisé. En effet, l'annuité que représentent les 6,99M de fonds propres complémentaires mentionné dans le rapport (0,96M à 13,4% sur 30 ans) est même inférieur au risque de revenus additionnel pris en charge par AREMA dans le scénario avec nommage (+1,3M par an par rapport au scénario sans nommage – cf. tableau ci-dessous).

En milliers d'euros (valeur oct 2010)	Scénario initial (sans nommage)	Scénario final (avec nommage)	Ecart
Recettes annuelles nettes <sup>1</sup> « cas de base » (A)	3 593	5 524	
Recettes annuelles nettes « stress case » (B)	1 000	1 630	
Risque de recettes annuelles « couvert par les fonds propres » (A) – (B)	2 593	3 894	1 301

Enfin, la Ville souhaite finaliser la démonstration faite par la Chambre en page 52 : *« le surcoût net dû au risque, transféré au partenaire, de l'opération de nommage et de ses aléas peut donc être évalué à 16 Millions d'Euros sur la durée du contrat de partenariat. Le supplément de recettes garanties apporté par le partenaire en contrepartie est de l'ordre de 3 Millions d'Euros par an sur 30 ans. »*

La conclusion de ce paragraphe rédigé par la Chambre est qu'il ressort un bénéfice pour la Ville de Marseille de 90 – 16 soit 74 Millions d'Euros, correspondant à la pertinence du transfert des risques dans le Contrat de Partenariat conclu pour la reconfiguration du stade Vélodrome.

#### **5.16 - Sur le « surcoût inhérent aux contrats de partenariat » (pages 53 et 54)**

La Chambre estime ici que les charges financières induites par le contrat de partenariat équivaldraient à un emprunt à un taux de 8,25%. Or dans le montant de charges financières calculé par la Chambre (175 211 k€) est inclus l'impôt sur les sociétés (refacturé via RBA1c).

Le montant exact de charges financières est donc de 175 211 k€ – 33 628 k€ (IS) = 141 582 k€, ce qui correspond à un taux sur 30 ans de **6,81%** et non de 8,25 % (selon

<sup>1</sup> Recettes nettes = Recettes garanties – charges fixes – charges variables

la même méthode de calcul utilisée par la Chambre).

Ce taux est de fait plus élevé que le coût d'un emprunt public car il intègre le coût de rémunération des fonds propres qui s'élève à 13,4%. Cette rémunération a été fixée par AREMA pour tenir compte des risques notamment d'exploitation qu'elle prend en charge dans le cadre du contrat. Le tableau du point 15) ci-dessus montre que le risque de revenus qu'AREMA a couvert par ses fonds propres et la rémunération de ces derniers s'élève à 3,9M€ par an (différence entre recettes nettes du cas de base et recettes nettes du stress case) et ici encore le montant des fonds propres a été optimisé puisque l'annuité (à 13,4% sur 30 ans) représentée par les 15,375M€ de fonds propres s'élève à 2,11M€, ce qui est inférieur au risque de 3,9M.

Par ailleurs, le « surcoût » de 93 M€ déduit par la Chambre dans son rapport, soit un peu plus de 3M€ par an sur 30 ans, est à comparer au montant de 11,7M€ de recettes annuelles garanties par AREMA à la Ville. Sur ce point, la Ville tient à souligner que si les travaux de rénovation et de couverture avaient pu être envisagés sous maîtrise d'ouvrage publique, un tel schéma n'aurait pu être pertinent s'agissant de l'exploitation d'un tel équipement.

La Ville aurait dans ce cas eu recours à un schéma d'affermage et l'ensemble des risques d'exploitation identifiés dans le cadre du contrat de partenariat auraient été transférés au fermier. La question aurait alors été de savoir si ce montant de recettes garanties pouvait être sécurisé dans un schéma d'affermage (sans même tenir compte de la durée plus faible des engagements, on a ici un engagement d'AREMA sur 30 ans).

On peut légitimement en douter si l'on se réfère aux contrats d'affermage des stades de Valenciennes ou de Grenoble. Soulignons enfin que l'impôt sur les sociétés aurait également été dû dans un schéma d'affermage au même titre que dans le contrat de partenariat.

La Ville considère en définitive qu'au lieu d'induire un surcoût, l'exploitation du Stade Vélodrome dans le cadre du contrat de partenariat lui permet de garantir et sur une longue durée un niveau de recettes supérieur.

### **5.17 - Sur les hypothèses d'indexation des redevances d'exploitation (page 55)**

La Chambre évoque la possibilité d'une évolution importante des indices d'indexation choisis pour le projet.

L'évolution moyenne retenue pour le modèle financier (2,7% pour les redevances RBA2, RBA3, RBA4(1) et 1,3% pour la redevance RBA4(2)) correspond non

seulement à l'évolution récente des indices, mais également à une période plus longue, prenant ainsi en compte les années avant la crise financière.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des indices, calculée sur 5 ans, 10 ans, 15 ans et 20 ans à partir des dernières valeurs disponibles (janvier 2013 ou décembre 2012). Ces résultats montrent que l'évolution retenue dans le modèle financier est réaliste, voire conservatrice.

RBA2 - Fonctionnement	2,33%	2,71%	2,62%	2,58%
RBA3 – GER	2,26%	2,71%	2,62%	2,57%
RBA4 - Gestion (1)	2,22%	2,77%	2,77%	2,77%
RBA4 - Gestion (2)	0,97%	1,13%	1,06%	1,06%

\* Calculs réalisés dans la limite des dates de publication des indices, certains n'étant disponibles qu'à partir de décembre 2008.

Il convient en outre de relever que si la Ville avait mis en œuvre l'opération en maîtrise d'ouvrage publique, elle aurait assurément subi une évolution des coûts comparables à l'indexation dont la Chambre fait état sans pour autant pouvoir nécessairement intégrer la part fixe de 10% prévue dans les formules d'indexation du Contrat de Partenariat qui neutralise les augmentations des indices.

### **5.18 - Sur l'indexation des recettes garanties (page 55)**

Le niveau d'indexation des recettes garanties est différent de celui des redevances car il correspond à un engagement forfaitaire de la part du titulaire.

Cette indexation forfaitaire est à prendre en compte avec le niveau important des recettes garanties du candidat. Il correspond à un engagement fort d'amélioration de la performance économique et à une garantie d'évolution quel que soit l'environnement économique.

Là encore si la Ville avait mis en œuvre l'opération en maîtrise d'ouvrage publique, elle n'aurait pu être garantie d'obtenir une telle progression des recettes sur une aussi longue durée.

### **5.19 - Sur le prix net du contrat (page 55)**

La chambre termine en page 55 sur le prix net du contrat. En supposant exact l'ensemble des démonstrations effectuées par la Chambre, ce sur quoi la Ville apporte des corrections dans la présente réponse, le coût net du contrat supporté par la Ville peut être affiné et précisé.

La redevance nette maximale évaluée par la Chambre est de 12,23M€ par an : *“La redevance nette que devra verser la ville est la différence entre l'ensemble des redevances et les recettes garanties.”*

Selon les préconisations de la Chambre que la Ville s'engage à mettre à exécution, le coût net annuel de 12,23 Millions d'Euros doivent être diminués de 8 Millions d'Euros correspondant à la part fixe du loyer annuel que devra l'Olympique de Marseille à partir de la saison 2014, ce qui aboutirait à un coût net et certain de 4,23 Millions d'Euros.

A ce coût net réel, il sera encore déduit la part variable du loyer de l'Olympique de Marseille, évalué en fonction des résultats sportifs du club, ainsi que la valeur des recettes additionnelles que le partenaire sera en mesure de tirer en sus des recettes garanties par l'exploitation du Stade Vélodrome.

Il en résulterait un coût net maximal de 4,23 M€ à la charge de la Ville, dans l'hypothèse d'une conjonction de mauvaise réussite sportive de l'OM et d'exploitation faible par le Partenaire. Ce coût serait diminué voire annulé en cas de réussite sportive « normale » de l'OM et d'exploitation pertinente du Partenaire.

## **5.20 - Sur les relations avec l'Olympique de Marseille**

Pour l'essentiel, la Ville prend acte des observations et recommandations de la Chambre s'agissant du loyer à répercuter demain au club d'autant plus qu'elle appliquera strictement les dispositions du CG3P et les précisions de la jurisprudence.

La Ville prend acte du constat fait par la Chambre (page 57) de la faible part du prix actuel de la location du stade au regard du chiffre d'affaires du club (0,03%) même en intégrant le manque à gagner que subirait ce dernier du fait des travaux et de la recommandation associée en termes de modalités de fixation de la redevance (page 59).

En revanche, le marché d'achat de places et prestations publicitaires ne s'élève pas à

762 000 euros tel qu'allégué par la Chambre. Ce marché a été attribué pour un montant de 443 689,06 euros pour la saison 2012-2013 et pour un montant de 403 794,60 euros HT pour la nouvelle saison 2013-2014.

Enfin, les observations de la Chambre concernant la TVA et notamment les jurisprudences qu'elle cite nous semblent devoir être actualisées par des jurisprudences postérieures aux arrêts de la CJUE du 6 octobre 2005, *Commission c/ France* et *Commission c/ Espagne* qui ont substantiellement remis en cause l'état du droit fiscal auquel la Chambre se réfère.

## **6 – LE PERSONNEL DE LA VILLE DE MARSEILLE**

La Chambre Régionale des Comptes fait à nouveau valoir que la situation juridique des agents vacataires intervenant dans les services de la Ville, et plus particulièrement dans les mairies de secteur, représente un risque juridique important, lié à la requalification potentielle des contrats prolongés sur de longues durées. Elle considère que le risque de requalification pourrait concerner entre 25 et 35 % des 1750 agents vacataires intervenant dans les mairies de secteur.

Elle rappelle également que la Ville "a été censurée dans de nombreux contentieux administratifs portant sur des agents vacataires".

A cet égard, il y a lieu de rappeler que le tribunal administratif a, à ce jour, prononcé la requalification partielle de trois contrats de vacataires de la Ville (uniquement pour une période passée), et la requalification complète de trois autres contrats.

Avant même que ces jugements n'interviennent, la Ville avait toutefois déjà pris en considération le risque juridique de requalification de certaines situations de vacataires. Ainsi, une réflexion a été initiée depuis de nombreuses années, qui s'est traduite par une démarche globale visant à favoriser l'accès à l'emploi statutaire, et a déjà donné lieu à trois vagues d'intégration de personnel vacataire en 1997, 2002 et 2010, ayant permis la nomination de près de 730 vacataires dans les services municipaux.

Cette volonté de prendre en compte la situation des vacataires s'est poursuivie activement en 2013. Après étude, il est apparu que certaines des activités exercées par les vacataires, notamment dans les domaines de l'animation (centre de loisirs, animation péri-scolaire, animation socio-culturelle, animation des quartiers...) et de l'animation culturelle, ainsi que sur des fonctions logistiques, correspondaient à des besoins de l'administration en passe de devenir pérennes.

Par conséquent, afin de consolider ses activités, et de mettre en oeuvre un processus d'intégration des vacataires qui les assurent actuellement, le Conseil Municipal a, par délibération N° 13/0502/FEAM en date du 17 juin 2013, approuvé la création de 340 emplois permanents à temps non complet.

Les 340 emplois à temps non complet ainsi créés se répartissent de la manière suivante :

- 29 emplois correspondant au grade d'animateur,
- 234 emplois correspondant au grade d'adjoint d'animation de 2ème classe,

- 56 emplois correspondants au grade d'adjoint technique de 2ème classe,
- 21 emplois correspondants au grade d'assistant de conservation du patrimoine.

Ils seront bien évidemment proposés aux vacataires actuellement chargés des missions correspondantes, pour lesquelles ils disposent, en outre, des connaissances et de l'expérience professionnelle requises, en vue d'un recrutement en qualité d'agent non titulaire de droit public.

Ainsi, la poursuite de ce processus d'intégration entamé depuis 1997 adossé à un meilleur cadre de gestion des vacataires, fondé sur l'analyse de l'évaluation des besoins en personnel, où le contrôle des enveloppes budgétaires consacrées aux recrutements sera renforcé, et la mise en place d'un contrôle de gestion opérationnel, devraient permettre des avancées sensibles sur le dossier des vacataires.

## **7 – LES BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE**

### **7.1 - Le niveau de service rendu**

Si le rapport de la Chambre Régionale des Comptes ne relève pas d'irrégularité ou d'erreur de gestion, ce qui est à mettre au crédit de l'activité des services de la Ville, il s'attache à développer un jugement d'opportunité sur la politique culturelle municipale et sur des choix stratégiques qui relèvent des compétences du Conseil Municipal.

Dans cette perspective, le rapport s'attache à démontrer les faiblesses du réseau des bibliothèques municipales en examinant son fonctionnement au cours de ces trois dernières années.

S'il est vrai que, depuis 2004, le réseau des bibliothèques a été marqué par la mise en service puis la consolidation, en termes de pratique et de management, du vaisseau amiral que constitue l'Alcazar, il est regrettable, pour ne pas dire réducteur, d'envisager la politique de lecture publique à Marseille sur une aussi courte période et à travers le prisme unique du réseau des bibliothèques municipales.

#### **7.1.1 - Le réseau des bibliothèques municipales**

L'analyse purement quantitative de la CRC fait l'impasse sur les deux faits majeurs qui structurent la politique de lecture publique depuis plus de dix ans :

- l'ouverture de l'Alcazar,
- la diversification de l'offre de prêt et l'importance du secteur associatif.

En réservant son champ d'analyse aux seuls services en régie, la CRC n'a pas réussi, de facto, même si elle prend acte de la coexistence de réseaux publics et associatifs de lecture, à rendre compte de la politique de lecture publique dans sa globalité.

Ainsi, si la comparaison entre grandes villes de France peut s'avérer pertinente, puisqu'elle s'établit à partir d'indicateurs retenus par le ministère de la Culture et l'observatoire de la lecture publique, elle est, en revanche, trompeuse pour Marseille, car elle ne rend pas compte de la réalité de la situation et du caractère atypique de l'organisation du réseau des bibliothèques à Marseille.

Le contexte marseillais est singulier ; les seules bibliothèques municipales n'épuisent pas le sujet de l'action en faveur de la lecture publique.

L'analyse purement quantitative qui consiste à comparer le nombre de bibliothèques par habitant à Paris, Lyon ou Lille doit être revue au regard de ce particularisme.

En 1994, les auteurs d'un ouvrage commandé par la Ville intitulé « Ecologie d'un espace public », ne s'y étaient pas trompés. Ils constataient, en effet, que : « *Parmi les capitales de Province, Marseille présente la particularité de voir se chevaucher deux importants réseaux de lecture publique :*

- le réseau municipal qui a longtemps représenté la part congrue de la lecture publique à Marseille,
- le réseau des bibliothèques associatives, géré par l'office central des bibliothèques (OCB), qui fut, tout aussi longtemps, le principal pourvoyeur des lecteurs de quartier ».

En 1985, la Ville comptait seulement 2 équipements municipaux contre 31 pour l'OCB.

C'est dans ce contexte singulier, que la Ville a créé, à la fois la très grande bibliothèque qui lui manquait cruellement, l'Alcazar, et, en liaison avec la Politique de la Ville, un réseau de bibliothèques à financement majoritairement public, les espaces lecture gérés par l'A.C.E.L.E.M.

En effet, en 1993, soucieuse de favoriser la lecture et l'écriture dans les quartiers où l'illettrisme était plus prégnant qu'ailleurs, la Ville de Marseille confia au C.L.A.M. (Comité de Liaison d'Associations en Méditerranée) l'ouverture **d'espaces lecture**.

L'A.C.E.L.E.M. (Association Culturelle d'Espaces Lecture et d'Ecriture en Méditerranée) prit, par la suite, le relais du C.L.A.M.

Dès l'origine, ces équipements sont intervenus pour :

- attirer les publics qui d'ordinaire, ne fréquentaient pas les structures de lecture publique,
- les sensibiliser à la lecture et à l'écriture,
- servir de passerelles avec les bibliothèques municipales.

Ces structures de proximité consacrées à l'animation autour du livre, sont implantées au coeur des cités, au bas des immeubles, au plus près de la population des quartiers, à laquelle elles offrent un accès aisé.

En 2013, les espaces lecture, au nombre de 7, sont toujours implantés dans des quartiers en difficulté, relevant du Contrat Urbain de Cohésion Sociale :

- Air-Bel et la Valbarelle, pour les quartiers Est de la Ville,
- la Viste, le Plan d'Aou, la Savine et la Solidarité, pour les quartiers Nord,
- enfin, Edouard Vaillant, au coeur du quartier de Saint-Mauront dans le 3ème arrondissement qui a été ouvert en 2011 dans des locaux municipaux d'une surface de 200 m<sup>2</sup>. L'opération a été montée à l'initiative de l'A.C.E.L.E.M., avec le soutien de la Politique de la Ville.

Ce mode opératoire a le mérite d'associer l'Etat et les collectivités territoriales au fonctionnement de ces bibliothèques de proximité, dans le cadre d'une politique partenariale de développement cohérente ; on peut regretter que les bibliothèques municipales ne bénéficient pas du même soutien...

Ces 7 espaces A.C.E.L.E.M. viennent, avec les 33 bibliothèques de l'OCB, compléter l'offre proposée par les 8 bibliothèques municipales dont la vocation est de rayonner sur des territoires assez larges dépassant, en tout état de cause, les limites du simple quartier ; tel est bien le cas de la bibliothèque centrale de l'Alcazar, des deux bibliothèques de secteur de Bonneveine et du Merlan ou des cinq bibliothèques de quartier implantées à Castellane, au Panier, à la Grognarde, à Saint-André, et aux Cinq Avenues.

À noter que le rapport fait état de la création, à l'horizon 2014-2015, d'une nouvelle bibliothèque dans les quartiers Nord de la Ville (Plan d'Aou-Saint-Antoine).

Effectivement, l'opération a été adoptée par le Conseil Municipal lors de sa séance du 25 mars 2013. La conduite du projet est assurée par un Conservateur d'Etat recruté en détachement par la Ville.

Enfin, pour être exhaustif, le recensement des lieux de lecture se doit d'englober les bibliothèques des 65 centres sociaux qui travaillent en partenariat étroit avec les bibliothèques municipales.

Les services de la BMVR, comme tous les services culturels de la Ville de Marseille, s'appuient sur une coproduction de l'action publique avec des acteurs privés, majoritairement associatifs.

C'est ce qui fait leur singularité et explique leur richesse. Il faut se souvenir que la candidature de Marseille Provence comme Capitale Européenne de la Culture a été

retenue par le Comité de sélection, notamment, en raison de la générosité du partenariat qui lie les collectivités locales au tissu associatif local, dans des projets partagés de grande qualité.

C'est peu dire, en effet, que Marseille, Ville plurielle, atypique, s'appuie sur l'éclectisme du tissu associatif local pour asseoir et conforter sa politique culturelle ! Et, elle entend bien, dans les années à venir, renforcer la cohésion, la cohérence et la coopération entre les acteurs publics et privés, pour assurer un maillage plus fin du territoire et des publics.

C'est à l'aune de cet état des lieux que devrait s'établir la comparaison avec les autres grandes villes.

Nous regrettons vivement que le Rapport d'Observations Définitives de la CRC, qui se montre critique sur le fonctionnement général de la BMVR, s'abstienne de mentionner :

- Les efforts consentis pour offrir de nouveaux services et, notamment, la réouverture du service de prêts aux collectivités en 2012, avec l'affectation du personnel nécessaire à son fonctionnement, l'installation de locaux dédiés et la constitution d'un fonds de documents,
- La programmation ambitieuse de la BMVR en 2013, année capitale européenne de la Culture,
- La dynamique qui se crée autour des fonds patrimoniaux. A cet égard, le travail scientifique effectué autour des expositions de 2013 permet d'associer au sein des comités scientifiques, l'université, les archives municipales et départementales, la bibliothèque départementale de prêts ainsi que d'éminents chercheurs,
- Le soutien apporté par la Ville à deux projets de réseaux européens de bibliothèques numériques (les projets Cartomundi et Medplan).

### **7.1.2 - L'ouverture au public**

L'amplitude horaire de l'Alcazar (11 heures – 19 heures) n'est pas très différente de celle de la plupart des bibliothèques en France.

S'il est vrai que la bibliothèque de la Part-Dieu, à Lyon, ouvre une heure plus tôt le matin, quatre jours par semaine, il faut avoir l'honnêteté de préciser que le samedi qui est le jour le plus fréquenté, elle ferme une heure avant l'Alcazar.

On observe, toutefois, des situations très contrastées au sein du réseau des bibliothèques municipales françaises.

A titre d'exemple :

- A Paris, la bibliothèque de l'Hôtel de Ville (BHdV) observe un temps d'ouverture hebdomadaire de 42h30 en hiver et 37h30 en été. Les bibliothèques Des Prêtres St Séverin (75009) et Forney (75004) ouvrent 38h30 par semaine du mardi au samedi, les bibliothèques François Villon - La Villette (75010) et Cardinal Lemoine (75009) sont ouvertes 31h00 par semaine en hiver,
- A Nice, la bibliothèque Louis Nucera est ouverte 40 heures par semaine, dont 4 heures le dimanche,
- A Montpellier, les établissements de quartier sont ouverts 28h par semaine et les deux établissements centraux 40h30,
- A Toulouse, la Médiathèque José Cabanis et la Bibliothèque d'Etude et du Patrimoine (Périgord) sont ouvertes 45 heures par semaine,
- A Marseille, une ouverture plus matinale est, essentiellement, demandée par les usagers qui souhaitent rendre les ouvrages empruntés. La mise en place d'une « boîte de retour » devrait répondre à cette requête.

### **7.1.3 La gestion des achats de livres, CD et DVD**

La mutualisation des fonctions d'achats est indéniablement un progrès dans la rationalisation de l'organisation interne.

Pour des raisons très probablement liées à la volonté de ne pas exacerber certaines résistances au changement, cette mise en œuvre a été progressive.

Elle doit être effectivement poursuivie, c'est, du reste, une volonté forte de la Délégation Générale Éducation Culture et Solidarité.

Comme la Ville l'a déjà écrit à la CRC, si le personnel a été mobilisé en 2011 sur la refonte de l'organigramme, puis en 2012 et en 2013 sur la mise en œuvre du projet RFID (Radio Frequency Identification), il est prévu qu'il poursuive et finalise en 2014, le chantier de la mutualisation des achats.

Cette opération sera conduite en deux phases successives :

- Dans un premier temps, l'achèvement du circuit livres et DVD en transférant au service des entrées la part de travail encore dévolue aux 2 bibliothèques de secteur,

- Dans un deuxième temps, l'intégration des acquisitions musique sur portfolio sera envisagée.

#### **7.1.4 - Le niveau des acquisitions**

Le ratio retenu comme critère de jugement pour apprécier le niveau des acquisitions est fixé par le ministère de la Culture. Il consiste à rapporter le montant total des acquisitions au nombre d'habitants de la collectivité concernée. Toutefois, comme la Chambre l'a noté dans le chapitre 7.1 « *Le niveau du service rendu* », la Ville de Marseille compte, pour des raisons historiques qui ont été développées plus haut, un nombre restreint de bibliothèques en régie. Il n'y a, donc, pas lieu de s'étonner que le budget consacré au renouvellement des fonds soit proportionnellement plus faible.

Pure donnée statistique, ce ratio ne permet pas de juger de la pertinence de l'effort financier consenti par la Ville en faveur des bibliothèques municipales. En effet, il importe de se rappeler que les achats documentaires dans une bibliothèque de lecture publique (hors période de création) ne visent pas à l'accroissement du fonds, mais bien à son seul renouvellement.

Ce renouvellement est nécessaire pour remplacer les livres usagés ou perdus et pour faire la place dans les fonds de référence, à des ouvrages plus récents voire à des nouveautés.

Aussi, il eût été, sans doute, plus pertinent que la Chambre vérifiât si le budget d'acquisition permettait de procéder à ce renouvellement. Comme nous l'avons déjà signalé à plusieurs reprises, il est aisé de comprendre, que, pour de simples raisons de stockage, il ne sert à rien de trop acheter... sauf à pilonner ensuite avec excès !

Ainsi, à Lyon, ville citée en exemple, pour un total de 2,5 millions de livres imprimés, le nombre d'ouvrages acquis s'est élevé en 2010 (dernier chiffre en ligne) à 64 651, soit un taux de renouvellement de 2,5%.

A Marseille, la même année, pour un total de 803 173 ouvrages, la bibliothèque a acheté 40 147 livres, soit un taux de renouvellement de 5 %.

Comme on peut le constater, l'effort consenti en matière d'acquisition est suffisant pour offrir aux Marseillais une offre d'ouvrages en bon état, renouvelée et variée.

La comparaison opérée entre le fonds documentaire de la BMVR de Marseille et celui de Lyon est intéressante, certes, mais elle est tellement réductrice qu'elle annihile la portée d'une démonstration qui apparaît, dès lors, manquer singulièrement d'objectivité.

Il eût été plus éloquent et moins discutable sur le plan éthique de rapprocher la BMVR de Marseille de l'ensemble des BMVR construites en France. Le rapprochement avec Nice ou Montpellier aurait mis en évidence la place plus qu'honorable qu'occupe Marseille dans le classement.

Enfin, il eût été de bon aloi de souligner l'augmentation de ce même budget d'acquisition intervenue en 2011, 2012 et 2013. Le budget d'acquisition dépasse aujourd'hui 1 M€.

À noter qu'il est envisagé de renouveler l'effort accompli en 2013, afin de poursuivre la montée en puissance des ressources électroniques.

## **7.2 - La gestion du personnel des bibliothèques**

### **7.2.1 - Les effectifs**

Comme il a été précisé à la CRC, sept ans après sa mise en service, la BMVR a dû s'adapter à l'évolution des pratiques des usagers et au développement de nouveaux médias.

Un autre mode de fonctionnement s'imposait, plus en rapport avec les exigences des Marseillais et avec l'émergence de modes de communication et d'échanges innovants, capable de répondre à la préparation des manifestations et événements liés à 2013, année Capitale Européenne de la Culture.

C'est le sens des décisions qui ont été prises fin 2010 par l'administration municipale : un organigramme resserré autour des missions centrales de la BMVR a été élaboré.

Parallèlement, et suivant en cela les grandes tendances mondiales et la politique de l'Etat en la matière, la Ville de Marseille s'est engagée dans une politique volontariste de réduction de ses coûts de fonctionnement.

Cette baisse, à laquelle la BMVR n'a pas échappé, s'est effectuée en deux étapes, grâce :

- **au redimensionnement des équipes nécessaires au fonctionnement de l'Alcazar, quand la bibliothèque a atteint sa vitesse de croisière.**

En effet, lors de son ouverture, la bibliothèque de l'Alcazar a été généreusement dotée en personnel, afin de garantir un fonctionnement fluide à cet équipement aussi

complexe que novateur. Mais, par la suite, quand les équipes ont acquis de l'expérience et se sont approprié l'outil, les effectifs ont pu être légèrement réduits.

- **au passage à l'automatisation des fonctions de prêt et de retour**, qui permet, d'ores et déjà, d'absorber cette légère réduction des effectifs.

La CRC note que les effectifs demeurent insuffisants à Marseille par comparaison avec les autres bibliothèques municipales françaises (ratio de 0,33 ETPT pour 100 habitants à Marseille contre 0,55 en moyenne nationale).

Une fois encore, le ratio utilisé par la CRC, qui consiste à ramener systématiquement les effectifs globaux à la population, nous paraît peu significatif. Nous ferons la même réflexion que pour le budget d'acquisition.

Les huit bibliothèques municipales ne représentent pas l'intégralité de l'offre de lecture publique. Avec moins de bibliothèques gérées en régie, il est compréhensible que le nombre d'agents soit proportionnellement moindre.

Toutefois, à l'avenir, le niveau du personnel sera maintenu pour permettre le développement de l'offre numérique, qui vient compléter l'offre documentaire physique.

### **7.2.2 - Le temps de travail**

- **l'absentéisme** : le taux d'absentéisme moyen dans les bibliothèques est inférieur à celui qui est enregistré dans les services municipaux,
- **la durée du travail** : les agents de l'Alcazar travaillent 4 jours par semaine suivant un rythme de 8 heures sur 2 jours et 9 heures 30 sur 2 jours.

La différence d'horaires entre l'Alcazar et les autres bibliothèques s'explique par la volonté de la Ville d'accroître l'amplitude d'ouverture au public. La Chambre Régionale des Comptes a d'ailleurs demandé à la Ville, dans un chapitre précédent, d'augmenter encore le temps d'ouverture hebdomadaire de l'Alcazar !

Nous rappelons qu'une amplitude élargie implique un travail par brigade et une amplitude horaire différente, qui, en l'espèce, est compensée par un jour vaqué en semaine.

La Ville prend, cependant, bonne note de cette observation de la CRC et tendra, à l'avenir, à rétablir un temps annuel de travail conforme à la réglementation.

### **7.2.3 - Le régime indemnitaire**

Comme la CRC le fait remarquer, 80% des agents, (catégories C et B) bénéficient de la NBI accueil en zones sensibles.

Cette situation tient à la conjonction de deux phénomènes :

- D'une part, toutes les bibliothèques sont situées dans des zones dites sensibles, ou accueillent une population en provenance de quartiers difficiles,
- D'autre part, il est inexact d'écrire qu'aucun décompte précis du temps passé par les agents au contact du public n'est effectué. En l'occurrence le contrôle est aisé : dans toutes les bibliothèques, l'emploi du temps et l'affectation des agents sont gérés par un planning journalier très précis.

Aux heures d'ouverture au public, l'ensemble du personnel des bibliothèques de secteur, et plus encore de quartier, est au contact du public.

Il en va de même à l'Alcazar, où les catégories de personnel concernées occupent successivement divers postes au contact du public ; seul le service des entrées, dont la participation au service public est également strictement planifiée pourrait, éventuellement, se situer en deçà de cette quotité.

## **7.3 - La gouvernance et la gestion**

### **7.3.1 La gouvernance**

En 2012, à la suite de la décision de l'État de ne pas remplacer les deux postes de Conservateurs d'État restés vacants au départ du directeur de la BMVR et de son adjointe, un audit de la BMVR a été diligenté par l'Inspection Générale des Bibliothèques, à la demande de la Ville.

Mais, si la lettre du Ministre de la Culture de l'époque assignait à l'Inspection Générale une double mission de conseil et d'expertise, force est de reconnaître que le rapport s'est essentiellement focalisé sur les tensions syndicales qui ont agité la BMVR à la fin de l'année 2010 et provoqué le départ des deux conservateurs d'Etat.

Il ne s'est nullement agi d'occulter un épisode aussi pénible que regrettable, qui a nui au bon fonctionnement de la BMVR, mais de le dépasser pour s'ouvrir à des perspectives nouvelles, susceptibles de mobiliser l'ensemble des agents des bibliothèques et d'associer les services de l'État à la politique culturelle de Marseille.

C'est le parti que nous avons adopté.

Nous rappellerons, succinctement, que le Comité Technique Paritaire du 2 décembre 2010 avait émis, à une très grande majorité, un avis favorable à un nouveau mode d'organisation des bibliothèques, au demeurant très classique.

Un organigramme resserré autour des missions centrales de la BMVR était présenté ; un management plus ouvert impliquant la responsabilité des cadres, une gestion plus dynamique des ressources humaines et une valorisation des compétences des agents était préférée à une gestion centralisée des équipes, susceptible de démotiver les chefs de service en les privant de toute initiative.

Refusant d'adhérer à ce mode d'organisation, quelque peu différent de celui qu'il proposait, le Directeur de la BMVR et son adjointe décidèrent de quitter l'Administration Municipale au 31 décembre 2010. Rien, ni personne, n'obligeait ces deux conservateurs d'État à laisser leur poste vacant du jour au lendemain, sans préavis.

Mais, il est vrai que l'État a profité de leurs départs précipités pour se désengager de la BMVR.

La confiance des conservateurs d'État pour la BMVR de Marseille ne s'est pas pour autant émoussée.

Depuis lors, en effet, la Ville a recruté trois conservateurs d'État en détachement, preuve s'il en est de l'attractivité que cette bibliothèque exerce auprès des professionnels.

Néanmoins, la Ville a proposé à l'État de s'engager à ses côtés dans d'un contrat d'objectifs partagés :

- s'articulant autour de deux axes qui méritent un effort soutenu : la gestion des fonds patrimoniaux de la BMVR et la stratégie numérique,
- réaffirmant une volonté commune de renforcer la vocation régionale de l'équipement et son rayonnement dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- convenant, suivant une méthodologie rigoureuse, de la mise à disposition de professionnels compétents, Conservateurs d'État, en application de la loi du 2 février 2007 et de son décret d'application du 26 octobre 2007, pour mener à bien ces missions structurantes.

C'est dans cet état d'esprit constructif que s'engage un dialogue opérationnel fructueux entre les services de la Ville de Marseille et de l'État, afin que l'État puisse mettre à disposition les moyens humains prévus par la convention approuvée par le Conseil Municipal en juillet 2010.

Un courrier a été adressé à Madame Aurélie Filippetti, Ministre de la Culture et de la Communication, pour que soit mis en place un contrat territorial de lecture dans le cadre d'une convention partenariale qui en définira les conditions de mise en œuvre : objectifs, engagements réciproques, calendrier, financement.

Cette initiative permettra de conforter les actions en faveur de la lecture pour qu'elle puisse devenir, en matière d'intégration et d'éducation, l'un des prolongements forts de notre politique culturelle à l'issue de l'année Capitale Européenne de la Culture.

La richesse du tissu local, le maillage original du territoire avec les espaces lecture, les bibliothèques de l'OCB et les bibliothèques des centres sociaux, sont au cœur de notre réflexion. Ils sont une opportunité, au moment où nous étudions la mise en place d'activités culturelles dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires.

Dès lors, tout jugement expliquant le départ des agents par de mauvaises conditions de travail est étonnant dans un rapport basé sur des chiffres et faits qui doivent être vérifiés et étayés, même si leur interprétation demeure sujette à discussion. Cette assertion ne peut être corroborée que par l'opinion des intéressés.

Par ailleurs, le Directeur actuel de la BMVR qui est affecté à temps plein à la direction du service, coordonne, en tant que directeur adjoint de l'Action Culturelle, et sous l'autorité directe du directeur de l'Action Culturelle, la politique de lecture publique.

Ce positionnement novateur, également en place dans d'autres collectivités comme le Conseil Général 13, donne plus de cohérence à l'action et doit permettre la mise en place d'un vrai plan de lecture publique.

### **7.3.2 - Le coût des bibliothèques de la Ville de Marseille**

- Les dépenses :

L'évolution budgétaire ne fait que confirmer ce qui a été énoncé précédemment au sujet du personnel ou des budgets d'acquisition.

Si, nécessairement le budget de la BMVR, sections de fonctionnement et d'investissement confondues, avait été gonflé l'année d'ouverture pour tenir compte des dépenses dites de première installation, il s'est stabilisé en 2008 et 2009, avant de reprendre une courbe ascendante régulière :

- + 4,2 % en 2010 par rapport à 2009,
- + 4,1 % en 2011 par rapport à 2010,

L'effort consenti par la Ville (soit + 8,3 % en deux ans) mérite d'être apprécié à sa juste valeur dans une période de forte contrainte des dépenses publiques.

- Les recettes :

Les recettes de l'année 2011 ont souffert des problèmes de gouvernance rencontrés durant les premiers mois de l'année et les recettes de 2012 doivent être analysées au regard des fermetures successives des établissements pour cause de travaux de modernisation, qui ont conduit un certain nombre de lecteurs à différer leur abonnement.

En revanche, les trois premiers mois de 2013 montrent une forte progression des recettes par rapport aux deux dernières années.

En tout état de cause, il est vrai que la tarification, qui constitue le socle des recettes des bibliothèques, est assez basse et le nombre de gratuités important. Cela résulte d'une volonté politique plusieurs fois affirmée par le Maire de Marseille : dans une ville éminemment populaire, l'accès à la lecture publique doit être encouragé.

Quelques chiffres témoignent de cette réalité :

- 25% des emprunteurs actifs de l'Alcazar ont moins de 18 ans. Ce taux atteint 45% à la bibliothèque de Saint André,
- 19% des emprunteurs de l'Alcazar sont chômeurs et 7,5 % inactifs autres que retraités.

On constate que le public adulte qui fréquente les bibliothèques est représentatif de la population marseillaise en général, ce qui est suffisamment rare dans le monde des établissements culturels pour être souligné.

Marseille mène une politique culturelle ouverte qui n'est pas réservée à une élite et le fort taux de gratuité des adhérents témoigne de la réussite des bibliothèques en termes de démocratisation culturelle.

### **7.3.3 Les bibliothèques n'évaluent pas leur activité**

Comme le souligne le rapport de la CRC, la bibliothèque de l'Alcazar utilise des statistiques de suivi de son activité, notamment, pour répondre à l'enquête annuelle du ministère de la Culture.

Il est, dès lors, inexact d'écrire que les bibliothèques n'évaluent par le niveau de leur activité, elles s'y livrent à travers :

- le questionnaire détaillé de l'observatoire national du Livre auquel elles souscrivent,
- une batterie d'indicateurs tenue à jour et disponible sur l'intranet qui permet de mesurer l'activité des lecteurs.

En revanche, il est vrai que les bibliothèques n'évaluent pas précisément l'impact de la politique de lecture publique. Comme il a été précisé à la CRC, elles se livreront à cet exercice à l'avenir.

Un dispositif d'évaluation et de mesure d'impact de la politique de lecture publique doit être élaboré en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs qui participe à cette mission.

## **8 – LES MUSEÉS DE LA VILLE DE MARSEILLE**

### **8.1 - L'offre muséale au seuil de l'année 2013**

#### **8.1.1 - Les musées de la Ville de Marseille**

##### **a - La réorganisation des musées de Marseille**

A l'issue d'une première phase de réorganisation, les musées de Marseille compteront au mois de septembre 2013, outre le Muséum d'Histoire Naturelle et le Cabinet des monnaies et médailles rattaché à la direction des Archives municipales, 9 musées :

1. le musée d'Archéologie méditerranéenne, | à la Vieille Charité,
2. le musée d'Arts africains, océaniques et amérindiens (MAAOA),
3. le musée d'Histoire de Marseille au Centre Bourse,
4. le musée des Docks romains (rattaché au Musée d'Histoire de Marseille),
5. le musée des Beaux-Arts au Palais Longchamp,
6. le musée Grobet Labadié,
7. le musée Cantini qui accueille les collections d'Art moderne,
8. le musée d'Art contemporain (MAC),
9. le musée des Arts décoratifs, de la Faïence et de la Mode au Château Borély.

Dans le même temps trois musées ont été fermés :

1. le musée du Vieux Marseille (ses collections ont été pour partie intégrées au musée d'Histoire)
2. le musée de la Mode situé sur la Canebière | dont les collections sont regroupées depuis le 14 juin 2013 au Château Borély,
3. le musée de la Faïence au Château Pastré

Deux sites d'exposition permanente sont ouverts sans bénéficier du label « Musées de France » le Préau des Accoules et le Mémorial des Camps de la Mort (rattaché, comme le musée des Docks romains, au Musée d'Histoire de Marseille).

Enfin, sans être un lieu d'exposition, la Conservation du Patrimoine des Musées (C.P.M.) installée à la Belle-de-Mai, regroupe une partie des collections des musées de Marseille.

Cette première réorganisation de l'offre muséale sur Marseille a été menée avec un double objectif :

- restaurer des bâtiments emblématiques du patrimoine marseillais,
- mettre en valeur les riches collections des musées de Marseille.

C'est dans cet esprit qu'ont été conduites quatre opérations importantes :

- **Le Palais Longchamp** entièrement réhabilité à la faveur de l'année Marseille Provence Capitale Européenne de la Culture, pour accueillir durant quatre mois l'exposition phare de 2013, « Le Grand Atelier du Midi » de Van Gogh à Bonnard.

A la fermeture du « Grand Atelier du Midi », en début d'année 2014, les collections des Beaux-Arts seront à nouveau accrochées dans le Palais Longchamp.

Après de longues années de fermeture, le public redécouvrira la richesse des collections dans une muséographie plus moderne qui l'éclairera d'un jour nouveau.

- **Le musée d'Histoire de Marseille au Centre Bourse**, à l'issue d'un très important programme de réhabilitation et d'agrandissement (le plus important d'Europe) racontera (dès le 12 septembre 2013) en treize séquences l'histoire d'une ville née il y a plus de 2600 ans sur les rives de la Méditerranée. Dans une muséographie très contemporaine faisant appel aux technologies les plus avancées seront présentées, notamment, les navires antiques retrouvés sur le site du parking Jules Verne.
- **Le musée des Arts Décoratifs, de la Faïence et de la Mode, au Château Borély** a été entièrement rénové ; la façade de cette ancienne bastide du XVIIIème a été réhabilitée, ses fresques en trompe l'œil, ses plafonds richement décorés de peintures, son salon doré orné de sa célèbre « Radassière » ont été entièrement restaurés ; une muséographie raffinée présente depuis le 14 juin 2013, des collections qui mêlent avec bonheur œuvres classiques et contemporaines.
- **Dans le même temps, le musée Cantini a été entièrement réaménagé.** Après l'exposition « MATTA – du Surréalisme à l'Histoire » qui s'est déroulée du mois de février au mois de mai 2013 (exposition, dont la qualité a été unanimement saluée), et avant la rétrospective « César » qui se tiendra à la fin

de l'automne 2013, le musée accrochera à nouveau ses collections d'Art moderne, qui font partie des plus belles collections des musées de province.

Cette réhabilitation patrimoniale s'est accompagnée d'une mise aux normes des équipements en matière d'accueil des handicapés, de sécurité et de sûreté.

En effet, en plus de la remise aux normes muséales, obligatoire pour des établissements labellisés « Musées de France », les travaux de modernisation ont été menés avec une exigence permanente de sécurité des oeuvres. Tous les musées sont désormais équipés de PC Sécurité surveillés par un personnel formé ; des procédures détaillées ont été rédigées et mises en place.

Ces chantiers de rénovation de grande envergure offrent aux musées de la Ville de Marseille une meilleure visibilité sur la scène culturelle nationale et internationale.

Ils leur permettront, à l'avenir, d'organiser régulièrement, des expositions de grande envergure.

#### b - Les chantiers qui accompagnent la rénovation des musées

Parallèlement, cette démarche de restauration et de mise aux normes du patrimoine architectural, s'est accompagnée d'une réflexion sur : **la rationalisation de la gestion des équipements en termes de personnels et moyens et sur la valorisation des collections**

Il s'agit de respecter les objectifs d'amélioration et de rationalisation du fonctionnement de l'Administration municipale :

**b.1 - en proposant, à côté du Muséum d'Histoire Naturelle, un regroupement fonctionnel des musées**, articulé autour de 3 départements thématiques, selon le schéma suivant :

- **Département Histoire** : regroupant les collections du musée d'Histoire de la période antique à nos jours, les collections du musée du Vieux Marseille, les collections de protohistoire aujourd'hui présentées à la Vieille Charité et en partie en réserve à Borély, les musées des Docks romains et le Mémorial des Camps de la Mort.
- **Département des arts décoratifs** : réunissant au Château Borély les collections du musée de la Faïence, du musée de la Mode et des Arts décoratifs en réserve à la Belle de Mai, et, englobant le musée Grobet Labadie.

- **Département Arts et société** comprenant les collections du musée d'archéologie méditerranéenne, du MAAOA, du musée des Beaux-Arts, du musée Cantini et du MAC.

**b.2 - en mettant en place, dans un contexte de réduction et de rationalisation des dépenses publiques, une organisation s'appuyant sur une affectation optimale des ressources humaines en fonction des priorités (organisation des locaux, importance de la fréquentation et du type d'exposition présentée), et reposant sur quelques règles préétablies :**

- une définition claire des missions (notamment en matière de surveillance, de sécurité et de sûreté) rendue indispensable par la création de PCS dans la plupart des musées de Marseille,
- la cohérence et la fiabilité des circuits de décision, avec une chaîne hiérarchique claire,
- la responsabilisation des agents, quel que soit leur grade ou leur niveau de responsabilité dans l'organisation.  
Pour assurer plus de lisibilité et d'efficacité au fonctionnement des musées, il convient, en effet, d'éviter un double écueil : l'émiettement des missions et l'éparpillement des responsabilités.

Les trois points évoqués ci-dessus ont fait l'objet d'un document annexé au dossier que la Ville a été amenée à préparer dans le cadre du « Grand Atelier du Midi ».

D'une façon générale, la direction des musées a été amenée, au cours de ces deux dernières années, à recentrer son activité sur son cœur de métier : conservation et enrichissement des collections, organisation d'expositions, médiation en faveur des jeunes publics, tout en veillant à la sécurité et la sûreté des personnes et des biens.

Il convient, par ailleurs, de noter que l'ouverture de deux grands musées (Beaux-Arts et Borély), la réouverture, le 12 septembre 2013, du musée d'Histoire de Marseille et l'organisation de plusieurs expositions internationales, dont « Le Grand Atelier du Midi », ont exigé, nécessairement, la mise à niveau des effectifs.

### **8.1.2 - Une fréquentation faible dans certains musées**

Le rapport de la CRC souligne la faible fréquentation des musées en 2010 (241 552 entrées) alors qu'elle totalisait huit musées ouverts. Elle précise que la hausse de la fréquentation en 2011 résulte de l'exposition « L'orientalisme en Europe, de Delacroix à Matisse » à la Vieille Charité qui a attiré à elle seule, 104 719 visiteurs.

En 2012, la plupart des musées étant fermés pour travaux (Cantini, Longchamp, Borély, Musée d'Histoire), les statistiques de fréquentation produites n'ont pas grande signification.

En revanche, en 2013, depuis leur réouverture, pourtant étalée dans le temps (Cantini en février, Longchamp et Borély en juin) nous assistons à un vif intérêt des Marseillais et des touristes pour nos musées. **C'est ainsi qu'au 31 juillet 2013, 244 342 visiteurs ont déjà été accueillis dans nos établissements muséaux.**

Ce résultat ne doit rien au hasard. Il trouve son origine dans l'exceptionnelle qualité des chantiers de restauration, de réhabilitation et de sécurisation réalisés, dans le travail remarquable accompli par les équipes de conservation lors de l'élaboration des Projets Scientifiques et Culturels, dans le soin apporté à la préparation des expositions. Il vient enfin couronner les progrès et efforts consentis en matière de recrutement (plus sélectif), de formation, de professionnalisation du personnel d'accueil et de surveillance. L'amélioration du service public est tangible.

## **8.2 - Le personnel des musées**

### **8.2.1 - Un effort récent de rationalisation de la gestion**

Pour accompagner ce processus de modernisation, la Ville de Marseille a poursuivi ses efforts en matière de gestion du personnel et de recrutement. C'est ainsi que l'effectif total des musées a été porté à 365 agents :

37 cadres A, 24 cadres B et 304 cadres C, dont 30 agents nouvellement embauchés pour des postes de surveillance et de régie.

Au-delà de la réorganisation des équipes, la professionnalisation du personnel des musées (agents de sûreté et de sécurité) a constitué un chantier prioritaire. C'est ainsi que pour parfaire le fonctionnement des équipes, un programme de formations a été engagé qui améliore les pratiques professionnelles et valorise les missions d'accueil.

Ce plan élaboré par la direction des musées sous l'égide de la direction des ressources humaines, vise à professionnaliser les équipes et à qualifier les fonctions. Il privilégie :

- la qualité de l'accueil : au-delà des traditionnelles formations à l'accueil, sont proposés des stages plus complets et qualitatifs,

- la gestion des risques et la problématique de la sécurité : la sensibilisation de chacun au respect des règles et procédures de sécurité est impérative. Il faut que chaque agent se sente personnellement concerné et impliqué dans cette démarche,
- le renforcement des fonctions de management de l'encadrement du personnel.

**Comme annoncé précédemment à la CRC, un nouveau Règlement Intérieur présenté au Comité Technique Paritaire du 7 mars 2013 et adopté par le Conseil Municipal du 25 mars 2013, est venu préciser le rythme de travail des agents et compléter, ou ajuster le Règlement Intérieur de décembre 2011, qui avait fixé l'organisation du travail du personnel des musées et du Muséum, ses missions et son rattachement hiérarchique.**

Il s'est agi dans cette dernière étape :

- d'adapter le calendrier d'ouverture des musées aux besoins du public marseillais et des touristes qui visitent notre Ville, notamment, durant les week-ends de Pâques et de Pentecôte. Désormais, les établissements sont ouverts tous les jours, à l'exception des lundis (en dehors des 2 lundis de Pâques et de Pentecôte qui seront ouverts), du 1er janvier, du 1er mai, du 1er novembre, des 25 et 26 décembre,
- d'aligner le temps de travail des agents des musées sur celui de l'ensemble des agents municipaux. Le personnel de sécurité et de surveillance est tenu d'accomplir la durée de travail légale en vigueur dans la Fonction Publique Territoriale et conforme aux règles du Code du Travail ainsi qu'aux dispositions de l'accord-cadre intervenu sur la durée de travail à la Ville de Marseille. Cette durée est calculée sur l'année,
- de permettre aux agents qui travaillent les jours fériés de percevoir pour chaque jour férié travaillé, l'indemnité forfaitaire prévue par le décret n°2002-856 du 3 mai 2002 après approbation par le Conseil Municipal,
- de permettre qu'une partie du temps de travail des agents puisse être consacrée à des jours de formation qualifiante, ouvrant sur des perspectives professionnelles plus intéressantes et, notamment, sur une diversification des missions effectuées au sein des Musées (qu'il s'agisse, par exemple, de médiation culturelle, d'aide à la préparation matérielle des expositions...).

Ce Règlement Intérieur s'inscrit bien dans le cadre d'un processus de normalisation et d'harmonisation des modes de fonctionnement des musées et du Muséum de Marseille.

Au moment où la Ville s'apprêtait à ouvrir 3 nouveaux musées, véritables « marqueurs » d'une politique de développement culturel et touristique ambitieuse, elle entendait affirmer sa volonté de revaloriser les missions des agents des musées et de rendre leur métier plus attractif.

Mais, elle entendait, également, mettre en place une véritable politique des publics.

### **8.2.2 - La politique des publics**

Assurer le développement des pratiques muséales, de l'action éducative et pédagogique en direction des publics et œuvrer à la mise en place d'une politique de développement des publics font partie des objectifs de la direction de l'Action Culturelle.

Il est clair que la création de nouveaux équipements modernes dotés d'un personnel qualifié et en nombre suffisant a pour finalité de dynamiser la fréquentation des musées de la Ville de Marseille.

Dans cette perspective, le Service des Publics doit présenter une offre muséale, attractive, cohérente et lisible.

A la croisée des intentions de la Ville et de l'esprit des textes fondateurs des musées, la direction des musées doit être un acteur culturel et social très actif grâce à son service des publics et aux actions de médiation qu'il organise pour favoriser l'accès de tous à la culture :

- public scolaire et périscolaire,
- production d'expositions pour les enfants (Préau des Accoules),
- comités d'entreprises,
- croisiéristes et touristes,
- centres aérés (Accueil de Loisirs Sans Hébergement),
- relation avec les associations de quartiers : « Fête du Panier », cinéma en plein air à la Vieille Charité,
- public handicapé : visites pour malentendants et non-voyants,

- cours de l'Ecole du Louvre en région qui propose 4 cycles de conférences au public (environ 80 conférences par an, plus de 700 inscrits),
- accueil de stagiaires scolaires, universitaires (étudiants chercheurs) et des futurs conservateurs élèves de l'INP.

Pour renforcer et professionnaliser ses missions, le service des publics, dont le rôle est stratégique dans l'élargissement et la satisfaction des publics, a été récemment restructuré et renforcé par deux cadres d'un excellent niveau, spécialistes de la politique des publics qui ont, d'ores et déjà, engagé quatre chantiers essentiels (évaluation et prospective du service public, promotion de l'offre muséale, renforcement des fonctions éducatives et culturelles assorti de la création de nouvelles activités comme autant de formes rénovées de médiation avec le public).

### **8.3 - La sécurisation du dépôt des œuvres d'art**

Le dépôt d'œuvres d'art provenant des musées de Marseille dans différents organismes doit être sécurisé. La Ville de Marseille pratique une active politique de dépôt d'œuvres de ses collections dans les services de la Ville, de la Communauté Urbaine et de l'Etat.

Dans le respect des recommandations et exigences de la Chambre Régionale des Comptes en matière de dépôt d'œuvres d'art appartenant aux musées de Marseille et afin d'améliorer la gestion des dépôts, deux mesures ont été décidées :

- l'établissement d'un nouveau modèle de convention de dépôt avec mention obligatoire de la valeur des œuvres déposées ainsi que la durée du dépôt,
- la mise en place d'une nouvelle procédure emportant la centralisation des conventions de dépôt à la direction des musées avant transmission systématiquement à l'Élu à la Culture ayant délégation de signature du Maire.

Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la direction des musées s'efforce d'améliorer les procédures existantes en les sécurisant.

## **9 - L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE**

### **9.1 - La politique de l'accueil de la petite enfance**

La Ville de Marseille ne peut que se féliciter que la Chambre Régionale des Comptes reconnaisse la qualité du service rendu dans les établissements de la petite enfance qu'elle gère en régie ainsi que le rôle actif que jouent les correspondantes du contrat enfance jeunesse dans la diffusion de bonnes pratiques auprès des équipements subventionnés. Ce constat s'adosse sur des éléments objectifs indéniables.

En revanche, la CRC persiste à vouloir prouver que la politique municipale de la Petite Enfance s'est faite sans réflexion préalable, au fil de l'eau. La Ville de Marseille ne peut que déplorer cette vision de la situation.

Les notes, les tableaux et les dossiers, pourtant nombreux, fournis par la Ville en réponse aux observations de la CRC ont été, bien souvent, ignorés.

Quelques jugements contestables ont été maintenus, sans que fût pris en compte le travail informatif et pédagogique fourni par les services municipaux pour éclairer la connaissance du magistrat instructeur.

On peut regretter que la démarche suivie s'appuie plus souvent sur des avis d'opportunité que sur des éléments factuels.

Bien que le rapport prenne le soin de rappeler que l'accueil de la petite enfance n'est pas une compétence obligatoire des communes,<sup>2</sup> il relève l'absence d'un « *document de pilotage global* » de la politique petite enfance à Marseille, qui n'est, au demeurant, nullement rendu obligatoire par les textes.

La CRC entend par « document de pilotage global » la production de tableaux de bord ainsi que la réalisation d'un schéma d'orientation prévisionnel, établi à partir d'un diagnostic exhaustif, précis et actualisé de l'offre et des besoins d'accueil de la petite enfance.

C'est oublier que le CEJ de première génération (G1), comme les précédents contrats enfance, a été signé avec la Caisse d'Allocations Familiales des Bouches-du-Rhône, sur la base d'un diagnostic préalable de l'existant, assis sur les données quantitatives des agréments délivrés par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône, croisées avec le montant des prestations versées par la CAF 13.

---

<sup>2</sup> *la gestion de structures de la Petite Enfance est une compétence facultative et non exclusive des communes.*

*Il en est pour preuve que le Conseil Général des Bouches-du-Rhône gère une crèche, il est vrai, accessible exclusivement aux enfants de son personnel ; mais il s'agit, d'une décision politique qui relève de l'appréciation souveraine et exclusive de l'assemblée départementale.*

*On peut, également, citer : le département des Hauts de Seine qui administre directement 16 établissements d'accueil de la petite enfance, le département du Val de Marne qui dirige 76 crèches collectives départementales et apporte son aide financière à 48 crèches municipales, 26 crèches familiales et plusieurs structures interentreprises, le département de la Seine-Saint-Denis qui est à la tête de 80 crèches départementales*

Par ailleurs, un schéma de développement annualisé des actions à développer durant les années du contrat concerné a été annexé audit contrat et communiqué au magistrat instructeur.

Le choix des actions à privilégier est encadré par les textes de référence. Il s'opère de manière concertée avec la Caisse d'Allocations Familiales des Bouches-du-Rhône sur la base :

- **de la connaissance des besoins émergents des territoires**, connus et recensés par les travailleurs sociaux de la CAF et les coordinatrices du CEJ, en collaboration avec le tissu associatif et les partenaires,
- **des dossiers connus par les cocontractants**, répondant aux besoins nouveaux, et présentant des budgets de fonctionnement et d'investissement réalistes et pérennes,
- **des enveloppes financières disponibles de la CAF 13, pour Marseille.**

Après une analyse technique bilatérale fine des dossiers, les schémas de développement sont arrêtés au sein des comités de pilotage CAF/Ville, avant d'être soumis au vote du Conseil d'Administration de la CAF 13 (qui se prononce sur les flux financiers en jeu) et à l'approbation du Conseil Municipal.

Des tableaux de bord recensant le nombre de places théoriques offertes aux familles marseillaises sont régulièrement mis à jour, sur la base :

- des naissances domiciliées (source : INSEE)
- des agréments délivrés (source : site informatique du CG 13)
- du nombre d'assistant(e)s maternel(le)s (ASMAT) et du nombre d'agréments délivrés par le Conseil Général. Encore, convient-il de préciser que ces tableaux ne sont transmis à la Ville par le Conseil Général que depuis le mois de décembre 2012, et à la suite de demandes expresses et réitérées des services de la petite enfance. Les données sont transmises sous la forme de listes « brutes » au format *pdf* qui doivent être entièrement ...re-saisies pour pouvoir être enregistrées et exploitées !

### **9.1.1 Un diagnostic de l'offre inégal suivant les modes d'accueil**

La CRC reconnaît que la Ville possède une connaissance satisfaisante de l'offre de garde collective disponible sur son territoire. Ceci vaut pour les structures qu'elle gère directement comme pour l'ensemble des structures non municipales, tous secteurs confondus.

Elle ajoute qu'il en va autrement de la connaissance par la Ville de l'offre individuelle, dont elle conteste la comptabilisation.

- a - Le rapport de la CRC critique le mode de recensement du nombre de places en accueil individuel présenté par la Ville** qui consiste à additionner les places en accueil à la journée et les places en accueil périscolaire, arguant du fait qu'elles ne se « cumulent » pas mais se « complètent ».

Au-delà de toute querelle sémantique sur la définition des mots « cumuler » et « compléter », cette vision purement comptable de la garde à domicile ne présente, en elle-même, aucun intérêt, si ce n'est, pour la CRC, d'essayer de prouver que la Ville surestime volontairement le nombre global de places de garde d'enfants à Marseille qui ne s'établirait, en fait, qu'à 10 532 au lieu des 14 116 places annoncées (dernière mise à jour)...

Comme la Ville l'a expliqué à la CRC, une telle analyse témoigne d'une appréhension insatisfaisante des pratiques des familles et appelle les éclaircissements suivants qui relèvent, au demeurant, du simple bon sens :

- **L'accueil périscolaire après l'école** : la quasi totalité des écoles maternelles marseillaises fonctionne jusqu'à 16h30. Les ASMAT qui viennent récupérer des enfants à la sortie de l'école sont contraintes de quitter leur domicile bien avant l'heure annoncée, à un moment de la journée où elles continuent à garder les enfants qui leur avaient été confiés le matin. De ce fait, force est de constater que **les accueils se cumulent sur une partie de la journée** (bien souvent pendant plusieurs heures).

À noter que la réforme des rythmes scolaires qui prévoit une sortie anticipée de l'école, ne fera qu'amplifier le phénomène actuel.

- **Le périscolaire des mercredis et vacances scolaires** : durant ces journées, les contrats signés pour la garde à « la journée » se cumulent avec les autres contrats.

Ces quelques commentaires prouvent à l'évidence que l'accueil en périscolaire après l'école, les mercredis et pendant les vacances scolaires est loin d'être anecdotique pour les ASMAT : il représente, une part non négligeable, voire substantielle pour certaines, de leur activité.

- b - Par ailleurs, et malgré les explications fournies par les services, la CRC persiste à confondre le nombre de places d'accueil théoriques et le nombre de places d'accueil réelles.**

Or, il s'agit de deux notions différentes et la rigueur statistique exige que l'on dresse une cloison étanche entre les deux listes. Les unes et les autres ne peuvent se cumuler

pour étayer une démonstration qui, par essence, serait dépourvue de rigueur analytique.

Comme il a été longuement expliqué au magistrat instructeur, faute de disposer, de façon régulière, d'un état à jour des agréments réellement utilisés par les ASMAT, nous avons choisi de comparer et d'additionner des données comparables, fiables, dont nous avons l'entière maîtrise.

Comme il nous avait été donné de l'écrire à la CRC, malgré ses demandes réitérées auprès du service des modes d'accueil de la petite enfance du Conseil Général (SMAPE), la Ville de Marseille n'est pas en mesure de connaître de façon précise le nombre de places occupées chez des ASMAT.

Le SMAPE lui objecte que les ASMAT ne renseignent pas de manière systématique les documents requis, que ce soit à la signature d'un contrat conclu avec une famille ou à son achèvement.

La CRC ne fait rien d'autre que de constater et mettre en exergue les difficultés rencontrées pour évaluer le nombre de contrats conclus avec des ASMAT pour la garde d'enfants à domicile, quand elle essaie de rapprocher les chiffres annoncés par le CG13 (compris dans une fourchette allant de 2 563 à 3 463, soit une marge d'erreur de...35 %, correspondant à 900 agréments !) et les chiffres donnés par la CAF se rapportant au nombre de prestations versées (3 344). Devant tant d'approximations -voire d'incohérences, il est aisé de comprendre que la Ville (qui ne gère ni les ASMAT, ni les prestations versées aux familles pour la garde d'enfants à domicile) ait du mal à s'y retrouver !

**Confrontée à l'impossibilité d'appréhender avec exactitude le nombre de places réellement disponibles chez les ASMAT, la division du CEJ n'a d'autre alternative que de présenter une offre théorique, ce qui n'a rien d'incohérent, puisque, d'une manière générale, le calcul des places offertes à la population est réalisé à partir d'un potentiel théorique, tous modes de garde confondus.**

S'il n'appartient pas aux services municipaux de vérifier la réalité des données transmises par le CG 13 relativement au nombre d'agréments délivrés sur la commune, en revanche, il leur revient de délivrer une information cohérente : soit ils affichent une offre globale de garde, soit ils présentent un nombre d'enfants effectivement accueillis, mais ils ne peuvent, aucunement, mélanger les deux, au gré de ce qu'il serait souhaitable de voir apparaître dans les tableaux récapitulatifs !

Force est d'admettre que, quelles que soient les difficultés rencontrées pour assurer sa mission d'information, le CG13 n'est pas en mesure de donner à la Ville de Marseille et aux Marseillais, des informations fiables sur l'offre de garde à domicile, qui relève de sa seule compétence.

**En effet, conformément au Code de l'Action Sociale (Cf. Livre IV - Titre II relatif au statut des assistants maternels), la délivrance (et le retrait) des agréments, le contrôle et la formation des ASMAT relèvent des missions des Conseils Généraux.**

- L'article D421-10 stipule que le dossier de demande d'agrément d'assistant maternel ou d'assistant familial est adressé au président du conseil général du département de résidence de l'intéressé par lettre recommandée, avec demande d'avis de réception ou déposé auprès du service départemental compétent qui en donne récépissé.
- Le site d'information : <http://allopmi.fr/faq/assitantes-maternelles> détermine le rôle des Centres de Protection Maternelle et Infantile ; ils sont chargés « d'évaluer les demandes d'agrément pour devenir assistant(e) maternel(le) par le biais d'entretiens individuels, d'une visite au logement de la personne ainsi qu'une rencontre avec son conjoint. »

**Au regard de ces dispositions d'ordre réglementaire, reprocher à la Ville de ne pas avoir une connaissance parfaite du nombre de places disponibles chez les ASMAT, relève d'une analyse peu objective de la situation.**

En dépit de ce handicap, la Ville a pu, néanmoins, avec les difficultés que l'on sait, reconstituer les contours d'une offre consolidée à partir de l'ensemble des agréments accordés par le CG 13, tels que fournis par le service départemental de la PMI.

#### b.1 La capacité d'accueil théorique

C'est ainsi que pour déterminer l'offre totale disponible à Marseille, nous avons choisi d'additionner le nombre d'agréments théoriques délivrés par le Conseil Général à des ASMAT exerçant leur activité professionnelle à Marseille et le nombre théorique de places en crèches collectives municipales, associatives ou privées.

- **Le nombre de places théoriques de garde individuelle (correspondant à l'ensemble des agréments répertoriés dans les listings du Conseil Général) ressortait au 30/09/2012 à 7 931,**
- **Le nombre de places théoriques d'accueil en crèches collectives, municipales, privées, associatives ressortait, à la même période, à 6 185,**
- **Le nombre total de places théoriques d'accueil individuel et collectif cumulé à Marseille, ressortait bien à 14 116 places à la même date (hors LAPE),**
- **Il s'agissait bien de places existantes, susceptibles d'être pourvues.**

En revanche, s'il n'est pas contestable que le nombre de prestations versées par la CAF pour des enfants effectivement gardés par des ASMAT (et identifiés à partir des prestations spécifiques versées la CAF 13), s'établit bien à 3 344, on peut tirer trois enseignements de la comparaison effectuée entre le nombre d'agrément théoriques délivrés à des ASMAT par le CG 13 et le nombre d'agrément qu'elles utilisent réellement :

1. Le taux d'occupation en accueil individuel est faible :  
44,31 %
2. Le nombre moyen d'enfants réellement gardés par ASMAT est de  
1,22
3. le nombre moyen d'agrément délivrés par ASMAT est de 2,76

Le croisement de ces différentes données indique que l'écart constaté entre le nombre d'agrément délivrés et le nombre d'enfants réellement gardés par des ASMAT, est important. Cette simple constatation amène à s'interroger légitimement sur la pertinence de la politique suivie en matière de garde à domicile : soit l'offre de garde individuelle disponible sur Marseille est trop importante par rapport aux besoins, soit les agrément sont délivrés trop généreusement et sans contrôle a posteriori de leur utilisation. Ces deux hypothèses, quelque peu contradictoires, auraient mérité d'être affinées par la CRC.

### b.2 Le nombre d'enfants réellement accueillis

Si, en 2012, dans le secteur de la garde à domicile, le nombre d'agrément utilisés ne représentait que 44,31 % du nombre d'agrément délivrés et utilisables, en revanche, la situation était diamétralement opposée dans les crèches collectives. Il est regrettable, à de multiples égards, que la CRC n'en ait pas fait état.

À Marseille, si en 2012, nous comptabilisions dans les crèches collectives municipales un nombre de places théoriques d'accueil de 2 677, ce sont, en fait, 5 524 enfants différents qui ont fréquenté nos structures. Chaque place est occupée, en moyenne, par deux enfants différents ; ce chiffre est légèrement supérieur à celui qu'affichent les structures associatives et privées (1,7 fois en moyenne).

Dès lors une présentation juste et impartiale de la situation consisterait à comparer des éléments objectivement comparables :

- Le nombre d'enfants accueillis par des ASMAT 3 344
- Le nombre d'enfants accueillis dans les crèches municipales 5 524
- Le nombre d'enfants accueillis dans les structures associatives privées (*estimation*) 5 960
- NOMBRE TOTAL DE PLACES OCCUPÉES 14 828
- 

**Ce chiffre de 14 828 est à rapprocher du chiffre plus modestement annoncé par la Ville de 14 116 places. Chacun appréciera !**

**Enfin, il convient de préciser un point important : contrairement à ce qui est écrit, dans le cadre des contrats enfance et des contrats enfance jeunesse de première et seconde génération, la Ville ne s'est pas engagée dans l'organisation générale de l'offre d'accueil sur son territoire mais, en parfait accord avec la CAF13, sur le développement des modes d'accueil collectifs.**

Deux raisons essentielles ont motivé motivent ce choix :

- l'accueil individuel ne relève pas de sa compétence, comme rappelé ci-dessus,
- l'accueil collectif est très majoritairement privilégié par les familles à Marseille.

**Sur cet objectif précis, la CRC reconnaît que le CEJ a rempli sa fonction essentielle qui était bien d'augmenter l'offre d'accueil collectif.**

### **9.1.2 - La collecte et le traitement de l'information**

La CRC s'étonne que plusieurs établissements de la petite enfance aient été ouverts à Marseille, sans que l'avis du Maire n'ait été recueilli préalablement.

Rappelons qu'il appartient au Conseil Général de saisir, pour avis, le Maire d'une collectivité, de toute ouverture ou extension d'Équipement d'Accueil de Jeunes Enfants (EAJE) prévue sur le territoire communal.

Si le CG 13 ne sollicite jamais l'avis du Maire lors de l'ouverture de jardin d'enfants ou d'extension de places, force est de constater qu'il s'acquitte de cette formalité obligatoire de plus en plus régulièrement à l'occasion de la création de multi-accueils, micro crèches, accueils occasionnels (ouverts à tous les publics ou privés). Mais, dans la majorité des cas, la saisine du Maire s'opère tardivement, voire après l'ouverture de l'équipement.

On pourrait citer, à titre d'exemple, « Crèche et Malices » qui a ouvert ses portes au 47 rue Montaigne - 13012 – Marseille, le lundi 22 avril 2013 alors même que la demande d'ouverture est parvenue postérieurement à la Mairie !

Il est vrai que dans un passé récent, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône a considéré à plusieurs reprises, que l'avis du Maire était réputé favorable dès lors qu'une délibération du Conseil Municipal attribuait une subvention de fonctionnement ou d'investissement à une structure. C'était confondre l'inscription administrative d'un dossier au contrat enfance et l'attribution de subventions, avec une autorisation d'ouverture qui prend en considération des éléments se rapportant à la conformité des locaux en matière de sécurité, d'accessibilité, d'hygiène ainsi qu'au respect des normes d'encadrement et de qualification du personnel...

Contrairement à ce qu'écrit la CRC, il convient de considérer que ce n'est pas la collecte de l'information par la Ville qui est perfectible, mais la transmission à la Ville, par les services compétents du CG 13, des renseignements nécessaires à sa bonne information, et ce, dans les délais requis.

### **9.1.3 - Le diagnostic des besoins**

#### **a - La stratégie municipale**

Sur le plan de sa stratégie globale, la Politique Petite Enfance de la Ville de Marseille est claire. Elle n'a pas varié au fil du temps. Elle s'appuie sur le « **Programme Priorité Enfance** » adopté par le Conseil Municipal en 1997. Plutôt que d'égrainer un long et fastidieux catalogue d'actions, il fixait quelques grands objectifs qui, 15 ans plus tard restent d'actualité :

**a.1 Améliorer la sécurité et le confort des équipements** par la réalisation de travaux d'aménagement et de sécurité dans les locaux accueillant les jeunes enfants. Au cours de la dernière décennie, 23,37 M€ de travaux ont été réalisés pour assurer la mise aux normes d'hygiène et de sécurité des structures municipales ou pour agrandir et moderniser les bâtiments.:

- 10,01 M€ entre 2003 et 2006
- 13,36 M€ entre 2007 et 2012

**a.2 Maintenir le niveau et la qualité de l'encadrement**, qui a amené la Ville à :

- Innover, en mettant en place des corps de « volantes » dans les différents métiers de la petite enfance pour remplacer, dans les meilleurs délais, le personnel absent ;
- Réviser l'effectif-cible pour prendre en compte la création des corps de « volantes », pour aménager la répartition des postes afin de pallier aux difficultés rencontrées pour procéder à des recrutements dans certains métiers (puéricultrices, éducatrices de jeunes enfants ou auxiliaires de

puériculture), enfin pour tenir compte des augmentations d'agrément ; l'objectif était de permettre aux crèches de fonctionner, quelles que soient les circonstances, en maintenant les quotas de sécurité imposés par les textes de référence.

- Engager un plan ambitieux de formation continue du personnel destiné à améliorer les pratiques professionnelles, et à permettre à des agents d'avoir des perspectives d'avancement, de suivre un cursus dans des filières où les possibilités de promotion sociale sont très limitées et les métiers d'une extrême fatigabilité.

### **a.3 Approfondir et adapter en permanence le projet pédagogique des crèches pour :**

- répondre aux besoins fondamentaux des enfants,
- aider leur personnalité à s'épanouir dans les meilleures conditions,
- prendre en compte chaque enfant dans sa différence.
- Ce projet éducatif est pensé, élaboré, évalué par une équipe fédérée autour de l'enfant, de son développement et de son bien-être. Les psychologues de crèches interviennent auprès des équipes pour les aider à mettre en œuvre leur projet et les accompagner dans leur démarche.

**a.4 Améliorer la transparence vis-à-vis des familles** par l'élaboration puis par l'actualisation régulière d'un Règlement Intérieur, par l'informatisation des inscriptions et la possibilité offerte aux parents de procéder à l'inscription en crèche de leur enfant via Internet ou de payer en ligne les prestations familiales dont ils doivent s'acquitter mensuellement (plus de 70 % des familles, à ce jour).

**a.5 Permettre aux familles de choisir librement le mode de garde de leur enfant**, soit directement dans les établissements que la Ville gère (60 crèches, 1 halte-garderie, 3 "bébécars") soit dans les crèches associatives qu'elle soutient dans le cadre du CEJ, soit auprès d'assistantes maternelles, via les relais d'ASMAT cofinancés par la Ville, par la CAF 13 et le Conseil Général.

Parallèlement, la Collectivité optimise la gestion des structures municipales existantes en augmentant, chaque fois que cela est possible, leur capacité d'accueil.

- C'est ainsi qu'au cours de l'année 2012, deux crèches ont vu leur capacité d'accueil augmenter de 65 lits, à l'issue de travaux de restructuration très lourds qui ont exigé de longs mois de fermeture pour travaux (Belsunce et Plan d'Aou). Ces deux structures, situées dans des quartiers sensibles, ont bénéficié de crédits de l'ANRU.
- Au début de l'été 2013, a démarré, également, le chantier de rénovation de la crèche Amédée Autran (13007) qui emportera la création de 25 berceaux supplémentaires.

Au total, sur la dernière décennie, 217 augmentations d'agrément dans les crèches municipales ont été enregistrées, ce qui équivaut à la création de 5 crèches d'une capacité d'accueil de 42 à 45 enfants. Ce chiffre n'est pas aussi immuable, marginal, ou erratique que la CRC le prétend. **Loin d'être figé, il est en progression constante, puisqu'en 2014, 70 places nouvelles seront ouvertes (25 à Amédée Autran, 5 à Saint Loup, 5 à Mazargues, 35 en diffus).**

Il faut, en effet, avoir l'objectivité de reconnaître que la politique Petite Enfance de la Ville de Marseille est cohérente et n'a pas varié au fil des ans.

Certes, la Commune ne crée plus d'établissements d'accueil de la petite enfance gérés en régie, au regard du coût élevé d'un service public qui n'est pas obligatoire mais, aussi, de la difficulté croissante à pourvoir des postes appartenant à la filière médico sociale (qu'il s'agisse de puéricultrices, d'éducatrices de jeunes enfants, voire même, d'auxiliaires de puériculture,).

En revanche, elle a décidé d'encourager sur son territoire, en partenariat avec la CAF 13, la création de structures associatives, n'hésitant pas, chaque fois qu'elle en a (ou en a eu) la possibilité, à mettre à disposition le terrain d'assiette ou les locaux par bail emphytéotique.

**Il s'agit d'un choix, qui participe d'une décision politique assumée et qui relève, par essence, d'un contrat clair passé entre une Municipalité et les citoyens qui l'ont élue sur la base d'un programme.**

**En l'espèce, les arguments avancés par la CRC se placent sur le terrain de l'opportunité politique et non sur le terrain de la critique objective d'une politique municipale.**

De même, la CRC minimise le rôle de la Ville en omettant de préciser que la Collectivité participe de façon significative et déterminante à la création de places d'accueil dans les EAJE associatifs en versant :

- **Une subvention de fonctionnement de 1,60 € par heure et par enfant accueilli dans une crèche associative.**
- **Une subvention d'investissement pour toute création ou extension de places, portée en 2012 à :**
  - 2 750 € par place créée dans un nouvel établissement,
  - 1 650 € pour toute extension de place dans une crèche existante.

**Force est d'admettre que sans l'attribution de subventions municipales, aucune crèche associative n'aurait pu voir le jour. On peut donc en conclure que le soutien financier de la Municipalité est essentiel dans la création d'EAJE associatifs.**

Comme rappelé précédemment, entre les CEJ 1 et 2, la Ville, ne s'est pas livrée à un nouveau diagnostic complet, stricto sensu, des besoins sur le territoire, mais elle a actualisé les données dont elle disposait pour présenter un projet cohérent au Conseil Municipal, projet qui avait été validé préalablement par la Caisse d'Allocations Familiales des Bouches-du-Rhône.

La CRC relève page 82 de son rapport qu'à l'inverse d'autres grandes villes, l'accueil de la petite enfance à Marseille n'a pas fait l'objet d'une programmation chiffrée soumise au Conseil Municipal. Précisant toutefois que si de tels chiffres ne procèdent pas d'une obligation légale, ils facilitent l'évaluation des politiques publiques et permettent de confronter les résultats obtenus aux ambitions initiales.

Cette affirmation est, pour le moins, erronée. En matière d'accueil de la Petite Enfance, il va de soi que la programmation a été soumise au Conseil Municipal :

- lors de la présentation du contrat enfance jeunesse auquel était annexé un schéma de développement annualisé et chiffré (nombre de places créées et financements).
- À l'occasion du vote des avenants au contrat enfance jeunesse auxquels étaient jointes toutes données financières et chiffrées utiles.
- Lors du vote des subventions accordées aux nouvelles structures et aux établissements augmentant leur capacité d'accueil.
- À l'occasion des travaux programmés dans les établissements municipaux.

Enfin, reprocher à la Ville de manquer de lisibilité et de vision prospective dans l'élaboration du CEJ (en arguant du fait que les prévisions originelles auraient été mal appréciées, puisque la passation d'avenants annuels s'est avérée nécessaire pour compléter les évaluations initiales), relève d'une méconnaissance des circonstances qui président à l'élaboration et à la réalisation des CEJ.

Faut-il rappeler que, dans un contexte financier très contraint, la CAF 13 ne disposait pas, au départ, d'une enveloppe financière suffisante pour couvrir l'ensemble des besoins exprimés par la Ville et les projets prioritaires portés par le tissu associatif ? C'est pourquoi, année après année, en fonction des financements que la CAF 13 a pu dégager et de l'état d'avancement des projets, le contrat initial a été ajusté, rectifié et complété. Des correctifs ont été apportés et des enveloppes revalorisées pour permettre la sortie de nouvelles structures.

**Il est fort rare -pour ne pas dire inédit- qu'il soit reproché à des cocontractants d'aller au-delà de leurs prévisions, de dépasser leurs objectifs en termes de réalisation, de satisfaction des besoins...et d'efficacité !**

## **b - Le rapprochement avec la CODAJE**

Concernant le rapprochement de la Ville avec la CODAJE, est-il besoin de rappeler qu'il n'appartient pas à la Ville de mettre en oeuvre une politique d'ensemble de la Petite Enfance sur son territoire, mais que cette mission relève des attributions du Conseil Général, précisément, au travers de la CODAJE ?

Rappelons que la CODAJE a été créée par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale, que sa composition, ses compétences et ses modalités de fonctionnement ont été déterminées par le décret n°2002-798 du 3 mai 2002.

La CODAJE est présidée par le Président du Conseil Général, son vice-président est le Président du Conseil d'Administration de la Caisse d'Allocations Familiales.

Elle est composée de représentants du Conseil Général, de la CAF, de la MSA, de l'Etat, de l'UDAF, des collectivités locales, des associations gestionnaires d'établissements et services d'accueil, des professionnels des différents modes d'accueil des jeunes enfants, des organisations syndicales, des entreprises, et de personnes qualifiées dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.

Elle étudie toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département et propose des mesures visant à favoriser :

- **le développement des modes d'accueil et leur adaptation** aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant,
- **l'information et l'orientation des familles sur l'ensemble des dispositifs et prestations** mis en place pour les aider à concilier vie familiale et vie professionnelle,
- **l'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants**, notamment, ceux qui sont atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique ou dont les familles rencontrent des difficultés de divers ordres,
- **la qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation** (structures, assistantes maternelles, écoles, accueils péri et extra-scolaires).

On ne peut que regretter que la CODAJE des Bouches-du-Rhône n'ait pas tenu à associer directement à ses travaux la Ville de Marseille, dont la population représente la moitié de celle du Département.

Certes, après plusieurs tentatives de rapprochement infructueuses, par courrier en date du 12 février 2013 Monsieur Michel AMIEL, Vice-Président du Conseil Général, a informé Monsieur Jean-Pierre SOUREILLAT, Directeur Général de la CAF 13 que, « *compte tenu de la place de la Ville de Marseille en terme de nombre de places d'accueil individuel et collectif dans le département, ... [il lui]... propose d'inviter les représentants des services techniques intervenant dans le domaine de l'accueil de la petite enfance à siéger au sein des groupes de travail* ».

Notons, toutefois, que ce sont uniquement les techniciens de la petite enfance qui sont, depuis peu, associés aux groupes de travail et que les trois réunions auxquels ils ont assisté ont traité de sujets sectoriels, les représentants élus de la Ville ne participant pas aux instances décisionnelles.

Enfin, s'agissant des attentes et des besoins recensés dans l'enquête diligentée par CEKOÏA, est-il besoin de rappeler que l'étude n'a porté que sur 3 arrondissements de la Ville (les 1er, 2ème et 3ème arrondissements, définis dans l'enquête comme « secteur Euromed ») qui ne représentent qu'un échantillon très parcellaire des besoins et des attentes des familles marseillaises ?

#### **9.1.4 - Une organisation des services en charge de la petite enfance problématique et 9.2 – i) Les limites identifiées de la cellule CEJ**

La division contrat enfance jeunesse, était, avant la réorganisation de l'Administration municipale intervenue en 2010, scindée en deux parties : rattachée directement au Directeur Général de l'Éducation et de la Petite Enfance pour sa partie « Enfance », elle dépendait de la Direction Générale de la Solidarité Urbaine pour son volet « Jeunesse ».

L'aspect stratégique du CEJ dans la politique municipale expliquait ce positionnement ; le contrat enfance jeunesse est, en effet, un outil du développement quantitatif de l'offre d'accueil collectif. L'offre d'accueil individuel, rappelons le, relevant de la compétence du Conseil Général.

Lors de la création de la Délégation Éducation, Culture et Solidarité (DGECS), il fut décidé de regrouper les deux volets « Enfance » et « Jeunesse » au sein de cette nouvelle entité et de maintenir le rattachement direct de l'équipe auprès du Délégué Général.

Mais, l'importance et la diversité des missions rattachées à la DGECS et , ce, au moment où la Ville se préparait à devenir Capitale Européenne de la Culture, a, sans doute, montré les limites de l'exercice. Cette petite division, qui ne repose pour la partie « Enfance » du contrat que sur un cadre administratif et trois correspondantes issues de la filière médico sociale, s'est trouvée quelque peu isolée.

C'est pourquoi, la Ville a présenté au Comité Technique Paritaire du 22 mai 2013, le rattachement de la division CEJ à l'une des trois directions qui composent la DGECS, la direction de la Vie Scolaire, des Crèches et de la Jeunesse DVSCJ).

L'équipe, dont le professionnalisme et la compétence ne sont plus à démontrer, est, désormais, rattachée à la DVSCJ ; elle peut bénéficier, ainsi, des moyens supplémentaires induits par la mutualisation de certains services au sein du Centre de Ressources Partagées de la DVSCJ.

### **9.1.5 - Le bilan nuancé du contrat enfance jeunesse 2007 et 9.6 la transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation**

Depuis la création des postes de coordination en 1995, la ville a toujours répondu positivement aux attentes de la CAF en matière de données administratives et financières. Aucune demande particulière sur la création d'outils spécifiques complémentaires n'a été présentée -ou même évoquée- ni dans le cadre des contrat enfance ni dans celui du CEJ 1G.

**Rappelons que ce ne sont pas 5 postes Equivalents Temps Plein qui travaillent sur le volet « enfance » du contrat, mais, seulement, 4 Equivalents Temps Plein (soit 3 coordinatrices territoriales et un Directeur Territorial) qui coordonnent l'équipe.**

Il est assez périlleux de vouloir prouver dans le paragraphe « *L'organisation des services en charge de la petite enfance* » que l'équipe du CEJ est trop restreinte pour assurer pleinement les missions de pilotage qui lui sont dévolues, et d'affirmer dans le paragraphe suivant « *Le bilan nuancé du CEJ de 2007* » que l'effort financier de la CAF 13 n'est pas récompensé à hauteur du financement accordé à la Ville (« *66 % de leur traitement plafonné à 33 000 € par an et par agent et à quatre équivalents temps plein travaillé* ») !

Plus précisément, des tableaux de bord sont régulièrement mis à jour et remis à la CAF 13 lors des réunions de travail et comités de pilotage. Les dossiers sont préparés de concert. L'ensemble des outils de pilotage demandés est transmis.

La fonction « pilotage » des deux volets du CEJ donne lieu (pour 9 ETP) à une PSEJ annuelle globale de 163 341,52 €, soit 18 149,06 € par poste et 55% du prix plafond défini par la CAF à 33 000 €.

Ce montant se situe très en deçà des 15 % maximum autorisés par la circulaire CNAF ; la fonction « pilotage » du contrat de deuxième génération correspond à 1,60 % du montant prévisionnel global du contrat.

La PSEJ prévisionnelle sur 4 ans s'élève à :

- **12 132 648,62 € pour les actions nouvelles**
- **+ 28 809 638,60 € pour les actions antérieures**

**à comparer aux 653 366,08 € de la PSEJ consacrée aux 9 ETP de coordination.**

**L'enchaînement des CEJ tel que réalisé, s'est opéré suivant un rythme et un calendrier imposés par la CAF 13.**

Le premier CEJ devait être signé avant la fin de l'année 2007 pour pouvoir prendre en compte les équipements ouverts en 2007. Sa durée initiale de 4 ans, fut « réactualisée » lors de la signature du deuxième avenant dans son article 11 « *Le*

*présent avenant modifie les dispositions du contrat 08-0174 signé le 20 décembre 2007 et de son avenant n°1 signé le 1er novembre 2008. Il s'applique jusqu'au 31 décembre 2011 ».*

Une régularisation de l'enchaînement des CEJ de première et de deuxième génération est intervenue lors de la signature du deuxième CEJ, dont les quatre années du contrat s'échelonnent de 2012 à 2015. Le principe de la « rétroactivité » est imposé, de fait, par la date de réalisation de l'état des lieux qui intervient l'année N-1.

Il est, en effet, très difficile, dans une grande Ville comme Marseille, de disposer de la totalité des données financières et comptables que doivent fournir tous les gestionnaires d'actions inscrites dans ledit contrat (enfance + jeunesse) dès la fin de l'exercice comptable. Ces éléments qui sont collectés par les services de la CAF 13, définissent pour les 4 années du contrat la prestation de service enfance jeunesse qui constituera l'annexe 1 du contrat.

En termes d'actions financées, seules les créations ou les extensions de places d'accueil ainsi que les autres actions nouvelles, figurent au schéma de développement du contrat.

Il est évident que l'extension de places d'accueil dans un équipement existant se mesurera par une augmentation du nombre d'heures qui correspond à « une amélioration de la fréquentation ».

La complexité du CEJ, qui s'impose à la commune, n'est que la conséquence directe de l'extrême sophistication des circulaires que prépare la CNAF. **On ne peut reprocher à la Ville des retards qui ne lui sont pas imputables. Elle s'en accommode, tout comme la CAF 13.**

**En dépit de ces remarques critiques, le rapport relève, néanmoins, avec satisfaction que , « sur le fond, le CEJ a rempli la fonction essentielle que la CAF et la Ville lui avaient conjointement assignée : augmenter l'offre d'accueil ».**

**Parallèlement, le nombre moyen de places créées annuellement n'a cessé d'augmenter au fil des contrats pour atteindre 230,8 dans le CEJ 2007-2011.**

**La CRC note, enfin, que 87,8 % du nombre de places prévues dans ledit contrat ont été ouvertes, preuve s'il en est de l'efficacité de la cellule CEJ municipale et du partenariat établi par la Ville et la CAF 13 avec le tissu associatif !**

Le rapport évoque la liquidation de l'association Marseille Enfance en septembre 2012 qui a entraîné la fermeture de 325 places en crèches familiales. Pour autant, ces places n'ont pas été perdues globalement puisque les assistantes maternelles salariées de l'association ont gardé leur agrément et sont devenues ASMAT dans le secteur libéral se retrouvant, ainsi, placées sur le marché de l'accueil individuel.

On peut donc considérer que, globalement, l'offre d'accueil sur Marseille n'a pas diminué à la suite de la fermeture des crèches familiales que gérait Marseille Enfance.

Par ailleurs, nous ne pouvons accepter que le rapport de la CRC note que l'implantation des structures inscrites dans les différents contrats conclus avec la CAF 13 ne s'est pas faite équitablement, voire qu'elle a tendu à accentuer les déséquilibres territoriaux en matière de d'accueil de la Petite Enfance. Cette assertion ne repose que sur une exploitation incomplète des données.

La création de crèches sur le territoire de la commune ne s'est pas faite « au petit bonheur la chance », elle n'est pas le fruit du hasard. Elle répond à des besoins strictement appréciés :

- Rappelons, préalablement, que la problématique des crèches à Paris et à Lyon est diamétralement opposée à celle de Marseille. Si à Paris et à Lyon, les crèches sont gérées par les Mairies d'arrondissement et les places attribuées en fonction du lieu de résidence des familles, à Marseille elles sont gérées par la Mairie Centrale et la localisation est librement choisie par les familles.. Ainsi, dans notre Ville, l'offre est « *cumulative* » et « *mutualisable* ».
- Bien souvent, une crèche située sur un trajet domicile-travail, ou à proximité du domicile des grands-parents est préférée par les familles à une structure localisée à proximité immédiate de leur habitation.
- Par ailleurs, le choix d'implantation d'une crèche collective intègre, outre les critères de proximité, des paramètres aussi variés que la localisation des principales zones d'activités et bassins d'emploi, le temps des trajets intra muros, la proximité de grands axes et voies passage très fréquentés ainsi que la disponibilité foncière (bâti et espaces extérieurs).
- Enfin, pour déterminer les secteurs d'implantation prioritaires des structures petite enfance, il est réducteur de limiter le champ de l'analyse au seul taux de couverture d'un arrondissement (nombre de places rapporté au nombre d'enfants dans une tranche d'âge). Il apparaît plus pertinent de pondérer ce critère par le besoin réellement exprimé (nombre de demandes rapporté au nombre d'enfants de la même tranche d'âge).

À cet égard, et contrairement à ce qu'affirme la CRC, les demandes de places dans les crèches municipales ont correctement été exploitées. Ces données retraitées par rapport au nombre de demandes dans chaque arrondissement et comparées au nombre de naissances domiciliées dans chaque arrondissement donnent un pourcentage des besoins localisés. Cette démarche a permis de confirmer les zones du territoire où la demande en crèche collective était la plus forte : par ordre décroissant les 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 12.

De même, la présence sur un secteur d'un nombre important d'enfants de deux ans

scolarisés ne doit pas être occultée ou oubliée dans l'évaluation des besoins, comme le souligne d'ailleurs la CRC dans son rapport d'observations définitives. Et ce nombre va fortement augmenter à Marseille à la prochaine rentrée, pour atteindre fort probablement un millier.

On perçoit aisément, qu'à partir du moment où les besoins ne s'expriment pas de manière identique et homogène sur toutes les zones du territoire, il n'y a pas lieu de rechercher un taux de couverture uniforme.

Dès lors, les écarts constatés entre les taux de couverture ne peuvent être, en eux-mêmes, porteurs d'inégalités de traitement, d'iniquités territoriales.

**L'ensemble de ces critères a toujours été intégré avec pragmatisme par la Ville et la CAF 13 quand il s'est agi d'inscrire des projets dans le schéma de développement de l'offre d'accueil collective.**

Par ailleurs, il est singulier de lire que la Ville accepte des projets, sans les réorienter de façon incitative vers les territoires où les besoins sont les plus importants.

Il n'est, en effet, jamais advenu qu'une association décide de créer une structure dans un secteur où la demande est inexistante, voire faible ! L'exercice serait totalement contreproductif pour elle ! Au regard de l'investissement consenti, l'objectif recherché par tout porteur de projet associatif est d'assurer un taux de remplissage suffisant pour équilibrer le compte d'exploitation de sa structure ! Le choix se porte tout naturellement vers les arrondissements où la demande est la plus pressante.

Enfin, il est légitime que la Ville n'exerce qu'une influence très limitée sur la création de places dans le secteur privé. Tout au plus intervient-elle dans le domaine du conseil quand elle est sollicitée, mais c'est la loi du genre. La liberté d'entreprendre doit rester une réalité en France, même si entreprendre est plus que jamais un défi !

#### **9.1.6 - Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans**

Le code de l'action sociale offre la possibilité aux communes d'établir un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Comme le code le précise clairement, cette disposition législative est facultative, et il appartient à la commune -et à elle seule- de décider si elle souhaite la mettre en œuvre.

En aucune manière, ce choix, qui relève d'une décision de la Municipalité, ne peut lui être imposé par un organisme extérieur. Il s'agit d'une remarque qui porte sur l'opportunité d'un choix politique.

## 9. 2 – L'offre d'accueil

Les éléments qui concernent l'offre d'accueil reprennent des observations effectuées au 9.1, notamment quant à la notion d'inégalités territoriales et à la « faible contribution de la Ville dans la création des places ».

**Il convient de rappeler, ici, avec la plus extrême netteté que, sans les aides financières publiques de la Ville et de la CAF, aucun projet associatif n'aurait pu voir le jour.**

Faut-il rappeler que loin d'être négligeable, le soutien de la Ville a été déterminant ; durant le CEJ de première génération, le montant cumulé de la participation de la Ville au fonctionnement des crèches associatives s'est élevé à **26 154 909 €** :

COMPTE ADMINISTRATIF 2008	5 713 666,90 €	+ 30,3 %
COMPTE ADMINISTRATIF 2009	6 037 957,25 €	
COMPTE ADMINISTRATIF 2010	6 956 178,50 €	
COMPTE ADMINISTRATIF 2011	7 447 107,00 €	
<b>TOTAL 2008 À 2011</b>	<b>26 154 909,65 €</b>	

### 9.2.1 - L'offre globale

Concernant les observations soulevées sur **l'offre globale**, il convient, sans polémique, de se référer aux explications fournies dans le chapitre 9.1 a) et, notamment, à la définition de l'offre d'accueil théorique, d'une part, et de la fréquentation réelle, d'autre part, sans opérer d'amalgame entre les deux définitions.

- **L'offre d'accueil théorique répertorie la totalité des agréments recensés sur un territoire.**
- **La fréquentation réelle permet d'évaluer le nombre d'agréments effectivement utilisés sur un territoire.**

**La Ville maintient que la capacité d'accueil globale s'établissait comme suit en octobre 2012 ...**

<b>AU 01/10/12</b>	<b>CAPACITÉ D'ACCUEIL THÉORIQUE</b>	<b>CAPACITÉ D'ACCUEIL RÉELLE*</b>
Multi-accueils collectifs municipaux	2677	5524
EAJE associatifs et privés ( <i>estimation</i> )	3508	5960
Enfants de moins de 3 ans	656	656
Garde individuelle par ASMAT	7931	3344
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>14 772</b>	<b>15484</b>
Lieux d'Accueil Parents Enfants	206	206
<b>TOTAL Y COMPRIS LAPE</b>	<b>14 978</b>	<b>15690</b>

\*suivant mode de calcul déterminé supra

**... et s'établirait comme suit en 2013, à partir d'une projection faite en juillet 2013 :**

<b>AU 01/07/2013</b>	<b>CAPACITÉ D'ACCUEIL THÉORIQUE</b>	<b>ESTIMATION DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL RÉELLE*</b>
Multi-accueils collectifs municipaux	2796	5760
EAJE associatifs et privés ( <i>estimation</i> )	3678	6250
Enfants de moins de 3 ans ( <i>prévision</i> )	1000	1000
Garde individuelle par ASMAT	7546	3344
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>15 020</b>	<b>16354</b>
Lieux d'Accueil Parents Enfants	206	206
<b>TOTAL Y COMPRIS LAPE</b>	<b>15226</b>	<b>16560</b>

\*suivant mode de calcul déterminé supra

### **9.2.2 - L'offre collective**

À noter que le classement des crèches familiales dans l'offre d'accueil collectif, ne cesse de nous interpellier : en effet, on ne peut considérer ce mode d'accueil comme « collectif » mais bien comme « familial », les enfants ne sont pas accueillis au sein d'un établissement mais au domicile des ASMAT.

### **9.2.3 - La répartition de l'offre collective par type de gestionnaire**

S'il est exact de noter que le secteur privé est celui qui s'est proportionnellement le plus développé ces dernières années (1 095 places à la rentrée 2013), force est de constater que c'est grâce à l'opportunité offerte par la création des « micro-crèches ».

Mais, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement, et avancer objectivement les raisons de ce succès. Le secteur des micro-crèches est des plus attractifs -car des plus lucratifs- pour les gestionnaires privés, en raison de l'absence quasi-totale de verrous susceptibles d'en entraver le fonctionnement :

- absence de convention collective fixant des règles toujours contraignantes,
- inutilité de comptabilisation des heures de présence en l'absence de versement de la PSU,
- liberté totale dans la contractualisation avec les familles,
- avance de trésorerie faite par les familles.

#### **9.2.4 - L'offre d'accueil individuel**

Nous ne reviendrons pas, dans ce paragraphe, sur l'offre d'accueil individuelle qui relève pleinement des missions du Conseil Général, de même que sur la certification des « services à la personne ».

La garde individuelle consentie de gré à gré au domicile des parents échappe, en effet, à tout contrôle, seule la CAF 13, à travers le versement de la PAJE-emploi est en mesure de fournir les éléments idoines : malheureusement, malgré nos demandes réitérées auprès des services de la CAF 13, nous ne sommes toujours pas destinataires du nombre de PAJE versées aux familles marseillaises, même si nous savons qu'elle représente, sans doute, moins de 400 enfants gardés par un salarié à domicile.

#### **9.2.5 - Des inégalités territoriales croissantes**

Les observations sur les inégalités territoriales ont déjà été abordées dans le chapitre relatif au diagnostic des besoins et relèvent de la même analyse.

#### **9.2.6 - La fréquentation des dispositifs d'accueil**

##### **a - Les crèches associatives**

La CRC observe que la Ville ne vérifie pas la fréquentation réelle des crèches associatives qu'elle subventionne, et qu'elle verse sa participation sur la foi d'états déclaratifs établis par les gestionnaires.

Cette remarque appelle plusieurs mises au point de la part de la Ville :

- Les états fournis par les gestionnaires récapitulent le nombre d'heures de présence des enfants, la Ville contrairement à la CAF 13 ne paye pas forfaitairement les heures « contractualisées » par les familles, mais les heures de présence réelle des enfants,
- Nous ne sommes pas en présence de délégations de service public ou d'associations transparentes, mais d'associations exerçant leur activité en toute

indépendance. Si la Ville doit contrôler l'utilisation qu'elles réservent aux fonds publics, elle ne peut s'immiscer dans leur gestion courante ou s'ériger à leur égard en « *donneur d'ordre* », sous peine de se placer dans une situation de gestion de fait caractérisée.

- Néanmoins, afin de renforcer la fiabilité des données et de s'assurer que les sommes versées par la collectivité sont la contrepartie exacte de la fréquentation des enfants dans les équipements, il est désormais, demandé aux crèches associatives de se doter progressivement de « *lecteurs* » informatisés permettant d'enregistrer les heures d'arrivée et de départ de chaque enfant. Ces données seront fournies à la Ville.

Nous rappelons cependant à la CRC, qui en a pris bonne note, qu'un tel investissement est lourd pour de petites structures qui n'arrivent à assurer leur équilibre financier qu'au prix d'une gestion extrêmement rigoureuse.

En ce qui concerne l'exclusion de la réservation de places pour l'attribution de la subvention de fonctionnement versée aux crèches associatives, si cette mesure a bien été inscrite à l'article 3 de la délibération n° 09/1095/SOSP du 16 novembre 2009, elle n'a pas été reprise dans les délibérés des DCM n°10/1066/SOSP du 25 octobre 2010, n° 11/1253/SOSP du 12 décembre 2011 et n° 12/1056/SOSP du 8 octobre 2012.

### **Recommandation n° 18 :**

**Conditionner l'attribution des subventions communales au taux plein à l'accueil de l'ensemble des enfants concernés, sauf justification fondée sur des règles communes et des considérations de fait objectives.**

**Cette recommandation nous conduit à réfléchir à l'introduction d'un abattement pour les EAJE qui n'accueillent pas toutes les tranches d'âge (notamment les enfants de moins de 12 mois) et adoptent, ainsi, un mode de fonctionnement hybride, entre la crèche et le jardin d'éveil, qui permet de limiter les charges de personnel par rapport aux établissements classiques.**

**Un juste équilibre devra être trouvé pour que les subventions versées tiennent compte des contraintes de fonctionnement effectives pesant sur les structures sans pour autant mettre en péril l'équilibre financier déjà fragile de nombre d'entre elles.**

À noter que ces exclusions d'enfants de moins de 12 mois concerneraient 377 places dans le secteur associatif.

### **b - Les crèches municipales**

La CRC indique que le taux d'occupation réelle des établissements municipaux manque de fiabilité du fait de l'absence de dispositifs de pointage d'arrivée et de départ des enfants.

Il convient de noter que la nécessité de relever les heures d'arrivée et de départ et des enfants est une exigence récente ; elle n'a été exprimée par CAF 13 qu'en 2012 après

la parution de la circulaire CNAF du 29 juin 2011. Malgré ce, depuis janvier 2013, tous les établissements procèdent à ce relevé. Les justificatifs sont conservés et seront produits en cas de contrôle à la CAF 13 conformément à sa demande. Comme le constate la CRC, cette observation est devenue, aujourd'hui, sans fondement. Il est clair, également, que la Ville a réagi très rapidement aux sollicitations de la CAF 13.

Par ailleurs, la Ville de Marseille, comme indiqué dans son courrier du 7 décembre 2012 à la CAF 13, est en phase d'acquisition de «*lecteurs de badges*» qui, reliés au logiciel de gestion des crèches MAELIS, permettront de calculer automatiquement les heures de présence des enfants et d'établir la facturation subséquente en cas de dépassement du nombre d'heures de fréquentation prévues au contrat.

Dès la rentrée de septembre 2013, 10 crèches seront, à titre expérimental, équipées d'un outil dont dispose déjà la direction des services informatiques ; tous enseignements utiles seront tirés de cette première mise en service.

Sont concernées les crèches suivantes :

Bérard (13005 – 50 places),	Bon Secours (13014 – 44 places)
Caillols (13012 – 40 places),	Saint Just Perrin ( 13013 – 42 places)
Chartreux, (13004 – 60 places ),	Mission de France (13001 – 50 places)
Olives (13013 – 35 places),	Pharo (13007 – 60 places)
Pointe Rouge (13008 – 42 places),	St Tronc ( 13010 – 30 places)

### **9.2.7 - Les agréments modulés**

La CRC rappelle que les EAJE ont la possibilité de « *prévoir des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil* ».

Dans la pratique, nous savons parfaitement que la mise en place d'agréments modulés est difficile à mettre en place et que le rapport « bénéfice-coût » est marginal, voire, comme le note la CRC, négatif.

C'est pourquoi, aucune structure municipale n'a opté pour ce type de modulation.

Nous avons privilégié une gestion rigoureuse des emplois du temps du personnel (entrée décalée dans le temps des agents et réduction de l'amplitude horaire d'ouverture des établissements d'une demi-heure le matin). Il faut savoir que les crèches municipales étaient ouvertes 11h30 par jour, alors que de nombreuses structures associatives ne le sont que 10h30.

Le choix du « *matin* » ne s'est pas opéré au hasard. En effet, avant de prendre cette décision, nous avons, sur une longue période, noté les horaires d'arrivée des premiers enfants chaque matin et avons constaté que très peu de familles étaient concernées. Les premières arrivées d'enfants s'opèrent, dans la très grande majorité des cas, après 7h30, voire 8h00..

Il faut préciser qu'un nombre marginal de structures associatives ou municipales en France a adopté des horaires décalés, car leur mise en place est complexe et coûteuse. La plupart des expériences menées n'ont pas tenu sur la distance. Les EAJE à horaire atypique relèvent, essentiellement, du secteur privé et répondent aux besoins spécifiques de quelques secteurs d'activité (hôpitaux, entreprise de nettoyage..).

### **9.2.8 - Les effets de la généralisation de la prestation de service unique (PSU)**

Malgré les explications fournies par la Ville, la CRC considère que la mise en place de la PSU se fait de façon asymétrique entre la Ville et la CAF 13.

Elle estime que Ville de Marseille ne met en œuvre dans les établissements municipaux que deux des cinq obligations prévues dans le cadre de la PSU : l'application du barème CNAF aux familles et la mensualisation.

La Ville a longuement répondu à la CRC sur ce point. Mais apparemment, les explications fournies ne l'ont pas amenée à infléchir sa position.

En premier lieu, comme le reconnaît la CRC, les dispositions adoptées par la Ville de Marseille ont été prises en accord avec la CAF 13 :

- Chaque règlement de fonctionnement lui a été transmis et n'a pas appelé de demandes de modifications de sa part.
- La mise en place progressive de la circulaire du 29 juin 2011 par la Ville a également été validée par la CAF 13, par courrier du 27 décembre 2012.

Les trois autres obligations prévues au titre de la PSU et mentionnées par la CRC sont :

- 1) la contractualisation établie à partir des besoins réels des familles,
- 2) l'accueil à l'heure quel que soit le type d'accueil (régulier ou occasionnel),
- 3) la tenue à jour d'une liste de présence permettant un décompte des heures réalisées.

**a - Concernant la contractualisation des inscriptions,** la CRC constate que le règlement de fonctionnement donne priorité aux familles intéressées par des contrats de 50 ou 40 heures.

Sur ce dernier point, il convient de préciser que les résultats d'un sondage effectué, récemment, auprès des familles dont les enfants sont reçus en accueil régulier, montre que, sur les quelque 824 familles ayant répondu à l'enquête menée par la direction des Crèches, 82% d'entre elles indiquent qu'elles ne souhaitent pas modifier les horaires prévus dans leur contrat. Les types de contrat proposés aux familles répondent, donc, à leur attente.

**b - Concernant l'application d'un accueil « à l'heure »** (régulier ou occasionnel), il convient de préciser que ce type d'accueil existe en occasionnel et s'est fortement développé entre 2006 et 2011 (+ 450 %).

À noter, en sus, que le règlement de fonctionnement des établissements d'accueil de la Petite Enfance qui a été voté par le Conseil Municipal du 17 juin 2013 a adopté une contractualisation à l'heure, en plus du forfait, et ce, en conformité avec la dérogation accordée par la CAF 13 à la Ville de Marseille. En effet, la CAF 13 autorise la Ville à conserver, jusqu'en 2014, une contractualisation au forfait à hauteur de 80% des contrats. La CAF13 a, également, notifié à la Ville les points du règlement de fonctionnement qui devaient être modifiés et qui, bien entendu, ont été intégrés dans le nouveau règlement intérieur.

**Il est parfaitement compréhensible que la Ville souhaite appliquer progressivement une mesure dont l'impact financier est important pour les structures qu'elle gère directement, comme pour les établissements associatifs qu'elle subventionne dans le cadre du contrat enfance jeunesse.**

**L'application de la PSU se traduira, pour la Ville, par une perte de recettes non négligeable de 4,2 millions d'euros, dont le mode de calcul et l'évaluation ont été transmis à la CRC.**

Dès lors on peut s'étonner que la CRC tienne absolument à l'application immédiate d'une disposition qui, à l'évidence, va mettre en difficulté les crèches municipales, mais aussi l'ensemble du tissu associatif marseillais.

La Ville ne pourra, en effet, compenser les conséquences d'une circulaire qui confirme, une fois de plus, le désengagement de l'État dans le financement des politiques en faveur de la petite enfance.

**c - Concernant, la tenue à jour d'une liste de présence permettant un décompte des heures réalisées,** comme évoqué précédemment, la nécessité de relever les heures d'arrivée et de départ et des enfants est une exigence récente de la CAF, à laquelle la Ville se plie depuis le mois de janvier 2013, cette observation est devenue, aujourd'hui, sans fondement.

#### **9.2.9 - les services municipaux chargés de la petite enfance**

La CRC émet un avis positif sur l'organisation et la qualité du travail du service des crèches municipales. Elle relève qu'il dispose d'un projet de service actualisé, en cohérence avec celui de sa délégation générale.

La CRC impute également le bon fonctionnement du service à la qualité des personnels mais aussi de sa direction et de son animation. Elle souligne la réussite de certains projets complexes (télépaiement, inscriptions en ligne) et d'actions qualitatives dans divers domaines ainsi que la bonne articulation entre le service central et les établissements.

#### **9.2.10 - Les limites identifiées de la cellule CEJ (Cf. 9.1 - d) du ROD . Une organisation des services en charge de la petite enfance problématique)**

Comme noté précédemment, ce paragraphe n'a plus raison d'être. Avant d'avoir pris connaissance des observations de la CRC, la Ville avait décidé de rattacher la cellule CEJ du contrat enfance à la Direction de la Vie Scolaire, des Crèches et de la Jeunesse. **Le transfert est aujourd'hui effectif.**

Les dysfonctionnements évoqués seront levés, notamment, lors de la mise en place de contrôles par badge dans les structures associatives. Mais cette installation aura un coût non négligeable pour des équipements dont l'équilibre financier est précaire (cf. infra).

#### **9.2.11 - L'échec de l'association Marseille Enfance**

L'association Marseille Enfance était une association de crèches familiales fondée en 1991 ; dans sa période la plus florissante, elle a pu accueillir près d'un millier d'enfants.

Mais, comme le note la CRC, au fil des ans, son activité a diminué de façon régulière alors que ses charges n'ont cessé d'augmenter.

En 2003, face à la détérioration de la situation, la Ville de Marseille a fait réaliser un audit par le cabinet KPMG afin de s'assurer « de la bonne utilisation de la subvention municipale » par l'association.

Parallèlement, dès le mois de mai 2003, le Président de Marseille Enfance a mis en œuvre des mesures extrêmement énergiques afin d'essayer d'enrayer cette spirale déficitaire.

Malgré un plan de redressement drastique emportant une réduction des frais de structure, il est apparu clairement que les difficultés que rencontrait l'association n'étaient pas d'ordre conjoncturel mais structurel.

En effet, les mesures mises en places, année après année, n'ont pu lui permettre de retrouver une gestion équilibrée.

Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent cette situation :

- **La loi du 27 juin 2005 et ses décrets d'application de 2006** qui ont profondément révisé le droit applicable aux assistantes maternelles employées par des particuliers ou par des personnes morales (en général des crèches familiales).

- **La baisse du nombre d'heures d'accueil hebdomadaire.** En effet, la durée conventionnelle de l'accueil a été fixée à 45 heures par semaine pour chaque assistante maternelle. À partir de la 46ème heure hebdomadaire d'accueil, un taux de majoration était appliqué, laissé à la libre négociation des parties. Les contrats d'accueil hebdomadaires sont, ainsi, passés de 50h à 45h.
- **La revalorisation importante du SMIC horaire :** entre 2004 et 2009, le SMIC horaire a augmenté de 15,9 %.
- **La taxation d'une partie des indemnités d'entretien et de frais de repas.**
- **L'incidence de la loi Fillion sur les bas salaires.**
- **L'application de la Prestation de Service Unique (PSU)** beaucoup moins favorable pour les crèches familiales que pour les crèches collectives.
- **À ces diverses mesures s'ajoutait, parallèlement, le contentieux intenté par une centaine d'ASMAT auprès des Prud'hommes.**

Comme le rappelle la CRC, le coût de fonctionnement horaire d'une crèche familiale étant plus élevé que le coût de fonctionnement horaire d'une crèche collective, le Conseil Municipal avait fait le choix de financer différemment les structures familiales associatives.

Mais, face à une situation qui continuait à se dégrader, l'association se devait de trouver une issue qui fût la moins pénalisante pour le personnel et pour les familles. Elle a fait le choix de ne plus recruter de nouvelles ASMAT lors des départs volontaires, laissant, ainsi, baisser progressivement le nombre d'agrément et le nombre d'enfants accueillis ; en septembre 2011, la liquidation de Marseille Enfance fut prononcée.

En ce qui concerne les délibérations attributives de subventions votées lors de Conseils Municipaux auxquels participaient des élus membres de l'association, la CRC excipe que *"sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du Conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire"* (article L2131-11 du CGCT).

La Ville ne souscrit pas à l'analyse de la CRC et rappelle que deux conditions doivent être simultanément remplies pour qu'il y ait illégalité d'une telle délibération du Conseil Municipal

Il faut en effet que :

- d'une part le conseiller concerné -et non l'association- ait un intérêt distinct de celui de la généralité des habitants de la Commune,

- d'autre part, la participation de ce conseiller à la délibération ait exercé une influence effective sur la manifestation de volonté du Conseil Municipal.

Force est de constater qu'aucune de ces deux conditions n'est remplie :

- Tout d'abord, les conseillers concernés ont été désignés par délibération du Conseil Municipal, en date du 28 Avril 2008, en tant que représentants du Conseil Municipal au sein de l'association Marseille Enfance.

La jurisprudence administrative considère, dans un tel cas, que les conseillers municipaux ne sont pas personnellement intéressés à l'affaire, au regard du caractère d'intérêt général de l'organisme en cause.

Il n'y a en effet aucun intérêt personnel à l'affaire puisque le seul intérêt en cause est celui attaché à la fonction même de conseiller.

- Ensuite, et cette précision est surabondante, puisque les conseillers n'étaient pas "intéressés à l'affaire", il n'est pas établi, ni même allégué, que les conseillers concernés aient exercé une influence effective sur la manifestation de la volonté du Conseil Municipal.

Nous rejetons, donc, avec la plus grande fermeté, l'argument selon lequel, le seul fait que les conseillers aient participé aux délibérations puisse être regardé comme ayant eu une influence sur l'expression de la volonté du Conseil Municipal.

Les délibérations citées n'apparaissent donc en aucun cas illégales.

### 9.3 L'adéquation de l'offre à la demande

#### 9.3.1 - La prise en compte des besoins

La CRC constate une bonne prise en charge des besoins spécifiques d'accueil notamment, concernant les enfants de détenues de la prison des Baumettes, de mères prises en charge par l'association l'Abri maternel, les enfants faisant l'objet d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), les enfants porteurs de handicap.

La CRC prend acte du fait que toutes les demandes de prise en charge spécifique d'enfants atteints de handicaps ou relevant de mesures d'AEMO ont été satisfaites. Elle ajoute que « ***l'accueil des enfants porteurs de handicap est une action prioritaire affirmée dans les projets des crèches municipales et qui se traduit sur le terrain*** ». Nous prenons acte avec satisfaction de ce jugement positif de la CRC.

En revanche, nous ne pouvons nous satisfaire de l'affirmation selon laquelle la Ville ne disposerait pas d'un véritable diagnostic des besoins des parents en temps de garde. Cette appréciation qui ne s'appuie que sur des impressions, nous semble quelque peu étonnante.

Comme précisé dans un développement précédent, le service des crèches de la Ville de Marseille a réalisé une enquête auprès des parents utilisateurs des structures municipales en mars 2013, pour connaître leurs besoins et aspirations. La CRC ne peut ignorer l'existence de cette enquête, dont le projet lui a été communiqué.

**Sur les 3 000 familles interrogées :**

- **824 ont répondu à l'enquête (27,5 % des personnes interrogées).**
- **82 % se déclarent satisfaites des horaires prévus dans leur contrat et ne souhaitent pas les modifier.**

Il faut souligner que les 30% des familles qui ont répondu à notre enquête bénéficient d'un contrat à 40 heures, soit quatre jours et, que pour 35% d'entre elles, l'un des deux parents travaille à temps partiel (à 80%, ce qui correspond effectivement, le plus souvent, à 4 jours de travail).

Ces informations témoignent, plus que tout long commentaire, d'une prise en compte satisfaisante des besoins des familles.

### **9.3.2 - L'information des familles et l'attribution des places**

La CRC reconnaît que l'information des familles est disponible sur le site internet de la ville de Marseille mais estime qu'en raison de l'ergonomie du site, celle-ci est peu accessible et incomplète : absence du règlement de fonctionnement des structures municipales, absence de précisions concernant le nombre de places par structure.

La CRC relève, également, que certaines informations ne sont pas actualisées : liens périmés, amplitude horaire non actualisée.

Enfin, elle s'étonne que, malgré la présence d'un chargé de communication au service des crèches, la Ville de Marseille, contrairement à de nombreuses collectivités, ne dispose pas de supports d'informations « papier » réunissant l'ensemble des éléments à destination des familles.

S'agissant du site internet, la division du contrat enfance jeunesse et le service des crèches ont finalisé en avril 2013 la maquette et le contenu des données à intégrer au site internet de la Ville, en remplacement des informations y figurant actuellement, répondant ainsi, par avance, à l'ensemble des observations de la CRC.

**Le portail petite enfance a été complètement restructuré. La quasi totalité des demandes ont été prises en compte. La mise en ligne de cette arborescence interviendra au début du mois de septembre 2013.**

Par ailleurs, il convient de préciser que le service des crèches ne dispose pas d'un chargé de communication dédié, mais d'un chargé de mission rattaché au responsable de service qui est en charge du projet de service, de l'animation de divers ateliers d'échanges et de groupes de travail thématiques, de la démarche qualité enclenchée par le service des crèches, des relations avec les pédiatres vacataires et de la communication en lien avec le Centre de Ressources Partagées (CRP) de la Direction de la Vie Scolaire des Crèches et de la Jeunesse (DVSCJ).

À ce titre, il transmet périodiquement les informations pouvant intéresser le CRP communication et fournit les éléments permettant d'alimenter le site intranet de la DVSCJ.

Concernant la mise à disposition d'un guide petite enfance à destination des familles, il faut noter que le projet de service des crèches prévoit bien la rédaction d'un tel document, autrefois réalisé dans le cadre du contrat enfance. Mais, comme le relève la CRC, au coût élevé de telles brochures s'ajoute leur rapide obsolescence (ouverture de plusieurs structures associatives et privées chaque année). Néanmoins, la Ville s'engage à réaliser cette brochure très prochainement.

**En résumé, la CRC peut être pleinement rassurée, la Ville est décidée à poursuivre son effort de communication en matière de « petite enfance » :**

- Sur son site internet dès le mois de septembre (portail petite enfance),
- Par la réalisation d'une brochure à l'attention des parents présentant les différents modes de garde, diffusée auprès de la CAF, des mairies annexes, des médecins, et ce, malgré leur rapide caducité....
- Par la mise à disposition auprès des familles utilisatrices d'un livret d'accueil spécifique à chaque crèche. Ce guide a fait l'objet d'une demande auprès de la Direction de la Communication en 2012 de la Ville, dans le cadre du recensement des besoins nécessaires à l'élaboration du plan de communication.

La CRC note que la Ville de Marseille n'affiche dans les structures ni le projet d'établissement ni le règlement de fonctionnement, bien qu'il soit possible pour les familles d'obtenir ces documents sur simple demande. La Ville de Marseille précise qu'un extrait du règlement de fonctionnement est diffusé à chaque famille, chaque année. Elle s'engage à afficher sans délais les deux documents visés ci-dessus.

S'agissant des modalités d'attribution des places, la CRC relève que la procédure est formalisée et définie dans le règlement de fonctionnement. La procédure d'inscription est également organisée et la CRC estime que les pré-inscriptions en ligne via le site

internet de la Ville de Marseille constituent un progrès.

Elle note, néanmoins, que certains critères retenus pour l'attribution des places tels que la mixité sociale, l'âge des enfants, l'optimisation du fonctionnement des établissements ne sont pas explicités bien que dans les faits ceux-ci « permettent effectivement d'optimiser le fonctionnement des établissements (...) ». La CRC indique que la Ville pourrait formaliser ces critères, les hiérarchiser ou les pondérer.

**Conformément à ce qui avait été annoncé à la CRC, le Conseil Municipal du 16 juin 2013 a adopté un nouveau règlement intérieur des crèches qui précise les critères prioritaires intervenant dans l'attribution des places en crèche.**

Les places disponibles sont attribuée suivant les critères suivants :

- le traitement des demandes de mutation d'un enfant d'un crèche à l'autre, à la demande motivée des familles,
- le traitement des demandes spécifiques émanant des structures telles que l'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO), les Centres d'Action Médico Sociale Précoce (CASMP), la PMI ou émanant de familles en grande difficulté sociale,
- le traitement des autres demandes en fonction des critères énoncés dans le règlement de fonctionnement.

Il faut également rappeler que l'âge des enfants est un critère important qui est analysé au regard du nombre de places disponibles dans chaque section de chaque établissement, ainsi que des possibilités d'anticipation de futurs départs ; cette prise en compte contribue à répondre au critère d'optimisation des structures.

Le critère de mixité sociale est assuré par l'attribution de places aux familles en situation économique difficile ainsi qu'à des familles, sans distinction de revenus. Rappelons à cet effet, que 8% des familles accueillies s'acquittent du tarif plancher, ce qui correspond à des revenus annuels inférieurs à 7306,56 euros.

La CRC estime, par ailleurs, que la CAF préconisant d'abandonner le critère « *d'activité professionnelle du ou des parents* », le règlement des crèches ne serait pas en conformité avec les dispositions de la CAF.

Cette position de la CRC appelle plusieurs observations de notre part :

- Il s'agit d'une préconisation et non d'une injonction de la CAF qui, consultée à l'occasion de chaque modification du règlement intérieur des crèches, n'a pas demandé le retrait de cette disposition à la Ville.
- Le critère d'activité professionnel est prioritaire sans être exclusif.

L'article R2324-17 du code de la Santé Publique prévoit que les établissements et services d'accueil non permanent d'enfants « **apportent leur aide aux parents pour**

***favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale ».***

La vie professionnelle fait référence aussi bien aux familles qui ont un travail qu'à celles qui en cherchent un. Cependant, au regard de l'impossibilité, pour l'ensemble des collectivités territoriales, de répondre à la totalité des demandes d'accueil en crèche et de la nécessité corollaire d'établir des critères d'attribution, la Ville de Marseille a fait le choix de privilégier les familles qui travaillent afin qu'elles puissent conserver leur emploi.

Cette prise de position clairement affichée permet d'éviter, notamment aux femmes, de renoncer à leur activité professionnelle, en sachant et que les études socio-économiques menées sur ce sujet précis mettent en exergue les grandes difficultés rencontrées lors du retour à l'emploi.

Il faut ajouter que le critère de l'activité professionnelle ne joue pas pour l'obtention d'une place en accueil occasionnel et que ce type d'accueil s'est considérablement développé ces dernières années (+ 450 % entre 2006 et 2011).

Par ailleurs, il convient de rappeler que jusqu'au décret n° 2000-762 du 1er août 2000, le règlement de la CAF prévoyait que les places en crèches devaient être attribuées aux enfants dont les deux parents (ou le parent qui en a la garde) travaillent.

Encore une fois, ce critère principal n'est pas exclusif. Il va de soi que le Règlement Intérieur ne saurait exclure les familles en situation sociale ou économique difficile qui, par exemple, suivent une formation rémunérée comme le prévoit l'article 2-1 du règlement de fonctionnement.

Toute affirmation contraire, comme toute interprétation extensive ou tendancieuse du règlement intérieur, ne reposerait sur aucune base factuelle.

Enfin, dans l'étude détaillée de l'AJDA du 17 décembre 2012 souvent mise en avant, l'arrêt du Conseil d'État n° 329076 en date du 23 octobre 2009, fait référence à une exclusion du service de restauration scolaire des enfants issus de familles qui ne travaillent pas. La situation est radicalement différente dans les structures d'accueil de la petite enfance municipales, elles ne refusent pas les enfants dont les parents ne travaillent pas, elles établissent un simple ordre de priorité sans écarter, pour autant, une catégorie d'usagers du service public.

Pour conclure sur ce point, nous tenons à rappeler que notre politique a toujours été claire en ce domaine : nous nous honorons d'accueillir, tout au long de l'année, des enfants en grande difficulté pour favoriser leur socialisation, des enfants dont les parents suivent un parcours d'insertion, des formations ou sont à la recherche d'un emploi.

Il arrive, fréquemment, que nous pratiquions, en urgence, des admissions d'enfants que ce soit pour raisons familiales, ou à la demande des services sociaux (dans le cadre de mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO)).

Faut-il, enfin, rappeler les différentes conventions passées par la Ville avec des organismes tels que l'Abri Maternel ou le partenariat exemplaire mené avec le centre pénitentiaire des Baumettes pour l'accueil des enfants de détenues dans nos crèches ?

La CRC indique que la procédure d'attribution n'est pas transparente faisant ici référence à un déficit d'informations des familles concernant la tenue et la date des réunions d'affectation, la composition des réunions, le manque de formalisation, les décisions prises.

### **Recommandation n°19 :**

La CRC émet de ce fait deux recommandations :

- **19-1 Transformer les réunions d'attribution des places de crèches en commission d'admission dont la composition et les dates de réunions seraient rendues publiques.**
- **19-2 Informer de manière motivée les parents dont la demande de place en crèche n'a pu être satisfaite.**

La Ville de Marseille s'étonne de la sévérité de la position de la CRC concernant un défaut de transparence des inscriptions en crèche, alors même qu'elle reconnaît dans cette même partie du rapport que les modalités d'attribution des places sont formalisées et définies par le règlement de fonctionnement.

Cependant, soucieuse d'assurer une information encore plus complète et transparente aux familles, la Ville a décidé de préciser dans son Règlement Intérieur, de manière exhaustive, les critères d'analyse retenus dans l'attribution des places en crèche par la cellule technique chargée d'instruire les dossiers. Un avenant au Règlement Intérieur des crèches a été présenté en ce sens au Conseil Municipal du 17 juin 2013.

Par ailleurs, la Ville étudie sur le plan juridique les conditions dans lesquelles les décisions prises pourraient être portées à la connaissance des familles.

La CRC soulève, enfin, que les directrices ne bénéficient pas d'une délégation de signature du Maire les autorisant à signer les contrats d'accueil conclus avec les familles. La Ville de Marseille prend acte de la remarque de la CRC et s'engage à élaborer très prochainement les arrêtés nécessaires.

**Concernant la recommandation n° 19, la Ville tient à rappeler qu'aucun texte, aucune procédure réglementaire n'oblige la collectivité à mettre en place une telle commission. Elle a, néanmoins, de fait officialisé la création de la commission technique qui existe à ce jour, dans son règlement intérieur.**

**De même, à l'avenir, elle envisage d'envoyer un courrier (voire un courriel) aux familles, dès réunion de la commission pour les tenir informées de la suite réservée à leur demande.**

## **9.4 Les métiers de la petite enfance**

### **9.4. 1 – Réponse aux remarques des chapitres 9.4 a, b, c, d relatifs à la gestion des ressources humaines**

La CRC fait une évaluation très satisfaisante du pilotage et de la gestion des ressources humaines du service des crèches, rappelant que ses effectifs constituent l'un des plus importants de la Ville.

Elle illustre son propos en mentionnant notamment :

- l'utilisation par le service de nombreux indicateurs et l'exploitation de données permettant une planification des départs, des recrutements et des formations,
- une articulation satisfaisante entre la Direction des Ressources Humaines, la division de la gestion du personnel des crèches et les établissements,
- une politique d'organisation de concours d'accès aux emplois d'auxiliaire de puéricultrice, d'éducatrice de jeunes enfants et de puéricultrice qui, malgré sa lourdeur, a le mérite d'offrir quelque assurance quant au volume mais surtout à la consistance du recrutement final. Elle permet, en effet, à la Ville de s'assurer de recrutements constants au sein d'une filière soumise à de fortes tensions,
- la mise en œuvre d'une gestion opérationnelle au plus près des besoins dans le respect scrupuleux des normes d'encadrement et de qualification,
- un dispositif de personnel volant, bien « calibré » aux besoins du service, efficace pour pallier aux absences,
- un absentéisme maîtrisé, comparable aux taux constatés dans d'autres grandes collectivités et inférieur à l'absentéisme global de la Ville,
- des outils de pilotage nombreux, précis et actualisés qui lui donnent une vision précise des départs en retraite et permettent ensuite de planifier et d'adapter finement ses recrutements
- une politique de formation volontariste satisfaisante qui fait l'objet d'un plan pluriannuel.

#### **9.4.2 – Réponse à la remarque du chapitre 9.4 e) - Les mises à disposition de personnel pour formation : un dispositif irrégulier et coûteux**

Les quelques 4000 agents qui œuvrent au sein des écoles et des crèches municipales assurent, en faveur des familles marseillaises, un service de proximité de première nécessité qui constitue une mission tout à fait essentielle pour l'Administration.

Dans ce contexte, organiser la formation et favoriser la promotion interne des agents relevant de cette filière pour satisfaire les besoins en personnel et offrir aux agents concernés des perspectives de carrière visant à les fidéliser, demeure un objectif stratégique et prioritaire pour l'administration municipale.

- **Recommandation n° 20 :**

**Mettre fin au dispositif de mises à disposition irrégulières au titre des « services extérieurs de la Ville » et lui substituer le cas échéant un dispositif tel que celui de la validation des acquis de l'expérience**

Consciente de la fragilité de l'option actuelle sur le plan juridique et pour tenir compte des observations formulées par la Chambre, la Ville de Marseille a pris la décision de substituer à cette pratique un autre dispositif et ce, dans les meilleurs délais possibles.

Le dispositif reposera donc à l'avenir sur la Validation des Acquis de l'Expérience, qui permet d'obtenir tout ou partie d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle, complété - le cas échéant - par des modules de formation dans le cadre du droit commun à la formation professionnelle (DIF ou FPTLC).

Concrètement, deux pistes sont d'ores et déjà étudiées :

- un partenariat institutionnel avec la Délégation Régionale du CNFPT : une étude de faisabilité est actuellement en cours en liaison avec l'antenne marseillaise.
- dans l'éventualité où ce partenariat ne pourrait aboutir : une consultation commerciale réglementaire pourrait être lancée auprès d'organismes de formation habilités à accompagner nos agents dans un cursus de VAE.

A noter que la DRH a mis fin cette année à ce dispositif, remplacé par le recours à la VAE. Ainsi le service des crèches, en lien avec le service formation, est en phase de sélection de 14 agents des crèches et des écoles qui pourront ensuite bénéficier d'un accompagnement personnalisé pour l'obtention d'une VAE d'auxiliaire de puéricultrice.

## **9.5. Le coût du service rendu**

La CRC observe que « sous l'effet de la PSU, la vision et la gestion financière de la Ville sur ses crèches ont progressé et les coûts sont maîtrisés ».

## **9.6. La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation**

La scolarisation des enfants de deux ans, fortement souhaitée par le Ministre de l'Éducation Nationale dans les Zones de Sécurité Prioritaires, est susceptible de modifier la donne actuelle, ou du moins d'influer sur l'expression et la localisation des priorités en matière de garde d'enfants (cf. 9-6 la transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation).

En effet, jusqu'à la rentrée 2012, les enfants de deux ans ne pouvaient être accueillis en maternelle que pour compléter les effectifs de classes de trois ans. Il n'était, en effet, pas possible de créer des classes réservées à des enfants de moins de 3 ans.

Mais, il est vrai que depuis quelques années -le phénomène est général sur le territoire français, et non pas spécifiquement local- le nombre des enfants de moins de trois ans scolarisés en maternelle avait tendance à diminuer régulièrement.

Cette scolarisation précoce que la Ville a décidé d'encourager en ouvrant au mois de janvier 2013, à titre expérimental, 5 classes de maternelle de 2 ans dans des écoles situées en zone de sécurité prioritaire a, comme le souligne le rapport de la CRC, un coût élevé (environ 60 000 € par classe, la première année). Elle exige, en effet, la présence d'un ATSEM auprès de chaque enseignant.

Mais, contrairement à ce que le rapport de la CRC indique, ces ATSEM ne peuvent être prélevées sur le contingent des agents affectés dans les grandes sections de maternelle, pour la simple raison que ces classes ne disposent pas d'un agent dédié à plein temps. C'est, mal connaître le fonctionnement des écoles que de penser qu'il puisse en être autrement et que le personnel puisse être mutualisé !

Il s'agit donc bien de recrutements supplémentaires qui viendront alourdir le poids de la masse salariale. Ce nouveau transfert de charges s'opère sans contrepartie financière de l'État. L'effort n'est pas négligeable pour la commune puisqu'il représente un coût de 60 000 € par classe créée la première année.

Il convient d'ajouter que, pour répondre aux exigences qualitatives induites par l'accueil de ces tout-petits, au mois de janvier 2013, les enseignants et les agents municipaux affectés dans ces petites sections de maternelle ont suivi, durant une semaine, une formation commune, preuve s'il en est de l'attention toute particulière portée à la réussite de cette opération, par l'Inspection d'Académie et la Ville.

À ce jour, 52 écoles (soit près du quart des maternelles) comportent des classes dédiées à l'accueil d'enfants de moins de 3 ans :

- 34 ont une classe complète,
- 11 une demi classe,
- 7 un tiers de classe.

Ce chiffre mérite d'être complété par les 60 écoles, environ, qui accueillent quelques élèves de moins de 3 ans pour compléter les classes de "petites sections".

À la rentrée 2013-2014, ce sont 13 classes d'élèves de moins de trois ans qui devraient être ouvertes : 4 dans les 13 et 14<sup>e</sup> arrondissements, 5 dans le 15<sup>e</sup> arrondissement, 1 dans les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> arrondissements.

On peut légitimement penser qu'environ un millier d'enfants de moins de 3 ans sera scolarisé à Marseille durant l'année scolaire 2013-2014.

La CRC note, avec justesse, l'influence de l'immigration clandestine dans l'accroissement des effectifs scolaires, alors que, par essence, elle échappe à tout contrôle et à toute quantification.

D'une année sur l'autre les flux migratoires, d'origines très diverses (région des Balkans, républiques de l'ex URSS, Turquie, pays d'Afrique noire et du Maghreb...) peuvent varier dans des proportions sensibles pour des raisons géopolitiques, parfois imprévisibles d'une année sur l'autre.

Le phénomène est patent dans le 3<sup>e</sup> arrondissement, et dans le 15<sup>e</sup> arrondissement (en limite du 3<sup>e</sup>) qui concentrent les populations les plus fragiles et les plus précarisés.

Confrontée chaque année à une augmentation exponentielle du nombre d'enfants à scolariser dans les écoles de ces secteurs, la Ville est amenée à créer, dans des délais extrêmement contraints, des classes supplémentaires, voire des écoles, et ce, dans un tissu urbain dense, où les opportunités foncières se raréfient d'année en année.

C'est ainsi que :

- en quelques années à peine ont été ouvertes :
  - l'école maternelle JOBIN,
  - l'école maternelle Désirée CLARY,
  - les écoles BUSSERADE-MASSENA,
  - ainsi que l'école élémentaire Chevalier PAUL,

- la Ville recherche la meilleure implantation possible pour réaliser, dans des délais rapides, un nouveau groupe scolaire dans le troisième arrondissement,

Dans ces conditions, il est légitime que la scolarisation des enfants de plus de 3 ans soit considérée comme prioritaire par le Ministère de l'Éducation Nationale et traitée comme telle par la Ville.