

2016_CT2_140

OBJET : Ressources - Finances - Préparation du budget 2017 – 1ères orientations et mise en perspective avec les observations de la Chambre Régionale des Comptes PACA sur la gestion de la Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole sur les exercices 2008 à 2013

Le 12 octobre 2016, le Conseil de Territoire du Pays d'Aix, s'est réuni en session ordinaire au gymnase Guy Drut à Bouc-Bel-Air, sur la convocation qui lui a été adressée par Madame le Président du Territoire le 6 octobre 2016, conformément à l'article L.5211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Étaient Présents : JOISSAINS MASINI Maryse – ALBERT Guy – AMAROUCHE Annie – BACHI Abbassia – BALDO Edouard – BARRET Guy – BONTHOUX Odile – BORELLI Christian – BOUDON Jacques – BOULAN Michel – BOUVET Jean-Pierre – BOYER Raoul – BRAMOULLÉ Gérard – BUCCI Dominique – CALAFAT Roxane – CANAL Jean-Louis – CASTRONOVO Lucien-Alexandre – CESARI Martine – CHARRIN Philippe – CICCOLINI-JOUFFRET Noëlle – CORNO Jean-François – CRISTIANI Georges – DAGORNE Robert – de SAINTDO Philippe – DELAVET Christian – DEVESEA Brigitte – DI CARO Sylvaine – FABRE-AUBRESPY Hervé – FREGEAC Olivier – GACHON Loïc – GARELLA Jean-Brice – GERARD Jacky – GOUIRAND Daniel – GUINIERI Frédéric – HOUÉIX Roger – LAFON Henri – LENFANT Gaëlle – LHEN Hélène – MALLIÉ Richard – MANCEL Joël – MARTIN Régis – MENFI Jeannot – MERCIER Arnaud – MONDOLONI Jean-Claude – MORBELLI Pascale – NERINI Nathalie – PAOLI Stéphane – PELLENC Roger – PERRIN Jean-Marc – POLITANO Jean-Jacques – RAMOND Bernard – RENAUDIN Michel – SALOMON Monique – SERRUS Jean-Pierre – SICARD-DESNUELLE Marie-Pierre – SUSINI Jules – TALASSINOS Luc – TAULAN Francis – TERME Françoise – TRAINAR Nadia – YDE Marcel

Étai(en)t excusé(es) avec pouvoir donné conformément aux dispositions de l'article L. 2121-20 du Code Général des Collectivités Territoriales : ALLIOTTE Sophie donne pouvoir à RENAUDIN Michel – AMIEL Michel donne pouvoir à BUCCI Dominique – ARDHUIN Philippe donne pouvoir à MALLIÉ Richard – AUGÉY Dominique donne pouvoir à BRAMOULLÉ Gérard – BENKACI Moussa donne pouvoir à BACHI Abbassia – CIOT Jean-David donne pouvoir à CICCOLINI-JOUFFRET Noëlle – de BUSSCHERE Charlotte donne pouvoir à BALDO Edouard – JOISSAINS Sophie donne pouvoir à JOISSAINS MASINI Maryse – JOUVE Mireille donne pouvoir à CANAL Jean-Louis – LAGIER Robert donne pouvoir à CESARI Martine – MALAUZAT Irène donne pouvoir à de SAINTDO Philippe – MEÏ Roger donne pouvoir à MENFI Jeannot – MICHEL Marie-Claude donne pouvoir à MONDOLONI Jean-Claude – PIZOT Roger donne pouvoir à ALBERT Guy – PRIMO Yveline donne pouvoir à NERINI Nathalie – ROLANDO Christian donne pouvoir à BOUVET Jean-Pierre – SLISSA Monique donne pouvoir à CALAFAT Roxane

Étai(en)t excusé(es) sans pouvoir : AMEN Mireille – BURLE Christian – CHAZEAU Maurice – FERAUD Jean-Claude – FILIPPI Claude – GALLESE Alexandre – GROSSI Jean-Christophe – LEGIER Michel – MERGER Reine – PEREZ Fabien – PROVITINA-JABET Valérie – ROUVIER Catherine – ZERKANI-RAYNAL Karima

Secrétaire de séance : Roxane CALAFAT

Monsieur Gérard BRAMOULLÉ donne lecture du rapport ci-joint.

RAPPORT AU CONSEIL DE TERRITOIRE DU PAYS D'AIX

Ressources/Finances

■ Séance du 12 octobre 2016

02_1_00

■ Préparation du budget 2017 – 1^{ères} orientations et mise en perspective avec les observations de la Chambre Régionale des Comptes PACA sur la gestion de la Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole sur les exercices 2008 à 2013

Madame le Président soumet pour information au Conseil du Territoire le rapport suivant :

Dans leur lettre de cadrage budgétaire adressée aux Territoires le 10 juin dernier, les Vice-présidents chargés des Finances et du Budget fixent les orientations générales du budget 2017 dans le respect de la trajectoire de gestion adoptée lors de la dernière conférence des Vice-présidents finances.

Hors mesures nouvelles et transferts de compétence, les hypothèses de travail encadrent, pour les charges de fonctionnement :

- l'évolution des charges de gestion (011) par rapport au Budget Primitif plus Budget Supplémentaire 2016 à - 2,5 %,
- les charges de personnel, par la stabilisation de la masse salariale à 1,5 %,
- la réduction de 5 % des dépenses comptabilisées sous le compte 65 (subvention),
- la réduction des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes de - 2,5 %.

Pour les dépenses d'équipement, la trajectoire financière permet d'arrêter les crédits disponibles selon les cibles suivantes :

- Budget principal :	440 M€	dont Pays d'Aix 169 M€
- Budgets déchets :	24,6 M€	dont Pays d'Aix 7,5 M€
- Budget transports :	106 M€	dont Pays d'Aix 30 M€
- Budgets eau :	24 M€	
- Budgets assainissement :	24 M€	
- Autres budgets :	17,5 M€	

Ces différents objectifs de recettes et dépenses s'ils sont respectés, permettent d'afficher un maintien des taux de fiscalité au niveau fixé dans le cadre de l'harmonisation, les versements aux communes sur le niveau du Budget Primitif 2016, et un niveau d'investissement en cohérence avec les besoins constatés ces dernières années, compatible avec les possibilités de recours à l'emprunt de la Métropole arrêté à 281 M€ environ.

Hors, à ce jour, une première consolidation des demandes budgétaires 2017 au niveau métropolitain fait apparaître un dépassement important des objectifs fixés dans la lettre de cadrage.

Ainsi les dépenses d'équipement légitimes et nécessaires proposées par les territoires dans la continuité de leurs actions excèdent de 200 M€ l'objectif cible de 440 M€. A ce titre le Territoire du Pays d'Aix dépasse son enveloppe de 70 M€ pour poursuivre des opérations, en majorité largement engagées.

Parallèlement, les dépenses de la section de fonctionnement excèdent de 12 M€ les objectifs alors que les prévisions de recettes sont inférieures de 15 M€ à celles attendues conduisant à un autofinancement nul.

Les subventions d'investissement escomptées sur les projets 2017 sont également en recul de 26 M€ par rapport aux premières prévisions (55 M€ au lieu de 81 M€). De ce fait le recours à l'emprunt passerait de 281 M€ (objectif résultant de la prospective financière) à 539 M€ (nécessaires à l'équilibre). Le ratio de dette est très élevé et la capacité de désendettement (rapport entre le montant de l'encours et celui de l'épargne brute) dépasse le seuil de vigilance fixé à 10 ans.

Ces premières orientations budgétaires métropolitaines 2017 ne font que confirmer les craintes et difficultés que nous avons relevées et signalées à toutes les autorités de l'Etat dès lors que la création de la Métropole nous contraignait à intégrer les dérives des gestions passées constatées sur certains territoires.

Le rapport sur l'état de la dette présenté au Conseil de la Métropole du 28 avril 2016 ne venait qu'éclairer sans fard ce passif : à partir des comptes administratifs 2015 des EPCI fusionnés, près de 72 % de la dette métropolitaine est issue de Marseille Provence Métropole contre moins de 15 % pour la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix.

Il est également éclairant de regarder avec attention le rapport de la Chambre Régionale des Comptes PACA sur la gestion passée de Marseille Provence Métropole (2008 – 2013), communiqué au Conseil de la Métropole du 30 juin dernier, pour mieux comprendre les contraintes qui sont les nôtres

aujourd'hui et pour exercer notre vigilance active sur la gestion et l'organisation métropolitaines qui se mettent en place.

D'autant que la Chambre Régionale des Comptes souligne page 5 de son rapport que « si elles s'adressent d'abord à l'ordonnateur de la Communauté Urbaine, ses observations et recommandations conservent toute leur actualité pour le futur ordonnateur de la métropole ».

Les magistrats financiers ont relevé 3 types d'observations :

- une situation financière dégradée
- des marges de progression à rechercher sur tous les budgets
- un pilotage interne à renforcer

Une situation financière dégradée

MPM présente une situation financière consolidée (budget principal et budgets annexes) dégradée qui résulte de 3 principaux facteurs :

- **des facteurs internes historiques** qui pèsent sur les charges (transferts de compétences mal évalués, poids des services en régie, notamment pour la propreté) et les recettes (recettes domaniales ou d'activités loin d'être optimisées)

- **des facteurs externes** : baisse des dotations de l'État, nouvelles compétences transférées dont le financement n'est pas encore acquis.

- **des facteurs liés à des choix de gestion** : notamment les objectifs poursuivis lors de la précédente mandature qui incluaient une augmentation significative des investissements pour un territoire sous-équipé ... mais sans hausse de la fiscalité « ménages »).

Pour la période 2008-2014 : la situation financière consolidée se caractérise par **un résultat de fonctionnement très faible au regard des recettes de fonctionnement** (4,35 % en 2013, 2,88 % en 2014).

Pour illustrer cette situation financière dégradée, les magistrats financiers mettent en avant et relèvent que l'avenir financier de l'ex MPM et donc de la Métropole est obéré à la fois par :

- la quasi insincérité des documents budgétaires prévisionnels, *« des insuffisances de comptabilisation (obérant) la fiabilité des comptes et l'appréciation de la situation patrimoniale de la collectivité »*,
- un défaut dans le pilotage financier en fonctionnement : coût anormal du volet ressources humaines (notamment les services en régie de la propreté urbaine, évoquant *« l'absence totale de maîtrise des postes de dépenses touchant aux heures supplémentaires/astreintes/prime »*), des redevances perçues anormalement basses,
- une « marche forcée » en investissement incompatible avec les niveaux d'autofinancement et ayant engendré la situation d'endettement actuel (ce alors que des notes internes signalaient cette dérive et le risque inhérent),

- l'absence de vision prospective et stratégique, les services de MPM n'étant pas dotés des outils et procédures nécessaires au pilotage d'un EPCI de cette dimension, les notes et plans d'action recensés n'ayant cependant jamais été mis en place,
- une dette importante, peu risquée (or cas de l'emprunt structuré toxique « débouclé » en 2015 et dont le coût de sortie devrait peser sur les finances métropolitaines dès 2016), par l'appel massif à la dette obligataire réalisé dans des conditions manquantes de transparence dans les informations (la CRC notant « *que les données contenues dans le prospectus visé par l'AMF, à destination des souscripteurs, ne sont pas totalement fiables* »)
- l'inachèvement des transferts du patrimoine immobilier des communes membres qui devaient intervenir au bénéfice de MPM depuis sa création, contribuant ainsi à une appréhension très partielle de son patrimoine,
- le non-respect des obligations légales de provisionnement pour risques et pour dépréciation d'actifs, alors même que des contentieux en cours importants ont déjà donné lieu à des condamnations à hauteur de plusieurs millions d'euros,
- différents risques financiers pesant sur les budgets annexes :
 - reconversion des sites (Saumaty, Arnavaux) du marché d'intérêt national (MIN) : 40 M€,
 - plan de déplacement urbain (PDU) : 1,23 milliard € en investissement (hors matériel roulant) et 110 M€ en fonctionnement,
 - contentieux EveRé (délégataire pour l'exploitation de l'incinérateur de Fos) : trois contentieux indemnitaires pour lesquels les sommes demandées s'élèvent à 167 M€,
 - politiques de gestion des ports avec des questions sur la gouvernance (domanialité, niveaux des redevances) et le financement des investissements à réaliser.

Les dépenses de fonctionnement (2011 / 2013) :

- elles ont progressé en moyenne annuelle plus rapidement (+ 5,5%) que les recettes de fonctionnement (+ 4,7 %)

- la capacité d'autofinancement brute est trop faible pour couvrir à la fois l'annuité en capital de la dette et l'effort d'investissement soutenu décidé par MPM.

Les dépenses de personnel :

Elles ont progressé en moyenne annuelle de 3,5 % entre 2011 et 2013 du fait :

- d'une mise en œuvre de plans annuels de recrutement
- d'une revalorisation du régime indemnitaire
- d'une augmentation moyenne annuelle de 8,6 % des heures supplémentaires, astreintes et primes (de 22,5 M€ en 2008 à 33,9 M€ en 2013).

Les dépenses d'investissement (2008 / 2013) :

- le montant total des AP votées est passé de 2,9 milliards € à 3,45 milliards € (+ 19,6 % en 6 ans) : cette hausse apparaît aux magistrats financiers comme déconnectée de l'évolution des ressources de MPM.
- malgré les premières mesures d'économies engagées en 2014, le volume des crédits de paiement à couvrir reste élevé (378 M€ en 2008 contre 276 M€ en 2013).

La conclusions des magistrats est la suivante : « *cette situation ne permet pas d'envisager de lancer d'ici à 2020 de nouveaux programmes venant s'ajouter à ceux d'ores et déjà décidés et appelle au contraire des mesures d'économies significatives.* »

La dette de MPM :

- la dette de MPM se situe à un niveau élevé : un encours de près de 1,6 milliard € à la fin de l'exercice 2014 (CPA : 120 millions €).
- les ratios liés à la dette la situent bien au-delà des moyennes de la strate des communautés urbaines : encours de 1499 € / habitant (CPA : 310 € / habitant) ; annuité de 125 € / habitant (CPA : 30 € / habitant); capacité de désendettement comprise entre 13 et 20 ans sur la période 2008-2014 (CPA : 2 ans en 2014).
- ce niveau d'endettement élevé ancien s'est accru de près de 200 M€ entre 2008 et 2014 du fait du niveau d'investissement alors qu'il aurait fallu chercher à le diminuer.

Des marges de progression à rechercher sur tous les budgets

L'amélioration de la situation financière de MPM suppose que des marges de progression soient recherchées sur tous les budgets.

En effet, les charges de fonctionnement du budget principal sont largement impactées par le poids important de ses participations à l'équilibre des budgets annexes (entre 35 et 38 % des charges de fonctionnement) au point de compromettre le sien.

La gestion des **budgets annexes** révèle un manque de gestion et de vision stratégique quant à l'exercice des compétences gérées, l'examen des relations entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité faisant apparaître des **irrégularités** dans la mise en œuvre du principe d'équilibre financier des budgets des services à caractère industriel et commercial (SPIC) :

- soit du fait de participations du budget principal à l'équilibre de ces budgets annexes,
- soit en raison d'avances de trésorerie effectuées à leur bénéfice par le budget principal.

Afin de retrouver des marges de manœuvre, les recommandations de la CRC sont les suivantes :

- La collectivité doit ainsi utiliser toutes les marges de manœuvre afin d'engager des économies structurelles sur le fonctionnement tant dans les dépenses de personnel (recrutement + accessoires de rémunération) que dans les charges de fonctionnement courant non contraintes par des engagements externes, afin de redresser significativement l'autofinancement.
- Une réduction drastique du rythme des investissements doit être également entreprise pour les rendre soutenables et cohérents avec les possibilités que lui laisse sa situation financière fragile.

Un pilotage interne à renforcer

La CRC recommande de :

- clarifier les responsabilités dans une organisation stabilisée et rationalisée, en définissant clairement les périmètres des missions.
- se donner les moyens pour disposer d'une fonction achat performante
- poser les bases d'un véritable contrôle de gestion en : construisant des tableaux de bord comprenant des indicateurs de gestion transversaux mais également propres à chaque activité, en renforçant les fonctions de programmation et d'analyse au sein des DGA et en construisant rapidement des outils transversaux permettant de répondre aux besoins des gestionnaires en amont du logiciel comptable.
- Se doter d'outils d'aide à la programmation des investissements permettant d'objectiver les arbitrages répondant à l'intérêt communautaire.

Dans le cadre de son rapport, la CRC formule 11 recommandations :

Situation financière et fiabilité des comptes

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

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

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

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

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

Budget annexe « Collecte et traitement des déchets »

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

Budget annexe « Ports de plaisance »

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

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

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

Pilotage interne et outils de gestion

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

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

Ainsi et bien que le nouvel exécutif installé en 2014 ait tenté d'infléchir les trajectoires financières passées et ait impulsé une gestion renouvelée et une maîtrise des dépenses dès son premier exercice budgétaire, les tendances lourdes perdurent.

En conclusion, il était essentiel que chaque élu du Territoire du Pays d'Aix puisse prendre ainsi conscience des contraintes que nous pose la fusion au sein de la Métropole d'EPCI ayant connu des parcours de gestion aussi différents tant en termes de qualité que de gouvernance.

Il nous appartient donc par notre vigilance, par la pertinence et la sagesse de nos propositions d'éviter que ne perdurent ou se reproduisent les mêmes erreurs sur le budget de la Métropole.

En premier lieu, seule la maîtrise, voire la diminution des charges de fonctionnement, notamment des dépenses de personnel et des subventions versées nous permettra de dégager l'autofinancement nécessaire à la réalisation des investissements programmés. Sans quoi, un recours systématique à l'emprunt, continuera de dégrader nos ratios de solvabilité, donc l'accès à des financements performants ; entraînant une augmentation de nos charges financières, puis la diminution corrélative de nos possibilités d'investissement et sans aucun doute la nécessité d'un appel à la fiscalité.

Il serait paradoxal que la Métropole créée, nous dit-on, pour réaliser les grands équipements nécessaires à l'avenir de son territoire fasse en définitive moins bien dans ce domaine que les six ex-EPCI jusqu'au 31/12/2015.

Enfin, pour restaurer une gestion plus saine et plus responsable, des mesures exceptionnelles, à la hauteur de l'enjeu et du défi qui nous est posé, pourraient être adoptées telles :

- la décision d'affectation des dotations exceptionnelles promises par l'Etat à la couverture de nos investissements plutôt qu'à l'équilibre de la section de fonctionnement,
- la mise en œuvre d'une véritable politique de maîtrise de la masse salariale passant notamment par l'absence de création d'emplois nouveaux,
- la recherche active de financement de l'Etat sur des projets innovants en particulier dans le domaine de la mobilité et la création d'outils opérationnels associant la métropole et l'Etat,
- la prise en charge exceptionnelle de 50 % des charges de notre dette passée par le budget national de façon à permettre à la Métropole de démarrer sur des bases viables et préserver ainsi la dynamique portée par les six ex-EPCI.

Telles sont les raisons qui nous incitent à proposer au Conseil de Territoire de prendre la délibération ci-après :

Le Conseil de Territoire,

Où le rapport ci-dessus,

Délibère

Article unique :

Le Conseil de Territoire du Pays d'Aix prend acte, dans le cadre de la préparation du budget 2017, de la présentation des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole à compter de l'exercice 2008, tout en appelant l'ordonnateur métropolitain à une particulière vigilance sur les grands fondamentaux de gestion et à prendre en considération les observations et propositions formulées par les élus du Pays d'Aix quant à la gestion métropolitaine.

OBJET : Ressources - Finances - Préparation du budget 2017 – 1ères orientations et mise en perspective avec les observations de la Chambre Régionale des Comptes PACA sur la gestion de la Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole sur les exercices 2008 à 2013

Après avoir pris connaissance du rapport, le Conseil de Territoire en prend acte et le transforme en délibération.

Ont signé le Président et les membres du Conseil de Territoire présents
Maryse JOISSAINS MASINI

Signé, le 19 OCT. 2016