



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE L'ASSOCIATION MARSEILLE PROVENCE 2013

Pour les exercices 2007 à 2014

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de l'association Marseille Provence 2013 (MP 2013) pour les exercices 2007 à 2014. Par lettre en date du 4 février 2014, le président de la chambre a informé M. Jacques Pfister, président de l'association Marseille Provence 2013 depuis avril 2007, M. Bernard Latarjet, directeur général entre janvier 2007 et avril 2011 et M. Jean-François Chougnnet, directeur général depuis avril 2011, de l'ouverture de la procédure pour les exercices 2007 à 2012. Par lettre en date du 27 février 2014, le président de la chambre a informé MM. Pfister, Chougnnet et Latarjet de l'extension du contrôle à l'exercice 2013. Enfin, par lettre en date du 22 mai 2014, le président de la chambre a informé MM. Pfister, Chougnnet et Latarjet de l'extension du contrôle à l'exercice 2014. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 5 juin 2014 en présence de MM. Pfister et Chougnnet et par téléphone le 4 juin 2014 avec M. Latarjet.

Lors de sa séance du 9 juillet 2014, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Pfister, président de l'association, M. Chougnnet, directeur général de l'association et M. Latarjet, ancien directeur de l'association et, pour les parties qui les concernent, aux tiers cités dans le rapport.

MM. Pfister, Chougnnet et Latarjet ont adressé une réponse commune par courrier enregistré au greffe le 13 octobre 2014.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre, a arrêté, le 27 janvier 2015, ses observations définitives

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 25 mars 2015 à M. Jacques Pfister, président de l'association Marseille Provence 2013 depuis avril 2007, M. Bernard Latarjet, directeur général entre janvier 2007 et avril 2011 et M. Jean-François Chougnnet, directeur général depuis avril 2011 ainsi qu'aux collectivités de rattachement. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

MM. Pfister, Chougnnet, Latarjet, Teissier, Gaudin et Vauzelle ainsi que Mmes Joissains Masini et Vassal ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leurs seules responsabilités, sont jointes au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport, auxquelles seront jointes les réponses, devra être communiqué par les collectivités de rattachement à leurs assemblées délibérantes, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de l'article R.241-18 du code des juridictions financières.

SOMMAIRE

1. LA GOUVERNANCE ET LE TERRITOIRE DE MP 2013	8
1.1 Les instances et modalités de gouvernance	8
1.1.1 Les instances statutaires classiques	8
1.1.2 Les autres instances de la gouvernance élargie	9
1.1.3 Les modalités de la gouvernance : particularités et faiblesses	10
1.2 Le territoire candidat	13
1.2.1 Une participation très large malgré des absences notables	13
1.2.2 Les impacts financiers des retraits du projet	14
2. BUDGET, COMPTES ET ANALYSE FINANCIERE	14
2.1 La procédure et les prévisions budgétaires	14
2.1.1 La procédure d'élaboration budgétaire	14
2.1.2 La prévision budgétaire : des écarts maîtrisés jusqu'en 2012 mais significatifs en 2013	15
2.2 La comptabilité de MP 2013	16
2.2.1 Régime financier applicable et obligations comptables	16
2.2.2 Des documents comptables globalement de bonne facture	16
2.2.3 L'organisation en régies	17
2.3 L'analyse du compte de résultat	17
2.3.1 Les produits de MP 2013 : un financement essentiellement par subventions	17
2.3.2 Les charges de MP 2013	23
2.4 L'analyse du bilan	25
2.4.1 L'actif circulant	25
2.4.2 Le passif	26
2.5 Situation financière	27
2.5.1 Résultat net et fonds de roulement	27
2.5.2 L'exercice 2014 et le budget de liquidation	27
3. LA GESTION DE L'ASSOCIATION	28
3.1 La gestion des ressources humaines	28
3.1.1 Le cadre juridique de référence	28
3.1.2 Des procédures de recrutement qui ont évolué dans le temps	28
3.1.3 L'évolution des effectifs et les conséquences d'une structuration tardive	29
3.1.4 Les différents régimes statutaires envisageables et les choix de MP 2013	30
3.1.5 L'accord sur l'aménagement du temps de travail	32
3.1.6 Les conditions de départ des salariés et le PSE	32
3.1.7 La situation de M. Latarjet	34
3.2 La gestion des procédures achats et commandes publiques	36
3.2.1 Le cadre réglementaire général	36
3.2.2 Les seuils et les obligations réglementaires applicables à MP 2013	37
3.2.3 La pratique de MP 2013 en matière de commande publique	37
3.2.4 Les faiblesses du suivi des marchés et l'absence de contrôle interne en matière d'achats	40
3.2.5 L'analyse de certains marchés et les irrégularités constatées	40
3.3 La gestion des obligations réglementaires par MP 2013	42
3.3.1 La situation de MP 2013 au regard de la notion d'activité économique habituelle	42
3.3.2 Les obligations liées aux activités de spectacles	42
3.3.3 Les obligations fiscales	42

3.4	La gestion de la communication de MP 2013	43
3.4.1	Les différents types de communication de MP 2013	43
3.4.2	La nécessité d'une communication complémentaire par les villes et territoires membres mais qui a densifié une information déjà abondante et peu lisible	44
3.4.3	Les retombées média et le bilan de la communication	45
3.4.4	Le coût de la communication	45
4.	LES PROJETS DEVELOPPES PAR MP 2013	46
4.1	Les modalités de production et le rôle de MP 2013 dans les projets produits	46
4.1.1	La diversité des statuts des réalisations mises en place : une complexité juridique plutôt bien gérée par l'association	46
4.1.2	Une volonté de présence engendrant parfois un effet de « saupoudrage »	47
4.2	La sélection des projets programmés	48
4.2.1	Les modalités de sélection des projets programmés	48
4.2.2	Les acteurs de la sélection	49
4.2.3	Les critères de sélection et leur respect	49
4.3	L'adéquation entre les projets et les objectifs de l'association	50
4.4	L'impact de l'année capitale européenne de la culture sur le territoire	51
4.4.1	Fréquentation et retombées touristiques	51
4.4.2	Impacts culturels	52
4.4.3	La rénovation urbaine et des lieux culturels	52
4.5	La situation spécifique de certains projets déficitaires	53
4.5.1	Les dépassements de coûts	53
4.5.2	Des recettes sensiblement inférieures aux prévisions sur certaines manifestations	54
4.6	L'évaluation a posteriori des projets	55
4.6.1	Les évaluations internes	55
4.6.2	Les évaluations externes : le jury de suivi européen et l'évaluation européenne	56
5.	PERSPECTIVES D'AVENIR ET PERENNITE DE CERTAINS PROJETS	57
5.1	Une volonté commune et des projets en cours	57
5.1.1	Une volonté presque commune mais des objectifs différents	57
5.1.2	Les projets à venir	57
5.2	Mais aucune structure n'a été mise en place	58
5.3	Les risques liés à l'abondance de l'offre culturelle et les incertitudes sur le devenir de certaines installations	58

SYNTHESE

L'association Marseille Provence 2013 (MP 2013) a été créée le 15 janvier 2007 afin de porter le projet de candidature de la ville de Marseille, associée à un territoire élargi, à l'année capitale européenne de la culture. Après la désignation officielle de Marseille en mai 2009, l'association a conduit l'ensemble des opérations liées à l'organisation de la capitale européenne de la culture, notamment en arrêtant la programmation culturelle et en produisant ou coproduisant la majeure partie des manifestations.

Gouvernance

Le projet de candidature de Marseille affichait, dès le départ, la volonté d'associer à l'année capitale un territoire beaucoup plus large que celui de la ville. En cohérence avec cet objectif, l'association MP 2013 a mis en place une gouvernance réunissant toutes les collectivités concernées sur des bases égalitaires ce qui a permis un réel dialogue et la création de nouveaux liens entre les acteurs culturels. Cette gouvernance élargie s'est manifestée notamment dans le fonctionnement du comité de pilotage qui était assisté par des comités de pilotage spécifiques à certains projets. La manifestation « Transhumance » n'en a cependant pas bénéficié malgré la grande complexité de ce projet, alors que la mise en place d'un tel comité aurait sans doute permis d'éviter certaines dérives de coûts qui ont affecté l'évènement. De même, le weekend d'ouverture a fait l'objet de réunions avec les villes concernées, mais pas d'un comité projet étendu à toutes les collectivités incluses dans l'opération.

Cette gouvernance largement consensuelle ne doit pas occulter les tensions rencontrées en 2009 et 2010 notamment avec les villes d'Aix-en-Provence et de Marseille. Par ailleurs, le mode de gouvernance a privilégié la représentation institutionnelle en laissant peu de place à la société civile.

Financement et situation financière

Le projet de candidature affichait un budget global initial de 98 M€ qui a dû être revu à la baisse à hauteur de 9 M€ en raison de la sortie de Toulon Provence Méditerranée et de la non adhésion de la communauté d'agglomération Agglopoie et du SAN Ouest Provence dont les villes-centres sont respectivement Salon-de-Provence et Istres. Ce nouveau budget calibré à 89 M€ a été finalement dépassé de 3,7 M€ environ en raison de la non prise en compte initiale des coûts de sortie des salariés de l'association et de l'impact de quatre projets déficitaires (Transhumance, weekend d'ouverture, expositions le Grand Atelier du Midi et Méditerranée). Ce dépassement, d'une ampleur relativement limitée, a nécessité des versements complémentaires par une partie des collectivités à hauteur de 2 M€ et de l'Etat pour 0,5 M€. A ce montant, doit également être rajouté 1,2 M€ au titre du budget 2014 prévu dans le dossier de candidature pour un montant initial de 1,9 M€ mais non intégré dans la convention pluriannuelle de financement.

Au total, les collectivités ont contribué à hauteur de 65 %, l'Etat et l'Europe de 16 %, le secteur privé de 16 %, le reste étant financé par les produits issus de la billetterie ou des ventes annexes. La faiblesse des recettes de billetterie s'explique principalement par une politique de gratuité beaucoup trop généreuse et qui pose un problème d'équité.

Les collectivités ont affiché dès le départ une préoccupation en termes de taux de retour qui apparaît contradictoire avec le principe de centralisation des financements par l'association qui avait été retenu d'emblée et qui impliquait, pour avoir un intérêt pratique, une certaine mutualisation.

Enfin, s'agissant des financements en provenance du secteur privé, la chambre constate que les opérations de mécénat ont eu des contreparties parfois significatives pour les entreprises donatrices qui pourraient conduire à remettre en cause les réductions d'impôts obtenues. Cette situation fait donc courir un risque à l'association, qui a délivré des reçus fiscaux aux mécènes concernés sans se donner les moyens de recenser et de valoriser ces contreparties, comme elle aurait pourtant dû le faire.

Les ressources humaines

Entre 2007 et 2013, l'association a embauché environ 1 080 personnes, privilégiant les contrats à durée indéterminée (CDI) pour l'équipe permanente et les CDD ou le statut d'intermittent pour les métiers opérationnels ou artistiques. Si le cadre juridique a largement déterminé ce choix, il ressort toutefois que le recours aux CDI pour la constitution de l'équipe permanente n'a pas été discuté et a été peu expliqué au conseil d'administration. Il a généré au final un coût de sortie de 1,9 M€, non prévu dans le budget initial de candidature, avec notamment des ruptures conventionnelles dont les fondements et l'intérêt financier pour l'association apparaissent particulièrement discutables.

Par ailleurs, la structuration de l'équipe, notamment de direction, a été tardive et a été à l'origine des problèmes de surcharge de travail ainsi que des faiblesses notamment dans la gestion de la commande publique.

La chambre relève enfin que le premier directeur général a bénéficié d'une prise en charge irrégulière par l'association de ses frais de trajet entre son domicile parisien et Marseille ainsi que de ses frais d'hébergement à Marseille pour un montant total de plus de 100 000 €. Il a également perçu pendant plusieurs mois, en sus de son salaire, une prime de bienvenue qui lui a été accordée par le trésorier de l'association qui n'était pas compétent pour prendre une telle décision.

La commande publique

MP 2013 était soumise à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 en matière d'achats en tant que pouvoir adjudicateur ainsi qu'au décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. Dans ce contexte, l'association devait, au-delà de certains seuils, passer des marchés. La nécessité de respecter ces textes ne pouvait être ignorée par l'équipe dirigeante de l'association. Or, pour de nombreux achats qui représentent en cumulé plusieurs millions d'euros, aucune mise en concurrence n'a été effectuée alors que les montants en jeu nécessitaient la passation d'un marché. En outre, lorsque certains marchés ont été passés, des paiements ont été effectués au-delà des montants prévus par les actes d'engagement, sans passation d'avenants.

La communication

Faute d'une définition claire des rôles respectifs de l'association et des collectivités en termes de communication, MP 2013 a essentiellement communiqué sur les manifestations qu'elle a produites seule. Les collectivités ont donc fait de même en ce qui concerne leurs propres événements. Il en est résulté une communication parfois surabondante et confuse, car elle ciblait des publics mal définis et substantiellement différents.

Malgré un budget global conséquent d'environ 15 M€, la communication a été essentiellement locale au détriment d'une stratégie nationale et internationale. De même, elle a été centrée sur les manifestations alors qu'elle aurait nécessité de développer un aspect touristique et marketing afin d'accroître le rayonnement du projet dans toutes ses dimensions et de chercher à assurer une pérennisation de ses effets économiques.

Les projets

Plus de 1 000 projets ont été produits ou coproduits par MP 2013. Leur suivi juridique et logistique a été globalement efficace et a respecté les obligations réglementaires en termes de sécurité, de fiscalité ou d'assurance. Toutefois, le mode de sélection d'une partie de la programmation par le biais d'un appel à projets a suscité de grandes insatisfactions qui auraient pu être évitées si l'appel avait été mieux et plus restrictivement défini, notamment en termes d'enveloppes financières et de thèmes. Par ailleurs, la démarche aurait sans doute nécessité la mise en place d'un jury indépendant alors que la sélection finale a été réalisée par le conseil d'administration, largement composé de représentants des collectivités locales du territoire, qui parallèlement, présentaient elles-mêmes des projets. Enfin, la sélection devait être opérée au regard de plusieurs critères pondérés qui n'ont été, en pratique, que très partiellement pris en compte au profit du critère artistique qui a été déterminant.

Les impacts

Si l'impact en termes de fréquentation des manifestations et de rénovation immobilière et urbaine apparaît positif, il est plus difficile, au vu des études réalisées, d'évaluer l'impact réel de l'année capitale sur la fréquentation touristique et sur la capacité des acteurs à refonder la politique culturelle du territoire et à harmoniser durablement l'offre. De même, l'opération MP 2013 n'a pas permis de déplacer le centre de gravité de la culture marseillaise en prenant mieux en compte les quartiers nord et est de la ville. L'opération de rénovation du J1 n'a, de son côté, pas été abordée avec un objectif de pérennité, ce qui ne permettra pas de rentabiliser les 3,3 M€ investis dans cette opération, désormais en pure perte, si ce n'est pendant l'année 2013.

Les perspectives

Si la volonté de pérenniser l'impulsion donnée semble quasi unanime, les attentes des acteurs, qu'ils soient économiques, culturels ou institutionnels, apparaissent très différentes. L'absence de structure pour donner une continuité à l'année capitale, plus d'un an après sa clôture, fait craindre une retombée de l'impulsion donnée. De surcroît, des obstacles tant conjoncturels (changement de certaines équipes municipales et contexte budgétaire contraint) que structurels (débat sur la question métropolitaine) pourraient obérer la réussite de l'après 2013 et donc la nécessaire pérennisation des effets positifs induits par l'année capitale européenne de la culture à Marseille. Il semble par ailleurs indispensable que la ville de Marseille, qui a vu son offre culturelle s'accroître le plus significativement, cherche à mettre en adéquation sa politique culturelle avec cette nouvelle donne, notamment pour maintenir un niveau de fréquentation suffisant, afin de couvrir les frais de fonctionnement générés par ces équipements.

Observations liminaires

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association MP 2013 a souhaité relever, à titre introductif, la difficulté pour évaluer les résultats d'une opération comme la capitale européenne de la culture dans la mesure où il n'existe pas de texte permettant d'apprécier les conditions de mise en œuvre d'un tel événement à caractère exceptionnel. L'association a également tenu à souligner l'étalement sur huit années de l'organisation qui a nécessité, selon elle, une adaptation constante pour faire face à des besoins qui évoluaient et à un budget passant de 1 à 50 M€ annuellement entre 2007 et 2013. Par ailleurs, MP 2013 a indiqué que le choix d'un territoire candidat et non d'une ville, avec des tensions entre certaines collectivités et l'émergence de nombreux projets locaux, avait été, pour elle, source de difficultés supplémentaires. Enfin, MP 2013 a précisé que, dans un contexte économique contraint, le recours à des financements privés via le mécénat ou le partenariat afin de compléter les ressources publiques, avait également nécessité des efforts particuliers.

1. LA GOUVERNANCE ET LE TERRITOIRE DE MP 2013

1.1 LES INSTANCES ET MODALITES DE GOUVERNANCE

1.1.1 Les instances statutaires classiques

1.1.1.1 L'assemblée générale

Le nombre de membres a rapidement évolué, passant des quatre fondateurs, lors de la première assemblée générale constitutive, à 45 membres lors de l'assemblée générale de 2008. Outre les membres fondateurs et fondateurs associés, qui sont également, de droit, membres du conseil d'administration, l'assemblée se compose de différents acteurs issus essentiellement des secteurs culturel et économique.

Les assemblées générales se sont tenues annuellement conformément aux dispositions de l'article 8 des statuts de l'association¹.

Trois assemblées générales extraordinaires ont par ailleurs été réunies, dont deux le même jour que des assemblées générales ordinaires, afin de modifier les statuts. La troisième s'est tenue le 20 janvier 2014 pour acter la dissolution de l'association à compter du 31 mars 2014. Les conditions de quorum et de majorité ont été respectées pour chaque assemblée générale, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire.

1.1.1.2 Le conseil d'administration

Conformément à l'article 6-1 des statuts, font partie du conseil d'administration :

- les membres fondateurs de l'association qui sont, la ville de Marseille, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence (CCIMP) et le club d'entreprises « Ambition Top 20 » ;
- les membres fondateurs associés de l'association, à savoir, le département et la région, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire candidat ou, à défaut, leur « ville-centre », les villes du territoire n'appartenant pas à un EPCI et les établissements publics du territoire.

Le conseil d'administration est l'organe dirigeant de l'association et, à ce titre, est investi des pouvoirs les plus étendus pour autoriser tous les actes qui ne sont pas exclusivement réservés à l'assemblée générale.

Il s'est réuni à vingt-cinq reprises. Les réunions ont toujours eu lieu à l'initiative du président, à l'exception du conseil d'administration du 6 avril 2009 qui s'est tenu à la demande du conseil général, du conseil régional et de plusieurs collectivités, afin de lever les doutes sur les modalités de fonctionnement de l'association (cf. infra §1.1.3.1). Le quorum a été atteint pour toutes les réunions du conseil d'administration avec un taux de présence moyen de 86 %.

Il a été établi un procès-verbal après chaque séance, signé du président et du secrétaire, sauf dans quatre cas pour lesquels les procès-verbaux n'ont été signés que par le président, contrairement aux dispositions de l'article 9 des statuts qui prévoit la double signature.

1.1.1.3 Le bureau

Le conseil d'administration élit parmi ses membres un président, un vice-président, un trésorier et un secrétaire qui forment le bureau.

¹ Les 25 avril 2007, 15 juillet 2008, 24 juin 2009, 24 juin 2010, 30 juin 2011, 23 avril 2012 et 3 avril 2013.

Dans les faits, le bureau ne s'est jamais réuni. Il n'a d'ailleurs jamais été renouvelé après sa désignation initiale lors de l'assemblée générale constitutive du 15 janvier 2007. Cette absence de fonctionnement réel s'explique essentiellement par la volonté de mettre en place une gouvernance collective et élargie dans laquelle étaient associées toutes les collectivités du territoire concerné. Aussi, et au regard des enjeux financiers et économiques pour les collectivités, il n'était pas anormal que le conseil d'administration soit l'instance dirigeante aux côtés de l'assemblée générale. Par ailleurs, le fait que ni le président de MP 2013, président de la CCIMP, ni le secrétaire, président du club d'entreprises « Ambition Top 20 », ni le trésorier, ne soient des élus représentants de l'une des collectivités membres, a facilité le dialogue entre les collectivités lors des conseils d'administration.

1.1.2 Les autres instances de la gouvernance élargie

1.1.2.1 Les comités de pilotage

Conformément à l'article 9 des statuts de l'association, le conseil d'administration a institué un comité de pilotage composé des représentants techniques de chacun des administrateurs ainsi que, le cas échéant, de personnalités particulièrement qualifiées pour apporter leur expérience et leur compétence à l'association. En sus de ces techniciens, représentant les membres du conseil d'administration, des membres de l'équipe de direction de l'association MP 2013 ont également participé à ces comités.

Le rôle dévolu au comité de pilotage était d'assister la direction de MP 2013 dans le suivi et la mise en œuvre du projet artistique et de donner un avis au conseil d'administration sur les projets et dossiers présentés par la direction de MP 2013. Entre 2008 et 2013, il s'est réuni vingt fois.

Parallèlement à ces comités de pilotage techniques, ont fonctionné des comités de pilotage projets, qui ont permis de suivre de manière plus spécifique l'évolution et la mise en place de certains projets complexes nécessitant une importante coordination (ex : GR 2013, Grand atelier du Midi). Aucun comité projet n'a cependant été mis en place pour la manifestation « Transhumance » et ce malgré la grande complexité de ce projet. La tenue d'un tel comité, sans éviter toutes les dérives de coûts qui ont affecté cet événement, aurait sans doute permis un suivi et des ajustements plus fins, ainsi qu'un dimensionnement plus réaliste de l'opération. De même, le weekend d'ouverture a fait l'objet de réunions avec les villes concernées, mais pas d'un comité projet étendu à toutes les collectivités incluses dans l'opération.

1.1.2.2 Les comités territoriaux de programmation (CTP)

MP 2013 a privilégié la coopération bilatérale dans de nombreux domaines et notamment celui de la programmation, au travers des comités territoriaux de programmation (CTP) composés de MP 2013 et d'une intercommunalité avec sa ville-centre. La ville de Marseille participait toutefois à deux CTP ; un dans lequel étaient conviés les techniciens, et un autre associant les élus à la culture.

Les CTP ont ainsi constitué les cellules de base du travail opérationnel et de la négociation en matière de programmation, puis de mise en œuvre des événements de l'année capitale. Les premiers se sont réunis fin 2009/début 2010 et les derniers en février 2013, toujours en amont des comités de pilotage et donc des conseils d'administration.

Ces CTP ont également participé à l'évaluation et à la sélection des projets issus de l'appel à projets qui s'est clôturé le 30 juin 2010, compensant ainsi partiellement l'absence de jury (cf. infra, la partie sur les modalités de sélection des projets §4.2.1).

1.1.2.3 Les autres comités et formes de coopération

En sus de ces instances internes, MP 2013 a participé à plusieurs comités créés à son initiative, comme le comité de liaison de suivi technique des projets d'aménagement, destiné à suivre l'avancement des travaux sur cinq chantiers prioritaires (MuCEM, J1, Villa Méditerranée, Friche de La Belle de Mai, Palais Longchamp) ou à l'initiative du préfet : comités tourisme, réglementation et signalétique. Les marges de manœuvre de MP 2013 et la mutualisation dans le domaine du tourisme ont cependant été limitées par les positionnements des nombreux acteurs présents dans ce domaine², au détriment de la diffusion d'un message d'ensemble pour le territoire.

Enfin, une instance informelle s'est également régulièrement réunie, à l'initiative de MP 2013, regroupant les directeurs de la communication des différentes collectivités du territoire, afin de discuter de la politique de communication de l'association. Cette instance s'est cependant plus consacrée aux outils et au langage graphique commun qu'à la stratégie.

1.1.2.4 Le comité d'audit

Le 21 juin 2010 a été mis en place un comité d'audit au sein de l'association composé de huit membres. Les six principales collectivités disposaient d'un siège chacune, les autres intercommunalités ayant accepté, pour leur part, d'être représentées par l'une d'entre elles, en l'occurrence la ville d'Aubagne. Le huitième siège était réservé à l'administratrice indépendante nommée au printemps et élue présidente du comité d'audit.

Le comité d'audit s'est réuni vingt-trois fois. Ses travaux ont essentiellement porté sur les questions financières et notamment la sincérité des comptes. Il a été force de proposition notamment en ce qui concerne la nécessité d'anticiper le plus en amont possible le budget 2014 de clôture et s'est également intéressé au provisionnement des indemnités de fin de contrat.

Parallèlement, en collaboration avec un consultant, le comité d'audit a réalisé un travail de cartographie et de hiérarchisation des risques à compter de juillet 2010. Des plans d'action ont par la suite été mis en place ; ils ne concernaient toutefois qu'un nombre limité de points de la cartographie des risques (4 sur les 16 identifiés³). Les autres risques et notamment ceux liés à la communication et à la pérennisation du projet ainsi que le risque juridique, n'ont pas fait l'objet de plans d'action, malgré leur niveau élevé de sensibilité. Ce travail relativement exhaustif à son début n'a donc pas été mené à son terme, alors que la mise en place de plans d'action dans des domaines de risques identifiés aurait pourtant été de nature à assurer une sécurité qui aurait pu éviter certaines difficultés rencontrées, notamment en termes de communication ou de commande publique.

1.1.3 Les modalités de la gouvernance : particularités et faiblesses

1.1.3.1 Les particularités de la gouvernance

1.1.3.1.1 *Une gouvernance élargie et consensuelle...*

La gouvernance reposait sur l'égalité des membres du conseil d'administration au niveau du vote, chacun y disposant d'une voix, quel que soit le financement apporté. Ce mode de fonctionnement était une condition préalable à la réussite de l'association. Il a en effet permis d'obtenir l'adhésion des collectivités qui, sans cette égalité, auraient pu craindre une prépondérance de la ville de Marseille dans le choix des orientations et de la programmation de l'année capitale européenne de la culture.

² Le comité régional du tourisme, le comité départemental du tourisme des Bouches-du-Rhône, ainsi que les 73 offices de tourisme des Bouches-du-Rhône.

³ Anticipation insuffisante des besoins logistiques d'accueil du territoire, crise de la gouvernance, adéquation du management, billetterie.

A cet égard, une déclaration faite par un élu de la ville de Marseille, début 2009, évoquant la mise en place « d'un guichet unique » pour la préparation de 2013 avait été interprétée par certains partenaires comme une remise en cause des principes d'une gouvernance collective. Elle a nécessité la tenue d'un conseil d'administration exceptionnel le 6 avril 2009 en vue de l'adoption à l'unanimité d'une résolution rappelant l'indépendance de l'association dans la maîtrise d'ouvrage du programme culturel. La ville de Marseille soutient cependant dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que cette déclaration ne visait que la collecte des projets et non pas leur sélection.

Cette gouvernance élargie, associant l'intégralité du territoire et des acteurs publics et privés concernés, qu'ils soient issus du monde économique, culturel ou universitaire, a également été l'un des facteurs de la réussite du projet et a permis de dégager un consensus. A cet égard, il convient de rappeler le fort taux de participation aux réunions du conseil d'administration (86 % en moyenne).

1.1.3.1.2 *....malgré quelques difficultés*

L'aspect consensuel des décisions adoptées lors des conseils d'administration, à l'unanimité dans 90 % des cas, s'explique largement par le travail effectué, en amont, au sein des comités techniques et territoriaux, en vue de leur préparation. Aussi, les procès-verbaux ne reflètent pas toujours avec fidélité les tensions qui ont pu exister entre les membres de l'association et notamment :

- avec la ville d'Aix-en-Provence qui a adhéré très tardivement à MP 2013 (en février 2011) en raison d'une attente très forte de la ville sur les « taux de retour » qu'elle espérait pour son territoire et des tensions autour de la question de la fusion des universités d'Aix et Marseille, globalement surmontées ;
- avec la ville de Marseille, et la crainte de l'instauration d'un guichet unique en vue de la programmation ;
- lors de la sortie de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) et de la non adhésion du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest Provence, et de l'Agglopoie, communauté d'agglomération qui a pour ville-centre Salon-de-Provence. Ces retraits ont modifié l'équilibre financier du projet et ont nécessité un recalibrage des financements globaux, sans pour autant remettre en cause la viabilité du projet dans son ensemble.

La gouvernance avait d'ailleurs été identifiée, dans la cartographie des risques, avec une importance de 6 (sur une échelle allant de 1,5 à 6,5) et un niveau de maîtrise de 2,5 (sur une échelle de 1,5 à 5,5). Contrairement à d'autres risques identifiés, le positionnement sur l'échelle n'a pas évolué entre octobre 2010 (date d'élaboration de la cartographie) et novembre 2011 (date de finalisation de la cartographie).

1.1.3.2 Les faiblesses de la gouvernance

1.1.3.2.1 *Des pratiques fluctuantes*

a. Au niveau des entrées au conseil d'administration

Le conseil d'administration a approuvé l'entrée de certains membres fondateurs ou membres fondateurs associés, mais pas de tous, alors qu'en tout état de cause il n'avait pas à le faire puisqu'ils étaient membres de droit du conseil d'administration. Tel a été le cas pour TPM, Arles/Camargue, Aubagne/Etoile, Gardanne, Martigues/Ouest Etang, Salon-de-Provence,

Euroméditerranée, le port autonome, l'université de Provence, l'université Cézanne et l'université Méditerranée⁴ ainsi que pour Aix-en-Provence et la communauté du pays d'Aix (CPA)⁵.

Ce formalisme était par contre nécessaire et a été respecté pour l'entrée au conseil d'administration de l'Etat (DRAC) le 3 octobre 2008 ainsi que pour l'entrée de Mme Amenc-Antoni le 1^{er} avril 2010, puisque ces deux membres n'étaient pas membres fondateurs ou fondateurs associés.

b. Au niveau également des adhésions à l'association

Les statuts ne prévoyaient aucune disposition particulière en ce qui concerne les modalités d'adhésion à l'association pour les membres fondateurs associés et les autres membres. Une pratique homogène aurait cependant dû être adoptée alors que dans les faits, l'adhésion des membres fondateurs associés a parfois fait l'objet d'une approbation explicite de l'assemblée générale⁶ ou du conseil d'administration⁷ et, parfois, n'a donné lieu à aucune délibération⁸.

Par ailleurs, certains membres ont quitté l'association sans que leur sortie ne fasse l'objet d'une formalisation en conseil d'administration ou en assemblée générale. Tel fut le cas pour trois démissions d'acteurs économiques (Pays d'Aix Développement, Pôle d'activité d'Aix et Cité des entrepreneurs) durant la période sous revue.

Cette absence de formalisme et ces pratiques fluctuantes, sans poser de problème majeur en termes de gouvernance, n'ont pas favorisé la transparence et la lisibilité des évolutions intervenues dans la composition du conseil d'administration ou de l'assemblée générale.

1.1.3.2.2 *L'absence de représentation du tissu associatif dans la gouvernance et du milieu culturel au conseil d'administration*

Très rapidement, l'association a fait le choix d'une gouvernance élargie. Deux lacunes doivent cependant être soulignées.

D'une part, aucun représentant du monde culturel ne faisait partie du conseil d'administration, alors qu'il était le véritable organe décisionnel. La présence du monde culturel au sein de l'assemblée générale n'était donc pas de nature à pallier cette carence. L'association justifie cette situation par le positionnement délicat des acteurs culturels, s'ils avaient été membres du conseil d'administration, puisqu'ils auraient été à la fois acteurs des décisions de programmation, mais également porteurs de projets, ce qui aurait pu remettre en cause l'impartialité des modalités de sélection de ces projets. Cette difficulté aurait toutefois pu être contournée en intégrant au conseil d'administration des acteurs culturels implantés hors du territoire concerné, comme par exemple le festival d'Avignon. Le problème se posait en outre dans les mêmes termes pour les collectivités qui étaient tout à la fois membres du conseil d'administration et également porteuses de projets.

D'autre part, sous son apparente diversité, la gouvernance a été très ancrée dans le secteur administratif (local et national) avec, au conseil d'administration, quasi exclusivement des personnes morales de droit public, ce qui a laissé peu de place à la représentation de la société civile au travers notamment de la présence de personnalités qualifiées ou d'associations culturelles.

1.1.3.2.3 *La crainte d'une domination de Marseille et d'Aix-en-Provence et le développement des coopérations informelles*

A l'issue de l'année capitale, force est de constater que cette gouvernance novatrice a été consensuelle et a permis un réel dialogue entre les collectivités. Pour autant, le poids de Marseille et d'Aix-en-Provence est resté déterminant.

⁴ CA du 24 août 2007

⁵ CA du 17 février 2011

⁶ Cas du département des Bouches-du-Rhône, de l'Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée et de l'aéroport

⁷ Pour Aix et la CPA

⁸ Pour l'université de Toulon

Face à cette prédominance de fait des coopérations informelles ont été initiées entre les collectivités de taille moyenne. Les élus et techniciens des villes d'Arles, Istres et Martigues, rejoints ensuite par ceux de Salon-de-Provence, Gardanne et Aubagne, ont ainsi constitué ce qui a été appelé le G6. Ils ont noué, dans ce cadre, des contacts de travail, à l'occasion des conseils d'administration, et les ont prolongés en dehors des relations institutionnelles internes à l'association avec, pour objectif, de faire porter collectivement leurs voix face à Marseille et à Aix. Au vu de la réussite de cette initiative, le G6 souhaitait prolonger cette coopération au-delà de 2013. Toutefois, le changement de certaines équipes municipales, de même que le projet de métropole, n'ont pas permis, pour l'heure, de définir les orientations de nature à pérenniser cette collaboration.

1.1.3.3 Une impulsion pour des coopérations nouvelles en dehors du projet de l'année capitale

La gouvernance de MP 2013 a donné une impulsion générale sur le territoire, permettant ainsi le développement de nouvelles coopérations en dehors du projet de l'année capitale. La création d'un « club Joliette 4 (J4) » réunissant les institutions muséales du périmètre de l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée a ainsi permis la coordination de ces quatre musées dans les domaines de la signalétique et de la tarification.

D'autres acteurs culturels ont également noué des partenariats nouveaux, comme le théâtre de la Criée qui a développé les Folles journées de la Criée avec le Festival de la Roque d'Anthéron.

Enfin, la direction de l'action culturelle de la ville de Marseille a monté trois groupes de travail sur des questions impliquant le croisement de plusieurs compétences : l'un sur la cartographie de l'offre théâtrale, depuis le printemps 2013, un autre sur les musiques actuelles et un troisième consacré à la lecture publique.

1.2 LE TERRITOIRE CANDIDAT

1.2.1 Une participation très large malgré des absences notables

1.2.1.1 Les villes et territoires associés

La dimension territoriale a été au cœur du projet de candidature de Marseille comme capitale européenne de la culture pour 2013 et de la programmation : parcours thématiques sur le territoire, manifestations itinérantes, manifestations simultanées en plusieurs lieux. A cet égard, quatre des sept objectifs du projet mentionnent la notion de territoire⁹. Ce territoire étendu est d'ailleurs une particularité de Marseille capitale européenne de la culture, dans la mesure où la majorité des villes sélectionnées précédemment avait présenté un projet essentiellement axé sur une ville.

En 2013, le territoire concerné comprenait celui des communautés d'agglomération d'Arles Crau Camargue Montagnette, du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, du Pays d'Aix (CPA), du Pays de Martigues (CAPM), de Rhône Alpilles Durance, de la communauté de communes Vallée des Baux-Alpilles, de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), ainsi que le territoire des villes de Salon-de-Provence, Istres, Gardanne, Miramas et Port Saint-Loui

⁹ 2. Valoriser le potentiel culturel et artistique du territoire de la capitale et contribuer à accroître à long terme le rayonnement international.

4. Impliquer les citoyen(ne)s du territoire Marseille-Provence 2013, à travers une approche participative et par un accès favorisé aux événements.

6. Augmenter significativement la fréquentation touristique du territoire impliqué en 2013 et contribuer à pérenniser cette augmentation.

7. Donner du territoire de la capitale une image internationale, créative et accueillante.

1.2.1.2 Les intercommunalités non représentées et une sortie en cours de projet

Le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest Provence ainsi que la communauté d'agglomération Agglopoles Provence n'ont pas souhaité participer au projet. Cependant, trois des six communes¹⁰ membres du SAN Ouest Provence et une de l'Agglopoles, Salon-de-Provence, ont adhéré individuellement, en l'absence de contribution de leur intercommunalité.

Les raisons de cette absence de participation sont difficiles à identifier avec certitude, même si la situation financière de ces deux EPCI explique sans doute en partie leur choix. Il semble que la principale raison de leur non adhésion, bien que non écrite, réside dans le fait que seules leurs villes-centres étaient concernées, ce qui ne les a pas incités à s'investir dans le projet.

Parallèlement, Toulon Provence Méditerranée (TPM) s'est retirée en 2011 après avoir versé des contributions les trois premières années. Au-delà de la raison financière invoquée, la cause de cette sortie résulte surtout d'une volonté d'autonomie de TPM dans la gestion de l'année capitale sur son territoire, matérialisée notamment par la revendication de la création d'un label « Toulon Provence 2013 » et, selon ce que précise TPM dans sa réponse, d'une volonté de fléchage des opérations sur le territoire de TPM qui n'a pas été acceptée par l'association.

Malgré ces deux absences notables et la sortie de TPM du projet, l'ambition d'organiser l'évènement autour d'un territoire et non pas seulement d'une ville a été satisfaite d'un point de vue organisationnel et financier.

1.2.2 Les impacts financiers des retraits du projet

Le conseil d'administration de l'association a adopté en septembre 2011 une convention cadre multipartite pour la période 2011-2013. Cette convention ainsi que, plus globalement, le cadre budgétaire de la Capitale ont dû être révisés suite au départ de Toulon Provence Méditerranée, membre fondateur associé dont la contribution atteignait 7,35 M€ sur la période 2009-2013. Les non-adhésions du SAN Ouest Provence et de l'Agglopoles Provence ont eu également un impact sur le budget de MP 2013 avec un manque à gagner de 2 140 000 €. L'association a alors dû re-calibrer son budget général qui est ainsi passé de 98 M€ à 89 M€, soit une baisse de 9 %, qui s'est accompagnée, parallèlement, d'une diminution des dépenses.

2. BUDGET, COMPTES ET ANALYSE FINANCIERE

2.1 LA PROCEDURE ET LES PREVISIONS BUDGETAIRES

2.1.1 La procédure d'élaboration budgétaire

MP 2013 a établi des budgets prévisionnels pour les exercices 2007 à 2014. L'examen des documents budgétaires de l'association montre qu'au cours de la période 2007-2014, les budgets prévisionnels de chaque exercice N ont été approuvés avant le 30 novembre N-1, sauf pour les exercices 2007 (adoption en juillet 2007) et 2009 (adoption en janvier 2009). MP 2013 a adopté quatre décisions modificatives concernant les budgets pour 2008, 2009, 2010 et 2011.

Ces documents budgétaires ont été adoptés en conseil d'administration à l'exception du budget modificatif 2009 et du budget primitif 2010. Le premier a été validé par l'assemblée générale du 24 juin 2009. En revanche, on ne trouve aucune mention de l'approbation du budget prévisionnel 2010 dans les procès-verbaux d'assemblées ou de conseils d'administration.

¹⁰ Istres, Miramas et Port Saint Louis.

2.1.2 La prévision budgétaire : des écarts maîtrisés jusqu'en 2012 mais significatifs en 2013

Au cours de la période examinée, l'établissement a rencontré de manière récurrente des difficultés de prévision de ses charges et produits malgré les décisions modificatives adoptées en cours d'exercice. En effet, pour les produits, l'exécution a toujours été supérieure aux prévisions, à l'exception des exercices 2008 et 2011. Il en va de même pour les charges, à l'exception des exercices 2009 et 2011. Ainsi, les taux d'exécution en charges et en produits sont compris entre 92 % et 110 % entre 2007 et 2012. Malgré ces écarts, l'exécution est cependant restée assez proche des prévisions durant cette période. En revanche, l'exercice 2013 présente un écart très significatif par rapport au budget prévisionnel, puisqu'il atteint 18 % en charges (8,2 M€ d'écart) et 19 % en produits (8,6 M€).

Pour la période 2007-2013, les écarts entre le total des budgets prévisionnels primitifs et le total des exécutions s'élèvent donc à 7,9 M€ en charges et 8,4 M€ en produits et sont essentiellement dus à l'exercice 2013.

Si l'on compare l'exécution au budget de candidature, les montants atteignent alors 10,6 M€ en charges et 11,1 M€ en produits et même 19,6 M€ en charges et 20,1 M€ en produits si l'on soustrait du budget de candidature les sommes qui n'ont finalement pas été versées par TPM (6 825 000 €) ainsi que par l'Agglopoie et le SAN Ouest Provence (2 140 000 €).

Si ce dépassement paraît important, il convient toutefois de l'analyser à périmètre constant. En effet, le dossier de candidature ne prenait pas en compte les produits annexes de l'association, ni les produits exceptionnels. De même, en charges, les dotations aux amortissements et les impôts n'étaient pas comptabilisés. Le tableau suivant a donc pour objet d'identifier les postes ayant réellement enregistré des dépassements. Il a été réalisé sur la période 2009-2013, qui était la seule pour laquelle la présentation des documents fournis par MP 2013 permettait une comparaison à périmètre constant.

Tableau n° 1 : Comparaison budget de candidature / réalisé (2009-2013)

Produits 2009-2013 (en M€)	Dossier de candidature	Réalisé	Ecart
Subventions Etat et Europe	14,7	15,7	+ 1
Collectivités	59,7 ¹¹	62,1	+ 2,4
Partenariat, mécénat	14,7	15	+ 0,3
Total	89,1	92,8	+ 3,7
Production vendue, cotisations et autres produits	0	4	+ 4
Produits exceptionnels	0	2,5	+ 2,5
Report ressources non utilisées	0	8,16	+ 8,16
Transferts de charges	0	1,3	+ 1,3
Total	0	15,96	+ 15,96
	89,1	108,76	+ 19,76

Source: CRC à partir des budgets et des comptes de résultat de MP 2013

Les écarts s'expliquent principalement par la prise en compte dans l'exécution :

- de produits exceptionnels pour 2,5 M€ (y compris la quote-part de subventions d'investissement versée au résultat) non prévus dans le budget de candidature ;
- de produits issus de diverses ventes et cotisations, également non prévus dans le budget de candidature (4 M€) ;

¹¹ Déduction faite des contributions TPM, Agglopoie et SAN Ouest Provence (68,6 M€ avec).

- des reports de ressources non utilisées au cours des exercices antérieurs pour 8,1 M€. Cette somme doit cependant être neutralisée pour estimer les dépassements au cours de la période étudiée dans la mesure où elle constitue un report de ressources antérieures non consommées mais pas une ressource nouvelle ;
- par des subventions plus importantes que prévues de l'Etat, de la région, du département, de la ville de Marseille et de MPM à hauteur de 2,5 M€, sous forme de dotations complémentaires en cours d'exercice 2013.

Ainsi, à périmètre constant, le dépassement est de 3,7 M€ entre le dossier de candidature ramené à 89,1 M€ et l'exécution, soit 4 % du budget total, ce qui paraît relativement faible pour un projet d'une telle importance et traduit une bonne maîtrise globale de son budget par l'association. Ce dépassement s'explique principalement par la nécessité de financer quatre projets déficitaires pour environ 3 M€ grâce à des participations complémentaires des collectivités appelées en cours d'exercice 2013 pour un montant total de 2 M€ et de l'Etat pour 0,5 M€.

2.2 LA COMPTABILITE DE MP 2013

2.2.1 Régime financier applicable et obligations comptables

MP 2013 est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. A ce titre, elle est soumise au règlement n° 99.01 du 16 février 1999 modifié par le règlement n° 2004-12 du 23 novembre 2004 du comité de la règlementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

Par ailleurs, l'article L. 612-4 du code de commerce dispose que toute association ayant reçu annuellement de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités locales une ou plusieurs subventions d'un montant total égal ou supérieur à 153 000 € doit établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe, nommer au moins un commissaire aux comptes et assurer la publicité de ses comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Le seuil de 153 000 € ayant été dépassé par MP 2013 dès 2007, ces trois obligations s'imposaient et ont été respectées, notamment la nomination d'un commissaire aux comptes. Entre 2007 et 2013, les comptes ont toujours été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes.

Enfin, l'article L. 612-2 du code de commerce prévoit que les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique qui, à la fin de l'année civile ou à la clôture de l'exercice, comptent 300 salariés ou plus ou dont le montant du chiffre d'affaires hors taxes ou des ressources est supérieur ou égal à 18 M€¹² sont tenues d'établir une situation de l'actif réalisable et disponible, valeurs d'exploitation exclues, et du passif exigible, un compte de résultat prévisionnel, un tableau de financement et un plan de financement. Le seuil de 18 M€ ayant été dépassé en 2012 et 2013, l'association MP 2013 aurait dû établir une situation de l'actif réalisable et disponible, valeurs d'exploitation exclues, et du passif exigible, ce qu'elle n'a pas fait.

2.2.2 Des documents comptables globalement de bonne facture

L'article 2 du règlement n° 99.01 du 16 février 1999 modifié par le règlement n° 2004-12 du 23 novembre 2004 du comité de la règlementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations précise que les comptes annuels de ces organismes, y compris les annexes, doivent être établis conformément au plan comptable général (PCG). Les documents fournis à la chambre répondent aux prescriptions du PCG en matière de bilan, de compte de résultat et d'annexes.

¹² Les seuils de 300 salariés et 18 M€ de ressources sont fixés par l'article R. 612-3 du code de commerce.

L'analyse du bilan et du compte de résultat n'a pas conduit à détecter de problèmes majeurs de fiabilité des comptes ou de qualité comptable, à l'exception d'une compensation d'écriture qui ne remet pas en cause la sincérité des comptes et qui relève plus d'un problème de présentation (cf. infra § 2.3.2).

Toutefois, il convient de noter que les balances 2013 présentent un compte 603 « variations de stocks » pour un montant de 59 826,20 € alors même que les balances précédentes n'ont jamais comporté de compte de classe 3.

2.2.3 L'organisation en régies

Dans le cadre de son activité, l'association a développé un système de billetterie en ligne sur son site internet www.MP2013.fr.

S'agissant des manifestations proposées par les collectivités locales, des échanges entre le directeur général de l'association et la division du secteur public local de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) en juillet 2012 ont confirmé le caractère public de la nature de leurs recettes. En conséquence, il a été décidé que chaque collectivité intéressée par la vente de billets en ligne devait instituer une régie de recettes et nommer un régisseur commun désigné au sein de l'association. En définitive, neuf collectivités ou établissements publics locaux ont adhéré au dispositif.

2.3 L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT

2.3.1 Les produits de MP 2013 : un financement essentiellement par subventions

Entre 2007 et 2013, les produits d'exploitation de MP 2013 sont passés de 1,3 M€ à 44,9 M€, avec une montée en puissance à compter de l'exercice 2012.

L'origine des financements est multiple, même si la part du financement local reste prédominante.

Tableau n° 2 : Répartition des origines de financement (2007-2013)

Origine	Montants (en M€)	%
Collectivités locales	62,6	64,8
Etat	12,8	13,3
Union européenne	2,9	3,0
Mécénat/parteneriat	15	15,6
Billetterie	1,1	1,1
Ventes annexes	2,2	2,2
Total	96,6	100

Source : CRC PACA à partir des comptes financiers de MP 2013 et de données relatives aux subventions fournies par l'association en février 2014

Les montants indiqués dans le tableau ci-dessus correspondent aux subventions effectivement perçues par MP 2013 début 2014. Certaines subventions et notamment le « complément 2013 » étaient cependant encore en attente lorsque la chambre a terminé son contrôle.

2.3.1.1 Les principes du financement de MP 2013 : centralisation et taux de retour

Le principe de centralisation du financement par le biais de l'association MP 2013 est consacré par la charte des membres fondateurs et fondateurs associés annexée au dossier de candidature. Au même titre que la gouvernance élargie, cette centralisation des financements apparaissait comme un préalable nécessaire à la réussite du projet ainsi qu'à l'adhésion des collectivités.

Parallèlement, l'attente des collectivités concernant les taux de retour a été très marquée¹³. L'attention portée à ces retours par collectivité a également favorisé l'acceptation d'une participation financière importante.

Ce taux de retour est néanmoins très différent d'une collectivité à l'autre¹⁴.

Tableau n° 3 : Taux de retour par collectivité membre

Collectivité	Total Subvention (1)	Total Projets (2)	Taux de retour [(2) / (1)] X 100
MPM et ville de Marseille	25 302 300,00	21 215 772,00	83,85
<i>Dont ville de Marseille</i>	<i>17 634 333,00</i>	<i>20 148 910,00</i>	<i>114,26</i>
CPA et ville d'Aix	7 215 374,00	6 637 251,00	91,98
Pays d'Arles	1 112 502,00	1 529 000,00	137,44
Pays d'Aubagne	1 112 250,00	1 095 889,00	98,53
Pays de Martigues	1 480 000,00	1 313 000,00	88,72
Ville de Gardanne	377 500,00	375 964,00	99,59
Ville de Salon-de-Provence	377 500,00	319 500,00	84,64
Ville d'Istres	810 000,00	748 700,00	92,43

Source : CRC PACA à partir de la base projet de MP 2013

En l'absence d'une ventilation complètement exhaustive des dépenses de l'association (frais de personnels, projets transversaux (12 M€ selon MP 2013 non affectés dans cette ventilation)...), les résultats de ces calculs, réalisés par la chambre à partir des éléments de la base projet de l'association, ne donnent pas une vision totalement complète des taux de retour effectifs pour chaque territoire, mais permettent tout de même d'approcher leur niveau.

Cette préoccupation, certes non expressément formalisée, en termes de taux de retour, souligne l'attente des collectivités concernant leur contribution au budget de MP 2013 et la volonté de ces dernières de voir se produire, sur leur territoire, des manifestations à due proportion de leur effort financier. Elle apparaît toutefois contradictoire avec le principe de centralisation, formalisé dans la convention pluriannuelle, qui implique, pour avoir un intérêt pratique, une certaine mutualisation.

MP 2013 a souligné, pour sa part, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la difficulté à calculer des taux de retour, en raison notamment de l'existence de projets concernant plusieurs intercommunalités qui ne sont donc pas pris en compte dans ces calculs. Elle estime en outre que cette préoccupation en termes de « retour » n'a pas été centrale dans le processus de gestion collective du projet.

2.3.1.2 Les produits issus des collectivités locales

Le projet à dimension territoriale a mobilisé de nombreuses collectivités qui ont participé au financement de l'association seules et/ou par l'intermédiaire de leur EPCI. Ainsi, les subventions attendues des collectivités se sont élevées à 64 700 382 € et les subventions réellement perçues à 62 648 328 €. La différence s'explique par les financements complémentaires votés par les collectivités (région, département, Marseille et MPM) au titre de l'année 2013 et qui n'avaient pas encore été tous encaissés par MP 2013 au moment où la chambre a arrêté ces chiffres.

Ces subventions en provenance des collectivités locales représentent 65 % du total des financements et 80 % des subventions.

¹³ Le taux de retour étant conçu comme la comparaison entre le montant des subventions versées à l'association par les collectivités territoriales et les sommes allouées aux manifestations organisées sur le territoire de ces collectivités à l'origine des subventions

¹⁴ Hors prise en compte des frais liés au personnel de MP 2013 et sans reventilation des projets transversaux dits territoriaux.

La chambre a analysé les 49 conventions de subventions signées par MP 2013 avec la région, le département des Bouches-du-Rhône, les villes de Marseille, Aix et Martigues, la CPA et MPM. Il ressort de cette analyse que la ville de Marseille n'a signé aucune convention pour les exercices 2008 et 2009 au cours desquels elle a pourtant versé des subventions à l'association à hauteur de 2 290 000 € (400 000 € en 2008 et 1 890 000 € en 2010), sur un total prévu de 2 623 200 € dont le reliquat a été versé à MP 2013 en 2010 et 2011. La ville estime que ces subventions entrent dans le cadre d'une convention du 14 février 2007 (n° 07/0232), qui ne mentionne cependant qu'une subvention de 1 M€ pour 2007 et ne peut donc être considérée comme couvrant valablement les subventions versées par la ville au titre des exercices 2008 et 2009.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Marseille précise avoir fait approuver par le conseil municipal le principe de ces subventions ce qui est exact. La signature d'une convention était cependant nécessaire conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹⁵ et à l'article 1^{er} du décret du 6 juin 2001¹⁶.

2.3.1.3 Les produits issus de l'Etat et de l'Union Européenne

Un arbitrage interministériel a fixé le 27 juillet 2010 les montants des contributions respectives des ministères financeurs de MP 2013 et établi leur montant maximum à 12 250 000 €. Fin 2013, les subventions allouées par les différents ministères s'élevaient à 12 783 200 €, soit 533 200 € de plus qu'initialement prévu en raison du financement complémentaire accordé en cours d'exercice 2013. Les premiers versements de l'Etat sont intervenus à compter de 2009, c'est-à-dire après la sélection de la candidature de la ville de Marseille.

Les subventions européennes ont été versées par l'intermédiaire de la communauté urbaine MPM et de la région pour le financement de projets spécifiques, auxquels s'ajoutent les 1,5 M€ du prix Mélina Mercouri.

Les financements européens ont atteint au total 1 404 658 € hors prix Mercouri, soit 1 045 342 M€ de moins que le montant prévu par MP 2013. Cette différence résulte de quatre concours FEDER non reçus¹⁷.

2.3.1.4 Les produits issus du secteur privé : partenariat et mécénat

2.3.1.4.1 *L'état des partenariats et mécénats au 31 décembre 2013*

MP 2013 a signé plus de 120 conventions de partenariat (21) et de mécénat (101) avec plus de 200 entreprises pour des montants unitaires supérieurs à 1 000 €. Les dons du « club entreprise »¹⁸, inférieurs à 1 000 €, ont par ailleurs fait l'objet de conventions type. Au total, les recettes issues du partenariat et du mécénat ont atteint 15 M€ avec une part prépondérante pour le second (70 %).

En vue d'attirer les partenaires et mécènes, MP 2013 a mis en place une politique active de contreparties.

¹⁵ « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée »

¹⁶ « L'obligation de conclure une convention, prévue par le 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 € »

¹⁷ Pour les projets suivants : Transhumance, Innov'art, quartier créatif Saint Barthélémy et quartier créatif centre nord (en raison du décès du porteur du projet).

¹⁸ 86 049 € au total.

2.3.1.4.2 *Le dispositif mis en place : une terminologie peu lisible*

Le dispositif de partenariat et de mécénat mis en place par MP 2013 présente plusieurs niveaux de contributions s'échelonnant de 1 000 € à 1,5 M€. Le statut du donateur comprend ainsi, si on le présente dans un ordre décroissant en fonction de l'importance des contributions, les différents statuts suivants : « partenaire officiel », « fournisseur officiel », « partenaire grand projet », « fournisseur », « partenaire projet » et « supporter ».

Ces modalités de qualification des donateurs apparaissent peu lisibles dans la mesure où la terminologie retenue ne permet pas de distinguer clairement une hiérarchie en fonction des montants versés. En outre, à de nombreuses reprises, le classement dans une catégorie ou l'autre n'a pas respecté les montants de contribution définis pour chaque catégorie. Ainsi, six des « partenaires projets » ont fait un don inférieur au minimum normalement exigé pour faire partie de cette catégorie, soit 40 000 €. De même, aucun des « fournisseurs officiels » n'a versé la somme minimale requise de 500 000 €¹⁹ pour bénéficier de ce label. Enfin, plusieurs « supporters » ont versé moins que les 5 000 € qui auraient normalement dû être demandés.

Par ailleurs, la terminologie retenue prête à confusion. En effet, les partenaires (officiels, projets ou grands projets) sont dans la majorité des cas, non pas des partenaires, mais des mécènes. Cette acception, utilisée en communication, ne recoupe pas la réalité économique et surtout fiscale de leur statut puisque le qualificatif de mécène a une signification et des conséquences précises à ce niveau.

2.3.1.4.3 *La notion de contrepartie en mécénat : une absence de respect des textes et un risque fiscal induit important pour MP 2013*

Le mécénat, qui permet au donateur d'obtenir des avantages fiscaux, exige l'absence de recherche de contrepartie pour le mécène. L'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière définit ainsi, dans son annexe 1, le mécénat comme un « soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ». Le don ouvre donc droit, pour le mécène, à un avantage fiscal. Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 60 % du montant du don dans la limite d'un plafond de 5 % de leur chiffre d'affaires annuel. A cette fin, le bénéficiaire du don doit délivrer au donateur un reçu fiscal à joindre à sa déclaration de revenus. L'article 1740 A du code général des impôts prévoit que la délivrance irrégulière de documents, tels qu'un reçu, permettant à un contribuable d'obtenir un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt, entraîne l'application d'une amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents.

Le régime du mécénat d'entreprise a été modifié par deux lois de 1999 et 2003²⁰, qui ont été suivies, chacune, d'une instruction fiscale²¹ destinée à préciser les notions d'« absence de contrepartie » et de « disproportion marquée » en donnant des exemples. L'instruction de 2004 se limite à renvoyer à la plus ancienne en précisant que « *le bénéfice du dispositif en faveur du mécénat ne sera remis en cause que s'il n'existe pas une disproportion marquée entre les sommes données et la valorisation de la « prestation » rendue par l'organisme bénéficiaire des dons. Les dispositions mentionnées à la section 1 de l'instruction 4 C-2-00 du 5 mai 2000 demeurent applicables* ».

¹⁹ Pour Air France le montant initial TTC de la convention approchait les 500 000 €, d'où son classement comme fournisseur officiel par MP 2013. Pour les deux autres fournisseurs (Accor et SNCF), les négociations ont été plus difficiles et le montant de 500 000 € n'a pu être atteint. Pour Accor, le montant valorisé par la convention a été fixé à 325 000 € HT. Pour la SNCF, la convention vise l'apport de 200 000 € HT en billets de trains. D'autres entités liées à la SNCF ont cependant contribué à la communication sur des projets de la capitale européenne de la culture notamment en « prêtant » la baie vitrée de la gare Saint Charles et de celle d'Aix TGV pour l'apposition durant 12 mois du logotype de la Capitale européenne de la culture. L'association a donc décidé, eu égard à ces autres apports, pourtant non chiffrés, de conférer au groupe SNCF le statut de « fournisseur officiel ».

²⁰ Article 17 de la loi de finances pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999 et loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

²¹ Instructions fiscales n° 4 C-2-00 du 5 mai 2000 et 4 C-5-04 du 13 juillet 2004.

Le site Internet de la Mission du mécénat du ministère de la Culture indique pour sa part que « *la valeur de ces contreparties doit demeurer dans une « disproportion marquée » avec le montant du don : il est communément admis un rapport de 1 à 4 entre le montant des contreparties et celui du don, c'est à dire que la valeur des contreparties accordées à l'entreprise mécène ne doit pas dépasser 25 % du montant du don. Voir à ce sujet : Bulletin officiel des impôts (BOI) 4 C-2-00, n° 86 du 5 mai 2000, et 4 C-5-04, n° 112 du 13 juillet 2004* ». Cette référence aux deux instructions fiscales apparaît infondée dans la mesure où ces instructions n'indiquent aucun pourcentage, les exemples qu'elles donnent ne permettant pas davantage d'en extrapoler un. La mise en avant d'un seuil de 25 % à ne pas dépasser ne repose donc sur aucun texte officiel et apparaît dès lors erronée.

Le CNAR culture (centre national d'appui et de ressources) précise d'ailleurs lui-même dans un document intitulé « Comment aborder la recherche de partenariats privés ? » que « *si les textes fiscaux parlent de disproportion marquée entre le don de l'entreprise et les contreparties dont elle bénéficie, certains centres des impôts refusent la valeur de 25 %, décrétée de façon unilatérale par le ministère de la Culture, qui n'est en réalité pas « légale »* » ce qui justifie et rend d'autant plus nécessaire, l'analyse, la valorisation préalable et un suivi rigoureux de ces contreparties.

Sur ce point, plusieurs problèmes ont été relevés par la chambre :

- sur les 24 conventions de mécénat analysées par la chambre, toutes mentionnent que les contreparties ne pourront excéder 25 %. Or, comme on vient de le voir, ce plafonnement à 25 % ne garantit pas que les contreparties seront nécessairement considérées par les services des impôts comme présentant une disproportion marquée. En outre, si certaines contreparties proposées sont aisément chiffrables (billets offerts) d'autres le sont plus difficilement (mise à disposition de lieux, visites guidées...). Aussi, pour une plus grande sécurité juridique, les conventions auraient dû, systématiquement, chiffrer le montant des contreparties, ce qui n'a été fait, ni dans les conventions de mécénat, ni dans les avenants relatifs aux contreparties ;
- la convention de mécénat signée entre MP 2013 et Eurocopter est la seule à donner la valeur des contreparties en indiquant des tarifs qui avaient alors permis, à la CRC, d'évaluer les contreparties offertes aux autres mécènes par transposition. Toutefois, l'association a soutenu, lors de la phase contradictoire, que les montants mentionnés dans cette convention ne pouvaient servir de base pour connaître la valeur des contreparties dans la mesure où ils étaient estimatifs et volontairement surévalués afin de limiter les contreparties demandées par Eurocopter. Cet argument n'est pas recevable puisque cette survalorisation laissait, au contraire, courir un risque de contreparties trop importantes et donc de problème fiscal en raison d'une absence de disproportion marquée ;
- les tarifs de location des musées (marseillais et aixois), qui n'avaient pas pu être fournis par l'association en cours d'instruction et qui l'ont été seulement en réponse aux observations provisoires, se situent entre 4 000 € et 20 000 €. Or, l'analyse de la base facture de MP 2013 n'a pas permis de retrouver des paiements correspondant à ces montants ; selon l'association cette incohérence s'explique par le fait que les mises à disposition des musées Granet et Longchamp n'ont pas été facturées à MP 2013 (cf. infra) ; de même, les tarifs appliqués par la ville de Marseille pour la location de ces musées étaient des tarifs « mécènes » donc inférieurs à ceux pratiqués habituellement. Dans les deux cas, cette explication n'est pas acceptable car une telle pratique a pour effet de diminuer artificiellement la valeur des contreparties ;
- plus globalement, la valeur exacte des contreparties offertes par MP 2013 et, subséquemment, la disproportion marquée, nécessaire pour qualifier un mécénat, ne peuvent être démontrées par l'association dans la mesure où :

- les réponses aux observations provisoires de la chambre émanant de MP 2013 mais aussi des principaux mécènes montrent que des contreparties ont apparemment été offertes à certains mécènes, alors qu'elles n'étaient pas prévues dans les conventions de mécénat (ex : prise en charge des frais pour un évènement organisé au musée de l'Arles antique pour une banque). Dans ce contexte, il est difficile de s'assurer que d'autres contreparties que celles prévues initialement n'ont pas été offertes ;
 - La valeur de certaines contreparties n'a pas été prise en compte dans le bilan établi par l'association pour la chambre, suite à ses observations provisoires. Ainsi, les frais de personnel (nettoyage et sécurité) pris en charge par MP 2013, les soirées du club entreprises, certaines invitations à des évènements divers et la remise de photos avec possibilité d'utilisation et de reproduction sans acquitter de droits n'ont pas été comptabilisés dans le tableau récapitulatif établi par l'association pour la chambre.
 - Certaines contreparties calculées par l'association elle-même, a posteriori, sont en contradiction avec les tarifs fournis par l'association dans sa réponse. A titre d'exemple, MP 2013 indique que les billets de l'exposition le Corbusier étaient à 10 € mais les comptabilise dans le bilan qu'elle a établi pour la chambre à 5 €. Pour le mécène concerné, la différence est de 40 000 € puisque le nombre de billets offerts était de 8 000.
- L'absence de paiement, par MP 2013, de certaines prestations offertes à titre de contreparties, pourrait être considérée comme un subventionnement indirect de l'association. Tel est le cas pour la mise à disposition gratuite des musées Granet et Longchamp à deux mécènes puisque l'association MP 2013 n'a pas payé de frais de location aux collectivités gestionnaires de ces musées qui ont donc ainsi subventionné indirectement l'association à hauteur des frais de location du musée qu'elles ne lui ont pas réclamés. Il en va de même pour les billets émis et offerts pour la visite d'expositions et pour les invitations aux vernissages qui n'ont pas fait l'objet de facturation.

Tous ces problèmes démontrent une absence de suivi, par l'association, des contreparties des mécénats. Ce défaut concerne non seulement le suivi matériel des contreparties offertes et des contreparties réellement utilisées par les mécènes, mais également le suivi financier et la valorisation de ces contreparties par l'association. La seule valorisation faite a été réalisée à la suite des observations provisoires de la CRC et donc ex post alors qu'elle aurait dû avoir lieu ex ante pour se prémunir de tout risque relatif à la disproportion nécessaire à la qualification de mécénat.

Dans ce contexte, les attestations fiscales délivrées aux mécènes l'ont été sans garantie que les conditions du mécénat étaient réellement remplies, avec un risque élevé que le seuil de 25 % que l'association s'était visiblement fixé ait été dépassé.

Eu égard aux enjeux fiscaux d'un décompte précis des contreparties, MP 2013 aurait donc dû, non seulement chiffrer clairement dans les conventions le coût des contreparties prévues, mais également mettre en place, en son sein, un système lui permettant de lister les contreparties réellement offertes et leur coût réel pour MP 2013. En produisant des attestations sans disposer de ces informations, alors que de telles attestations l'engagent en application de l'article 1740 A du code général des impôts susmentionné, l'association a pris un risque fiscal important.

2.3.1.5 Les produits issus de la billetterie et la politique tarifaire de MP 2013

Même s'ils représentent une part mineure dans l'ensemble de ses ressources, les produits d'exploitation de l'association ont également été composés des produits issus de la billetterie et de diverses ventes (buvettes, livres...) pour un montant total de 3 422 874 €, dont 1 227 980 €²² au titre de la billetterie. De ce montant, il convient de soustraire la TVA et les autres taxes, ce qui ramène le montant net à 3 345 462 € (dont 1 160 138 € pour la billetterie).

²² Montants indiqués dans les balances. En réalité les produits issus de la billetterie s'élèvent à 978 087 € TTC, la différence correspondant au montant forfaitaire de reversement des expositions du MUCEM.

Les produits issus de la billetterie et des ventes annexes ne représentent donc que 7,4 % des produits d'exploitation (2,5 % pour les seuls produits de la billetterie).

Dans ce montant « billetterie », ne sont inclus que les recettes des billets vendus par MP 2013 au titre des expositions et spectacles produits par la seule association, les recettes des manifestations coproduites ayant été encaissées par les collectivités ou musées coproducteurs.

En 2013, MP 2013 a émis elle-même 269 794 billets, dont 152 932 invitations, ce qui représente plus de la moitié (56 %) des billets émis, et 116 862 payants. Le prix moyen du billet s'établit donc à 8,37 €, mais seulement à 3,63 € si on prend en compte les billets gratuits. Ces billets gratuits correspondent en partie à la politique de contrepartie du mécénat mise en place par l'association. Pour le reste, la politique tarifaire (tarifs préférentiels ou exonérations totales) mise en place par MP 2013 pour les manifestations que l'association a produites seule a largement été calquée sur celle des musées nationaux hors expositions temporaires.

Au vu de ces chiffres, la politique d'invitation et de gratuité de MP 2013, financée donc en majorité par des fonds publics, apparaît particulièrement généreuse et atteint des proportions qui posent un problème d'équité par rapport aux visiteurs qui ont accepté de payer leur place. Elle a en outre des conséquences financières pour l'association car elle induit des pertes de recettes qui peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros. Une partie des bénéficiaires d'invitations aurait en effet visité les expositions en payant, si la politique de gratuité avait été nettement moins généreuse.

2.3.2 Les charges de MP 2013

Entre 2007 et 2013, elles sont passées de 1,3 M€ à 37,8 M€²³ et ont enregistré, comme les produits, une montée en puissance à compter de l'exercice 2012. Il convient d'ajouter à ces charges d'exploitation la ligne du compte de résultat intitulée « opérations faites en commun » qui résulte de la contraction des charges des comptes 655 et des recettes des comptes 755 (coproductions). Une telle contraction n'aurait cependant pas dû être faite pour les opérations dans lesquelles MP 2013 était producteur délégué. L'article L. 123-19 du code de commerce prévoit en effet que les éléments d'actif et de passif doivent être évalués séparément. Aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif ou entre les postes de charges et de produits.

2.3.2.1 Les charges de personnel

2.3.2.1.1 *Evolution de la masse salariale*

Les salaires et traitements, augmentés des charges sociales, sont passés de 461 924 € à 10 696 435 € entre 2007 et 2013 sous l'effet d'une accélération des recrutements à l'approche de l'année 2013. Durant la période sous revue, le poids des dépenses de personnel a représenté entre 19,5 % (2013) et 48 % (2011) du total des dépenses.

Le rapprochement avec la masse salariale prévue au dossier de candidature est délicat dans la mesure où la présentation analytique de ce dernier n'isole la masse salariale que dans le budget « organisation », pour un montant de 12,5 M€ soit 11,5 M€ hors impôts sur les salaires pour la période 2009-2013, les autres dépenses de personnel étant directement intégrées dans les trois autres grands postes budgétaires : communication et mobilisation (11 M€), manifestations (62 M€) et aménagement et exploitation des lieux (7 M€)²⁴.

En ce qui concerne le budget « organisation », les dépenses de personnel (hors impôts et taxes) ont connu un dépassement par rapport au budget de candidature (2009-2013) de plus de 1,434 M€ (+ 12,5 %) (12,9 M€ dépensés contre 11,5 M€ prévus hors impôts et taxes).

²³ Hors opérations faites en commun (compte 655), qui n'apparaissent pas dans les charges d'exploitation proprement dites.

²⁴ La masse salariale ne pouvait en effet, par nature, être fixée pour les parties communication et mobilisation ainsi que les projets, manifestations et aménagements, dans la mesure où la construction du programme n'était pas arrêtée et que la définition des fonctions sous-traitées, produites et coproduites ne pouvait être faite à ce stade.

Ce dépassement s'explique par la réalisation de dépenses liées aux fins de contrats des CDI²⁵ (indemnités de licenciement pour 684 K€ et indemnités de préavis pour 801,7 K€) qui n'avaient pas été intégrées dans le périmètre du dossier de candidature et par l'impact financier de l'accord sur l'aménagement du temps de travail, et notamment les jours de congés payés, de RTT et les monétisations des comptes épargne temps réglés à tous les salariés présents en 2013 pour solde de tout compte, pour un coût de l'ordre de 886 K€.

A l'inverse, des « économies » ont été réalisées sur les salaires, du fait des départs anticipés de salariés après la mise en œuvre, dès juillet 2013, du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), alors que le budget avait tenu compte de leur présence jusqu'au 31 décembre 2013.

2.3.2.1.2 *La politique salariale*

L'association a choisi d'appliquer la convention collective des entreprises artistiques et culturelles, dite convention Syndéac (syndicat national des entreprises artistiques et culturelles).

Dans ce contexte, une grille des salaires a été proposée au conseil d'administration du 29 janvier 2009. Transmise pour avis au secrétaire général du ministère de la culture et de la communication, elle a donné lieu à discussions sur les postes de cadres de groupe 1, 2 et 3 de la grille²⁶. Elle a ensuite été modifiée, mais les procès-verbaux de conseil d'administration ne mentionnent pas une présentation et a fortiori une adoption de cette grille définitive, ce qui est regrettable puisqu'elle définit la politique de rémunération en vigueur au sein de l'association et qu'elle méritait donc d'être discutée et validée collégialement²⁷.

Les modifications apportées à la grille de salaires de MP 2013 permettent de retrouver une homogénéité avec celle du ministère de la culture. Elles laissent toutefois apparaître certains écarts que la direction de l'association a justifiés ainsi :

- l'association propose certes des CDI de droit privé mais qui sont paradoxalement précaires puisque leur terme en 2013 est connu ;
- il serait difficile, selon l'association, de comparer les rémunérations brutes annuelles entre le ministère de la culture et MP 2013 pour deux raisons techniques :
 - les taux de charges appliqués aux rémunérations brutes sont de 15 % dans le public contre 20 % en moyenne dans le privé ;
 - dans la convention Syndéac, les cadres 1, 2 et 3 sont exclus des dispositions concernant les heures supplémentaires. Les salaires proposés par l'association sont donc forfaitaires et ne peuvent bénéficier des primes de « sujétions » ou « variables » qui complètent sensiblement les salaires des dirigeants dans les établissements nationaux. La chambre constate, cependant, qu'avant l'accord sur le temps de travail, les cadres 2 et 3 effectuaient et percevaient des heures supplémentaires.

²⁵ Contrats à durée indéterminée

²⁶ Le groupe 1 concerne les cadres dirigeants ou, selon la convention collective, ayant « délégation de responsabilité émanant des instances statutaires ».

Le groupe 2 : les cadres de direction ou, selon la convention, ayant délégation sub-directoriale immédiate.

Le groupe 3 : les directeurs de service ou assimilés (cadres de direction et direction de service à maîtrise budgétaire limitée selon la convention).

Le groupe 4 : les autres cadres ou, selon la convention collective : cadres fonctionnels ou opérationnels, responsables de secteurs : responsables de la préparation, de l'organisation et de la mise en œuvre d'une activité particulière.

²⁷ Elle aurait été actée par le secrétaire général du ministère lors d'un entretien le 2 juin 2009.

Les salaires versés ont globalement respecté cette grille, excepté trois dépassements à la marge dont celui du premier directeur général, M. Latarjet (salaire brut de 151 207 € alors que la grille plafonnait le salaire des cadres du groupe 1 à 150 000 €). En définitive, les rémunérations, notamment des cadres, ont été sensiblement plus élevées que celles pratiquées dans la fonction publique, cet écart étant justifié, par MP 2013, par la volonté d'attirer des personnes compétentes sur des emplois non pérennes.

2.3.2.2 Part des frais généraux et de fonctionnement et recoupement avec la comptabilité analytique

Dans une approche comptable pure, les dépenses générales et de fonctionnement recouvrent une partie des comptes 60, 61 et 62 ainsi que les comptes 63 (impôts) et 64 (dépenses de personnel). Sur la période, elles représentent en moyenne 56 % du total des dépenses effectives²⁸, mais ce taux est tombé à 46 % en 2012 et 36 % en 2013.

A l'inverse, alors que les charges directement liées à la mise en place et à la réalisation des manifestations (certains comptes 60, 61, 62 et les comptes 65) représentent en moyenne 17 % du total des charges entre 2007 et 2011, leur part est passée à 47 % en 2012 et 54 % en 2013.

Le solde correspond aux charges financières et exceptionnelles et aux dotations aux amortissements et provisions qui ne peuvent, dans cette approche, être ventilées sur l'une ou l'autre des catégories.

Bien qu'indicative, cette analyse ne saurait toutefois être suffisante dans la mesure où une partie des charges, notamment de personnel, à hauteur d'environ 10 M€, et de communication, doit être reventilée et comptabilisée comme des charges liées à la mise en place des manifestations.

Les retraitements analytiques²⁹ opérés par MP 2013 doivent donc être pris en considération pour une analyse plus complète et plus fine. Ainsi, sur la période 2009-2013, les dépenses générales de fonctionnement s'élèvent à 19,6 M€ (dont 14,1 M€ de charges de personnels) et représentent donc 20 % du total des charges ; les dépenses directement liées aux manifestations représentent sur la même période 60 % du total des dépenses.

Dans l'ensemble, les produits ont financé majoritairement les manifestations mais la part des dépenses de fonctionnement n'est pas négligeable puisqu'elle représente 20 % du total, et environ 32 % avec les dépenses de communication. Ainsi, le poids relatif des dépenses d'organisation est sensiblement plus important que celui de Lille 2004 (10 %) ou de la moyenne des précédentes capitales européennes de la culture (14 %). Cette différence s'expliquerait, selon l'association, par la comptabilisation de tous les postes d'encadrement opérationnels liés aux actions de communication ou aux projets dans les dépenses d'organisation. La pertinence de cette explication n'a cependant pas pu être vérifiée par la chambre, faute de pouvoir disposer de la comptabilité analytique de Lille 2004 et des précédentes capitales européennes de la culture.

2.4 L'ANALYSE DU BILAN

2.4.1 L'actif circulant

2.4.1.1 Les créances de MP 2013

Durant la période sous revue, les créances se sont composées essentiellement des subventions de fonctionnement et, à partir de 2012, d'investissement, à recevoir ; elles ont atteint leurs plus hauts niveaux en 2012 (7,7 M€) et 2013 (5,1 M€).

²⁸ Dépenses effectives = total des charges – engagements à réaliser sur ressources affectées (compte 6894).

²⁹ Ces données analytiques n'existent que pour les exercices 2009 à 2013.

Le suivi des subventions et de leur recouvrement a été effectué par le directeur général et le directeur financier et n'a pas posé de problème majeur. En effet, entre 2007 et 2013, le délai moyen de recouvrement a été de 84 jours soit moins de trois mois³⁰.

2.4.1.2 Les disponibilités

Au cours de la période sous revue, les disponibilités ont été comprises entre 40 603 € (2007) et 10 647 584 € (2012). A l'exception des exercices 2007 et 2008, elles représentent entre 26 % et 60 % du total du bilan. Le niveau élevé de 2012 s'explique par la réalisation de dépenses moindres que celles initialement prévues dégageant ainsi des ressources qui ont pu être placées en vue de leur utilisation en 2013.

Après les tensions enregistrées en début de période, la trésorerie a toujours été positive à compter d'août 2009 en raison notamment du respect global, par les collectivités, des échéances de versement des subventions ainsi que d'une demande de changement de phasage des versements (part 2012 plus importante que prévue et part 2013 moindre).

Une partie de la trésorerie, notamment en 2012, a été placée sur des comptes à terme et comptes sur livret à des taux compris, en 2012 et 2013, entre 1,25 % et 2,4 %.

2.4.2 Le passif

2.4.2.1 Les provisions

A compter de l'exercice 2009, l'association a enregistré des provisions dont l'encours a varié de 388 142 € en 2009 à 1 111 918 € en 2010 (leur niveau le plus élevé). Il s'agit pour l'essentiel :

- d'une provision pour litige : l'association a été assignée début février 2010 devant le Tribunal de Grande Instance de Paris à la requête d'un prestataire concernant le logo de la période de candidature. MP 2013 ayant gagné ce contentieux, la provision a été reprise en 2013.
- des provisions pour indemnités de fin de projet³¹. En 2013, la mise en place du Plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a induit une reprise de la provision calculée sur les anciennes hypothèses pour son montant total. Une nouvelle provision a été dotée sur les bases du PSE pour un montant de 432 742 € pour les salariés faisant partie de l'équipe 2014 de liquidation.

2.4.2.2 Les dettes

L'association n'a contracté aucun emprunt. Les principales dettes au 31 décembre de chaque exercice concernent les dettes sociales (provisions pour congés payés et CET) et les dettes fournisseurs. Le délai moyen de paiement des dettes sur la période a été de 89 jours³² avec un pic à 146 en 2011, mais une moyenne de 47 jours en 2013.

³⁰ Selon la formule (créances / chiffre d'affaires) x 365 dans laquelle le chiffre d'affaires a été retraité pour tenir compte des subventions et recettes de partenariat et mécénat en sus des productions vendues.

³¹ L'association a inscrit en provision pour charges le montant des indemnités de fin de contrat des collaborateurs en contrat à durée indéterminée présents au 31 décembre 2011. Ces indemnités sont calculées suivant les principes prévus à la convention collective SYNDÉAC applicable à l'association y compris les charges sociales et fiscales avec une date d'échéance fixée au 31 mars 2014.

³² Selon la formule (dettes / chiffre d'affaires) x 365 dans laquelle le chiffre d'affaires a été retraité pour tenir compte des subventions et recettes de partenariat et mécénat en sus des productions vendues.

2.5 SITUATION FINANCIERE

2.5.1 Résultat net et fonds de roulement

2.5.1.1 Le résultat net

Le calcul du résultat a été effectué en tenant compte, en charges, des opérations faites en commun, mais sans incorporer, aux charges et aux produits, les engagements à réaliser sur ressources affectées et les reports de ressources, afin de pouvoir comparer les dépenses effectivement engagées et les produits effectivement reçus au cours d'un exercice donné.

Ainsi, au cours de la période sous revue, le résultat net comptable retraité a été négatif à trois reprises (2008, 2011 et 2013), les autres exercices présentant un résultat positif allant de 37 531 € à 6,5 M€ (2012). Une partie du déficit de 2013 s'explique par le poids des dotations aux amortissements, notamment en raison des travaux du J1 (pour 3,3 M€) partiellement compensées par la quote-part de subvention d'investissement versée au résultat (pour 2,4 M€).

En réintégrant les engagements à réaliser sur ressources affectées ainsi que les reports de ressources, le résultat net comptable s'établit entre moins 438 803 € et plus 401 274 € de 2007 à 2009, puis à 0 de 2010 à 2012, les engagements à réaliser compensant des charges effectives inférieures aux produits perçus, et à plus 461 917 € en 2013. Ce résultat positif en 2013 s'explique par les versements complémentaires de subventions actés par les collectivités en cours d'année 2013 en réaction à des prévisions de dépenses réactualisées supérieures à celles initialement prévues, suite aux déficits constatés sur certains projets.

2.5.1.2 Le fonds de roulement

Exception faite des deux premiers exercices au cours desquels le bilan était d'un très faible montant, le fonds de roulement a été relativement stable, compris entre 1 et 2 M€. Le niveau de 2012 (8 M€) s'explique à hauteur de 7,8 M€ par les fonds dédiés. Parallèlement, sauf en 2008, l'association a toujours dégagé une capacité de fonds de roulement ce qui a généré une trésorerie conséquente.

2.5.2 L'exercice 2014 et le budget de liquidation

Dès 2012, la direction de l'association et le comité d'audit se sont attachés à établir un projet de budget et de bilan de liquidation de MP 2013 basé sur des données objectives afin d'affiner le montant de 1,9 M€ initialement estimé lors de la phase de candidature.

Un budget prévisionnel a alors été établi à 1,256 M€ et a été confirmé lors de son adoption par le conseil d'administration le 29 novembre 2013.

Fin septembre 2014, toutes les subventions ont fait l'objet de délibérations sauf celles de la Ville d'Aix et de la Communauté du Pays d'Aix pour lesquelles une lettre de refus du Maire-Président a été reçue en août 2014. Dans sa réponse aux observations provisoires, la CPA a indiqué qu'elle avait estimé, tout comme la ville d'Aix, ne pas être engagée contractuellement dans un financement qui aurait dû, selon elle, être inclus dans les dispositifs de la convention initiale. Ce refus représente un manque de 122 438 €. Toutefois, les dépenses imprévues étant réduites, la gestion 2014 devrait être équilibrée.

Enfin les modalités de répartition d'un éventuel boni de liquidation restent à définir. Plusieurs options sont envisageables, mais le conseil d'administration n'avait pas encore été sollicité pour trancher cette question lorsque la chambre a clos son instruction.

3. LA GESTION DE L'ASSOCIATION

3.1 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1.1 Le cadre juridique de référence

Outre le code du travail, le corpus juridique encadrant la gestion et le régime statutaire du personnel de MP 2013 se compose de six textes :

- la convention collective Syndéac applicable aux entreprises artistiques et culturelles ;
- l'accord d'entreprise fondant un comité d'entreprise conventionnel (18 novembre 2010) ;
- l'accord collectif mettant en place un régime complémentaire collectif obligatoire de santé (3 février 2011) ;
- l'accord collectif d'aménagement du temps de travail signé le 18 octobre 2011 et mis en œuvre à compter de juillet 2012 (cf. infra) ;
- le règlement intérieur de l'association qui définit notamment la procédure et les conditions de recrutement des salariés de l'association ;
- un deuxième règlement intérieur de l'association du 7 mars 2013 qui vient préciser, tardivement et alors même que des salariés commencent à partir, les droits et obligations des personnels de l'entreprise.

3.1.2 Des procédures de recrutement qui ont évolué dans le temps

Entre 2007 et janvier 2009 les décisions de recrutement relevaient juridiquement des pouvoirs du conseil d'administration qui, aux termes de l'article 9 des statuts de l'association, « recrute, nomme et contrôle le directeur général et les autres personnes rémunérées de l'association ». Or il apparaît que, durant cette période, les recrutements ont été opérés directement par le directeur général de MP 2013. Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration mentionnent en effet à ce sujet uniquement la présentation de trois nouveaux salariés aux administrateurs, sans référence à une décision sur leur recrutement ou sur celui de toute autre personne. Pendant les deux premières années de fonctionnement de l'association, le directeur général a donc pris les décisions en matière de recrutement alors que cette compétence relevait du conseil d'administration.

En janvier 2009, le conseil d'administration a mis en place une nouvelle procédure de recrutement pour le personnel de direction. En effet, il a été décidé, afin « d'assurer une grande transparence et de recruter des personnes compétentes, (que) les candidatures retenues par la direction de l'association pour les postes de direction sont soumises à un examen d'un cabinet indépendant et soumis à l'approbation du CA ». Un cabinet de recrutement a été sélectionné mais n'a été consulté qu'à l'occasion de huit recrutements (y compris pour le recrutement de personnes ne faisant pas partie de la direction), le coût très élevé d'une étude (3 800 €) ne permettant pas de pérenniser cette méthode. Toutefois, sur ces huit recrutements, seulement quatre ont fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration alors qu'il restait seul compétent, en application des statuts, pour prendre ces décisions. Le recrutement de deux directeurs de projet n'a ainsi pas été approuvé par le conseil d'administration.

A compter de la réunion du conseil d'administration du 15 avril 2009, il a été décidé que, pour les prochains recrutements, les avis des administrateurs seraient recueillis par mails ou via les comités techniques, ce qui a été fait dès l'été 2009³³.

³³ CA du 20/11/2009 : « B. Latarjet précise que les derniers recrutements de directeurs ont été approuvés par un échange de mails avec les administrateurs au cours de l'été ».

Enfin, à compter de 2010 et au regard de la montée en puissance de l'association et, subséquemment, des nombreux recrutements à venir, il a été décidé de donner délégation de pouvoirs et de signature au directeur général afin de faciliter et d'accélérer les recrutements des pôles de programmation ainsi que des pôles tourisme et accueil des publics. Le règlement intérieur³⁴ a été modifié en ce sens et sa nouvelle version a été adoptée par délibération du conseil d'administration du 1^{er} avril 2010. En avril 2010, deux nouveaux recrutements pour des postes de direction ont néanmoins été approuvés par le conseil d'administration. Le règlement affirme par ailleurs que le conseil d'administration est seul compétent pour décider de l'embauche et du licenciement du directeur général et du directeur général adjoint. Cette disposition a été respectée pour le recrutement du second directeur général.

3.1.3 L'évolution des effectifs et les conséquences d'une structuration tardive

L'évolution des effectifs de l'association a été cohérente avec la montée en puissance de la mise en œuvre de la capitale, les recrutements ayant été échelonnés dans le temps.

Au total, environ 1 080 personnes ont été, pendant la période, salariées de l'association. En équivalent temps plein travaillé (ETPT), les effectifs sont passés de 3,8 en 2007 à 158,8 en 2013. A ces salariés se sont ajoutées quatre personnes mises à disposition par la ville de Marseille par convention.

3.1.3.1.1 De 2007 à 2011 : une équipe réduite et relativement instable

De mars 2007 à septembre 2008, l'équipe permanente a été celle de la candidature et a été composée de 10 personnes. Le directeur général était alors à la tête des services administratifs et financiers. A compter de la sélection de Marseille, l'équipe s'est étoffée peu à peu notamment pour mettre progressivement en place les postes de direction de la structure. Les recrutements sur les postes de direction ont été ensuite très échelonnés au cours de l'année 2009, ce qui a permis d'effectuer 660 000 € d'économies par rapport au budget prévisionnel 2009. Cependant, les directions des ressources humaines, des services juridique et financier, et de la production n'ont pas fait l'objet de plusieurs recrutements mais ont été supervisées par l'administratrice, adjointe du directeur général, jusqu'en avril 2010, ce qui a pu contribuer à l'apparition de certaines faiblesses, notamment dans le domaine de la commande publique.

Durant la même période, neuf départs se sont succédé, notamment sur des postes clés (chargé de mission, chef de projet des expositions, directrice générale adjointe, directrice des expositions...).

3.1.3.1.2 Le management de l'association MP 2013 : un risque identifié comme majeur

Comme indiqué supra (cf. le point 1.1.2.4.), la cartographie initiale des risques réalisée par le comité d'audit, avait identifié « l'adéquation et le management de l'équipe MP 2013 » comme un des quatre risques majeurs et prioritaires devant faire l'objet de plans d'action, afin d'assurer la bonne réalisation du projet. Il s'agissait de prévenir les risques suivants : équipes ne rassemblant pas les compétences requises, mauvaises règles de récupération des heures, non anticipation de la charge de travail, crise de confiance (avec un mouvement social sur la question des heures supplémentaires), risque de surmenage et de « burn out » sous une pression professionnelle non appréhendée.

³⁴ Extraits du règlement intérieur : « Dans le cadre des décisions budgétaires qu'il arrête, le conseil d'administration délègue au Directeur Général le recrutement du personnel de l'association. Le président délègue au directeur général sa signature pour la formalisation des contrats de travail des salariés de l'association ainsi que l'accomplissement de toute formalité déclarative liée à l'embauche de personnel ... Le Président délègue au Directeur Général le suivi de la gestion du personnel de l'Association, tant sur le plan administratif que disciplinaire, en gérant les évolutions de carrière, les évolutions de salaire, ainsi qu'en élaborant et gérant les plans de formation. Dans ce cadre, le Directeur général a donc pouvoir pour diligenter toute procédure de licenciement, signer tout document relatif à une telle procédure, y compris les protocoles transactionnels, et en cas de procédure contentieuse pour représenter l'Association devant les différentes juridictions ».

Plusieurs démarches ont donc été entreprises entre février 2011 et mars 2012 pour éviter la matérialisation de ces risques : élaboration d'un accord sur le temps de travail, d'un nouvel organigramme hiérarchique avec une clarification et une redéfinition des fonctions qui devait aboutir à l'été 2011, mais qui n'a été mis en œuvre qu'en mars 2012, nouvelle structure de direction générale et redéploiement des fonctions ressources humaines, juridiques et financières et de production sur des directions dédiées.

3.1.4 Les différents régimes statutaires envisageables et les choix de MP 2013

3.1.4.1 Les différents types de contrat

Les différents contrats pouvant être mis en place par MP 2013 étaient les suivants : contrat à durée indéterminée (CDI), contrat à durée déterminée (CDD), CDD d'usage et CDI Intermittent (CDII). Si le premier est la forme normale de la relation de travail, le CDD est plus encadré et est limité à des durées comprises entre 18 et 24 mois ; de son côté, le CDD d'usage est limité à certaines fonctions mais n'oblige pas à respecter un délai de carence pour pouvoir succéder à un autre CDD d'usage (contrairement au CDD de droit commun) et l'indemnité de fin de contrat n'est pas due. De même, le recours au CDII n'est possible que pour certaines catégories professionnelles limitativement énumérées. Enfin il convient de rappeler qu'un CDD qui ne remplit pas les conditions prévues par la réglementation peut être requalifié en CDI.

3.1.4.2 Un choix certes contraint pour les recrutements de MP 2013 mais qui n'a pas été discuté et qui a été peu expliqué

Dans ce cadre réglementaire très resserré, le choix de recourir aux CDI pour constituer l'équipe permanente a été acté par le président et l'équipe de direction dès la constitution du dossier de candidature, sans recours à une expertise extérieure, alors qu'il s'agit d'un sujet juridiquement complexe. Outre les contraintes juridiques susmentionnées des autres types de contrats, la direction a également évoqué, pour justifier cette option, le souci de sécurisation et de mobilisation du personnel.

Ce recours quasi systématique aux CDI pour l'équipe permanente n'a pas fait l'objet d'un vote de principe du conseil d'administration, et n'a donné lieu à éclairage et débats que tardivement, en 2011. Il convient cependant de noter que les caractéristiques des contrats proposés figuraient dans le dossier de candidature porté à la connaissance des membres qui ne pouvaient, dès lors, l'ignorer. Toutefois, au stade du dossier de candidature, seuls quelques membres composaient l'association et les membres arrivés ultérieurement n'ont pas, par la suite, été clairement informés de la décision concernant le mode de recrutement.

Ce manque d'explication a d'ailleurs suscité des critiques au sein du conseil d'administration, émises notamment par la présidente du comité d'audit lors de la réunion du conseil d'administration du 9 juin 2011, au moment d'abonder les provisions pour fin de contrats en raison de l'augmentation du périmètre des salariés recrutés en CDI.

3.1.4.3 L'analyse du respect des dispositions réglementaires

La politique de recrutement de l'association a respecté les dispositions réglementaires.

L'ancienneté moyenne des salariés recrutés en CDI sur la durée de l'association approche les trois ans (2,92 ans) et l'ancienneté maximum est de 6,84 ans. S'il apparaît que 19 CDI ont travaillé moins de 2 ans et que 8 salariés sont restés moins de 18 mois, leur départ est dû à une rupture conventionnelle de leur contrat ou à une démission, donc non prévisible.

Aussi, durant la période sous revue, un seul salarié recruté en CDI en février 2012 aurait pu faire l'objet d'un contrat en CDD d'usage, au regard des fonctions exercées et de la durée passée au sein de MP 2013 (20 mois), permettant ainsi d'économiser les indemnités de licenciement et de préavis qui lui ont été versées dans le cadre du PSE (pour un montant de 17 418 €).

Il convient toutefois de noter qu'entre 2010 et 2013, huit salariés ont été recrutés en CDI, soit en première embauche, soit par transformation d'un CDD en CDI, pour des périodes allant de 24 à 27 mois et sur des fonctions répertoriées comme pouvant donner lieu, dans les entreprises culturelles, à un CDD d'usage, qui n'est donc pas soumis au paiement d'indemnités de précarité et a pour terme la réalisation de l'objet pour lequel il a été conclu. Pour ces salariés, un cadencement différent des recrutements, pour des durées différentes de celles pendant lesquelles ils ont exercé leurs fonctions, aurait sans doute rendu possible leur recrutement en CDD d'usage, ce qui aurait permis d'économiser leurs indemnités de licenciement (33 549,37 €) ainsi que les indemnités de préavis (148 931,07 €) et les indemnités compensatrices de préavis qui leur ont été versées (11 770 €), soit un total de 194 250,44 €.

L'association souligne cependant, dans sa réponse aux observations provisoires, que « hormis les huit cas évoqués, (...) la gestion prévisionnelle des effectifs (...) a été menée dans la majorité des cas avec une bonne précision ».

3.1.4.4 La répartition entre les différents contrats

La structure des effectifs a varié dans le temps. Essentiellement composée, dans un premier temps, de quelques CDI, l'association a, à compter de janvier 2010 et au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'opération et des projets, recruté d'autres CDI en renforcement de l'équipe permanente puis, à compter de juin 2010, des salariés en CDD et des intermittents. Le pic de CDI a été atteint entre juin et septembre 2012 (73 CDI), celui des CDD en janvier 2013 (216 CDD) et celui des intermittents en juin 2013 (172 intermittents). Ainsi, durant la période sous revue, MP 2013 a recruté environ 80 CDI, 440 CDD et 560 intermittents.

Les CDI forment la grande majorité de l'équipe permanente de l'association, complétée par des salariés en CDD de plus de 6 mois. On observe une stabilisation des CDI en 2012 puis une diminution de l'effectif dès janvier 2013 avec des départs échelonnés au cours de cet exercice (de 70 en janvier 2013 à 24 en décembre), un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ayant donc été mis en œuvre à compter de juillet 2013 pour organiser la décroissance des activités de l'association. 14 salariés en CDI ont poursuivi leur activité dans l'association en 2014 pour des périodes plus ou moins courtes.

Les effectifs de CDD ont augmenté en 2012 à l'approche de l'ouverture de l'année capitale puis de manière encore plus significative sur le premier semestre 2013. Enfin, de nombreux intermittents ont également été salariés, essentiellement en 2013, dans le cadre de productions et coproductions de MP 2013.

Les masses salariales de ces différentes catégories sont respectivement de 1,9 M€ pour les intermittents, 5,8 M€ pour les CDD et 18,5 M€ pour les CDI.

3.1.5 L'accord sur l'aménagement du temps de travail

Suite aux tensions générées par une organisation du temps de travail basée sur l'accord de branche fixé à 35 heures hebdomadaires avec la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires compensées ou rémunérées, un accord sur l'aménagement du temps de travail a été signé le 18 octobre 2011 et mis en œuvre à compter de juillet 2012. Il a permis de désamorcer les conflits ainsi qu'une meilleure adaptation du temps de travail au fonctionnement en mode projet. En revanche, son bilan financier n'a pas été réalisé. Il s'applique à tout le personnel à l'exception des cadres dirigeants dit de groupe ³⁵, des stagiaires et des intermittents du spectacle.

3.1.6 Les conditions de départ des salariés et le PSE

3.1.6.1 L'absence d'anticipation financière des départs

Des indemnités de licenciement sont dues pour toute rupture d'un contrat de travail en CDI, hors faute grave ou lourde du salarié. Or, bien qu'ayant fait le choix de recruter en CDI une équipe permanente essentiellement composée de cadres, MP 2013 n'avait pas budgétisé dans son dossier de candidature³⁶ le coût généré par la fin de ces contrats, ni le besoin d'accompagnement social de ces salariés. Le trésorier et les commissaires aux comptes ont rapidement rappelé la nécessité de provisionner ces coûts, ce qui a été fait à compter de 2009. Il faudra cependant attendre le 1^{er} semestre 2013 pour qu'un dispositif soit étudié et planifié afin d'organiser de manière globale la sortie des salariés dans le cadre d'un PSE.

3.1.6.2 La mise en place du PSE

3.1.6.2.1 *Les dispositions du plan*

Courant 2013, la direction de MP 2013, accompagnée de deux cabinets de conseil, a entrepris un travail sur le cadencement des départs, notamment en tenant compte des fonctions qui allaient cesser à compter de mai 2013. Elle a élaboré le dossier de PSE qui, une fois approuvé par les représentants du personnel, a été soumis à l'approbation de la DIRECCTE³⁷. Il est entré en application en juillet 2013.

Ce plan accorde des garanties sociales aux salariés qui ont accepté d'y adhérer. En contrepartie, il prévoit un échelonnement des départs des salariés en poste en mai 2013. Le personnel qui aura adhéré fera l'objet d'une procédure de licenciement économique et percevra les indemnités de licenciement prévues dans la convention Syndéac, majorées de 400 € pour les non cadres. Les salariés auront également droit aux indemnités compensatrices de congés payés pour les droits acquis à la rupture du contrat, ainsi qu'à la monétisation des droits figurant au compte épargne temps.

Dans le cadre de ce plan, l'association verse en tant qu'employeur à Pôle Emploi, trois mois de préavis chargés par salarié (le reliquat par rapport au préavis conventionnel étant versé directement au salarié sous forme d'indemnités compensatrices de préavis) ainsi que la valorisation des droits individuels à la formation capitalisés par les salariés, afin de financer le contrat de sécurisation professionnelle qui leur garantit financièrement pendant un an le versement d'allocations à hauteur de 80 % de leur salaire brut, dès la rupture du contrat de travail, ainsi qu'une indemnité différentielle de reclassement dans le cas d'un nouvel emploi si la rémunération est inférieure d'au moins 15 % à celle de l'emploi précédent.

³⁵ Sont considérés comme ayant la qualité de cadre dirigeant, les cadres auxquels sont confiées des responsabilités dont l'importance implique une grande indépendance dans l'organisation de leur emploi du temps, qui sont habilités à prendre des décisions de façon largement autonome et qui perçoivent une rémunération se situant dans les niveaux les plus élevés des systèmes de rémunération pratiqués dans leur entreprise ou établissement.

³⁶ Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 9 juin 2011, page 27 JF Chougnat : « Ce n'était pas un oubli du dossier de candidature qui faisait apparaître par ailleurs le fait qu'il y aurait des financements à trouver en 2014 notamment pour les fins de contrat ».

³⁷ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

En outre, des mesures personnalisées d'aide au retour à l'emploi sont prévues, telles que l'animation d'un point information conseil, l'élaboration d'un bilan de carrière, l'accompagnement à la réalisation de projets professionnels et l'aide aux démarches en termes de formation.

49 départs ont eu lieu dans ce cadre entre juillet et décembre 2013. En 2014, 14 salariés ont poursuivi leur mission : 2 jusqu'en janvier, 4 jusqu'en février et 5 jusqu'au 30 avril. Une salariée était en congé maternité, et le directeur général et sa collaboratrice ont assuré la fermeture.

Dans ce contexte, le recours à un PSE apparaît pertinent et a été bien géré par l'association.

3.1.6.2.2 *Le coût des sorties*

Le montant total des indemnités de licenciement versées en 2013 dans le cadre du PSE s'est élevé à 319 689 €, auquel il convient d'ajouter la contribution de l'association au financement des allocations de sécurisation professionnelle dont peuvent bénéficier les salariés pendant un an, qui s'est élevée à 801 702 €.

Par ailleurs, une provision a été passée sur les bases du PSE pour un montant de 432 742 € pour les salariés faisant partie de l'équipe de liquidation en 2014 (cf. supra, la partie sur les provisions §2.4.2.1).

Le coût de la fin des CDI des salariés inclus dans le PSE s'élève donc au final à 1 554 133 €. Au total, le coût de sortie des 86 personnes recrutées en CDI se monte à 1 919 460 €.

3.1.6.3 Plusieurs sorties anticipées qui posent parfois problème

3.1.6.3.1 *Les ruptures conventionnelles*

Quatorze ruptures conventionnelles sont intervenues entre octobre 2009 et juin 2013 et ont entraîné le versement de plus de 280 000 € d'indemnités par MP 2013.

Pour les trois salariés qui souhaitaient partir pour d'autres projets professionnels et qui ont bénéficié d'indemnités de rupture conventionnelle d'un montant total de près de 50 000 €, la démission aurait dû être envisagée.

L'administratrice a, pour sa part, bénéficié d'une indemnité de rupture conventionnelle de près de 100 000 €, représentant plus d'un an de salaire brut (8 064 € mensuel). Pour justifier cette rupture et surtout l'indemnité à laquelle elle a donné lieu, l'association a indiqué que la rupture conventionnelle avait été choisie pour éviter une procédure contentieuse. Par courrier en date du 7 novembre 2011, l'administratrice avait, en effet, informé le directeur général de sa décision d'entamer une telle procédure s'il maintenait sa décision de lui retirer la responsabilité de la production, ce retrait constituant, selon elle, après consultation de son avocat, une rupture de son contrat de travail sans motif valable ni sérieux. MP 2013 a ajouté que le conseil juridique de l'association avait indiqué que la requérante avait de bonnes chances de gagner un éventuel contentieux et qu'il était dès lors préférable de négocier. Les dirigeants de MP 2013 n'ont cependant pas été en mesure de produire à la chambre un avis écrit de ce conseil, que le niveau de l'indemnité finalement accordée rendait pourtant particulièrement nécessaire.

L'intérêt, pour l'association, de négocier sur la base d'une telle indemnité apparaît en tout état de cause difficile à identifier, dans la mesure où un licenciement qui aurait été reconnu par les tribunaux comme étant sans cause réelle et sérieuse avait peu de chance de déboucher sur une indemnité substantiellement supérieure à un an de salaire. En outre, pour que le contentieux ait une telle issue, il aurait fallu que la modification des attributions dévolues à l'administratrice soit considérée comme une modification de son contrat de travail, ce qui était loin d'être assuré.

La jurisprudence reconnaît en effet à l'employeur la possibilité de modifier l'organisation de son entreprise dans le cadre du pouvoir de direction dont il dispose, ce qui semblait bien être le cas en l'espèce puisque cette modification s'opérait dans le cadre d'une restructuration des attributions de plusieurs directions. Le contrat de travail de l'intéressée précisait d'ailleurs lui-même, après avoir énuméré les fonctions qui lui étaient confiées au moment de son recrutement, que « les relations contractuelles étant évolutives, la salariée pourra être affectée temporairement en cas de nécessité liée au bon fonctionnement de l'association, à d'autres tâches ».

L'argument méritait d'autant plus d'être plaidé que, dans l'hypothèse où les tribunaux ne l'auraient pas admis, le risque de devoir payer une indemnité plus élevée que celle envisagée dans le cadre de la négociation était donc particulièrement réduit.

Autrement dit, si l'association estimait nécessaire de négocier, notamment, comme elle le soutient, pour éviter une situation de blocage qui aurait pu devenir dangereuse pour la réussite du projet, elle aurait dû le faire sur des bases beaucoup moins coûteuses et en s'appuyant sur un avis écrit de son conseil, fixant notamment les limites financières d'une telle négociation. Il convient en outre de préciser que la rupture conventionnelle ne constitue pas un mode de rupture alternatif en cas de contentieux portant sur un éventuel licenciement. Dans un tel cas, l'association aurait en fait dû avoir recours à un protocole transactionnel comme cela a d'ailleurs été fait dans d'autres cas.

3.1.6.3.2 *Les licenciements*

Durant la période sous revue, MP 2013 a procédé à trois licenciements.

Le directeur de la communication, recruté en septembre 2009, a été licencié en mai 2012 pour désaccord avec la direction, avec des indemnités dont le montant varie selon les documents fournis par l'association : 53 935 € dans le tableau des sorties des personnels mais 40 021 € (protocole transactionnel) dans une réponse du 13 mai 2014.

Le directeur des ressources humaines, recruté en novembre 2011, a été licencié suite à un entretien du 22 avril 2013 pour insuffisance professionnelle et est parti avec des indemnités de 8 429,17 €.

Enfin, la chargée de protocole a été licenciée après deux mois passés à MP 2013. Ses indemnités résultent d'une condamnation de MP 2013 suite à un contentieux porté au conseil de prud'hommes pour rupture du contrat de travail à durée déterminée trois semaines après la fin de la période d'essai contractuelle (fixée à 1 mois).

3.1.7 La situation de M. Latarjet

3.1.7.1 Les conditions de signature et le contenu de ses contrats de travail

La décision de recruter M. Latarjet comme directeur général a été prise lors de l'assemblée générale constitutive du 15 janvier 2007. Un premier contrat de travail à durée indéterminée, sur la base d'un temps de travail de 4/5 d'un temps plein, a été signé avec lui le 3 avril 2007 pour un engagement au 1^{er} mars 2007 et pour un salaire brut mensuel de 10 000 €. Jusqu'au 25 avril 2007, M. Latarjet, a cumulé ces fonctions de directeur général salarié avec celles de président de l'association. Un tel cumul n'aurait pas dû avoir lieu, même sur une période très courte, car les deux fonctions doivent, par essence, être séparées.

Ce premier contrat de travail a été signé par M. Pfister, alors trésorier de l'association. Les premiers statuts de l'association (janvier 2007) ne confient pourtant aucune compétence au trésorier à ce sujet. En réalité, c'est le conseil d'administration qui était seul compétent pour approuver ce contrat en application de l'article 9 des statuts susmentionné qui le charge des recrutements. Or, comme le conseil d'administration s'est réuni pour la première fois le 2 juillet 2007, il n'a pu matériellement valider le contrat avant sa signature, ni même donner délégation au trésorier pour signer le premier contrat de travail de M. Latarjet.

M. Pfister n'était donc pas habilité à signer ce premier contrat.

L'article 4 de ce premier contrat indique que « la nécessité d'organisation de l'activité de l'entreprise conduira M. Latarjet à exercer ses fonctions à Marseille et à Paris » et l'article 5 qu'« il est également convenu entre les parties que l'employeur prendra à sa charge les frais engagés par M. Latarjet dans l'exercice de ses fonctions, sur justificatifs, selon les modalités en vigueur au sein de l'association ».

Un avenant en date du 31 décembre 2007 est venu modifier le temps de travail de M. Latarjet, pour le porter à temps complet, ainsi que sa rémunération, qui est passée à 12 500 € bruts mensuels. Les autres dispositions sont demeurées inchangées. Seule la modification du temps de travail de M. Latarjet a été portée à la connaissance du conseil d'administration du 21 février 2008, mais pas sa nouvelle rémunération.

Après la démission de M. Latarjet de ses fonctions de directeur général, actée lors du conseil d'administration du 18 avril 2011, un deuxième contrat de travail a été signé le même jour. Il s'agit d'un CDI à temps partiel (80 %) sur un poste de conseiller auprès du président et du directeur général de MP 2013 pour une rémunération brute mensuelle de 6 800 €. L'article 7 de ce nouveau contrat précise que « les fonctions seront exercées à Marseille. Cependant M. Latarjet peut être amené à se déplacer partout où les nécessités de travail l'exigeront. Cette obligation et son acceptation constituent un élément déterminant du présent contrat ». Le contrat ne comporte aucune disposition concernant les remboursements de frais.

Enfin, un troisième contrat conclu dans le cadre du régime du CDD d'usage a été signé le 21 novembre 2012 pour une durée d'un an. Il porte sur des fonctions de « conseiller technique projet » et prévoit une rémunération brute mensuelle de 3 400 € et un temps de travail de 87 jours par an (soit environ 8 jours par mois ou 2 jours par semaine). Les dispositions relatives au lieu de travail sont les mêmes que celles du précédent contrat. Enfin, l'article 8 prévoit que les remboursements d'éventuels frais professionnels seront effectués en fonction des barèmes conventionnels.

Dans une lettre en date du 26 novembre 2012, le directeur général, M. Chougnat, a précisé à son prédécesseur que ses déplacements lui seraient remboursés selon les mêmes modalités que celles du premier contrat (CDI).

3.1.7.2 La prise en charge des frais de déplacement de M. Latarjet

M. Latarjet a bénéficié de la prise en charge, par l'association, de ses frais de déplacements hebdomadaires entre son domicile parisien et Marseille ainsi que de ses frais d'hébergement à l'hôtel, lorsqu'il était présent à Marseille. Selon les calculs de MP 2013, que la chambre n'a pas été en mesure de vérifier en raison d'un classement chronologique et non pas par fournisseur des pièces justificatives des dépenses, ces frais de déplacement entre Paris et Marseille et d'hébergement à Marseille ont représenté, pour l'association, un coût de 61 216 € de 2010 à 2013, soit une moyenne de 15 300 € par an et de 1 275 € par mois. Si l'on extrapole ce montant à la période 2007-2013, le montant total des frais ainsi pris en charge dépasse 100 000 €.

Pour justifier la prise en charge des frais domicile-travail de M. Latarjet et de ses frais d'hébergement à Marseille par l'association, cette dernière met en avant la clause du premier contrat de travail qui indique deux lieux de travail : Paris et Marseille. Une telle argumentation ne peut être retenue. Le lieu de travail d'un directeur général d'une association chargée d'organiser, à Marseille, un événement comme celui de la capitale européenne de la culture ne peut en effet qu'être situé à Marseille, comme le confirme d'ailleurs la situation de son successeur, M. Chougnat, dont le lieu de travail est uniquement à Marseille et qui, bien que résidant également à Paris lorsqu'il a été recruté, n'a jamais bénéficié de tels remboursements.

Il est certes évident que, pour mettre en œuvre un tel projet, le directeur général devait avoir régulièrement des contacts avec des administrations et structures implantées à Paris, le coût de ces déplacements ayant alors vocation à être pris en charge par l'association. Là encore, le cas de son successeur montre que son implantation à Marseille ne l'a nullement empêché de se déplacer autant que nécessaire à Paris.

En réalité, la clause prévoyant deux lieux de travail n'était destinée qu'à permettre la prise en charge, par l'association, des frais de trajet de M. Latarjet entre son domicile et Marseille et ses frais d'hébergement à Marseille, alors qu'il s'agissait de dépenses personnelles. Les conditions irrégulières dans lesquelles ce contrat a été signé par le trésorier, qui n'était pas habilité à le faire, ne font que confirmer l'impossibilité de retenir cette clause contractuelle comme fondement des prises en charge ainsi réalisées. De fait, cette clause pour le moins atypique n'a jamais été soumise, même pour information, aux instances dirigeantes collégiales de l'association. En tout état de cause, les « déplacements » ainsi pris en charge auraient dû faire l'objet d'ordres de missions, ce qui n'a jamais été le cas.

A partir de la signature du deuxième contrat (18 avril 2011), l'irrégularité de la prise en charge des frais domicile-travail de M. Latarjet et de ses frais d'hébergement à Marseille par l'association est encore plus flagrante puisque les contrats ne prévoyaient plus l'existence de deux lieux de travail.

Au cours de la phase contradictoire, l'association a précisé à la chambre régionale des comptes que « cette situation était connue de tous, que la résidence de M. Latarjet était de notoriété publique et qu'aucune des décisions de prise en charge des frais n'a été contestée ». Cette affirmation, non démontrée, selon laquelle la situation de M. Latarjet était connue de tous est contredite pas le fait qu'elle n'a pas été portée à la connaissance du conseil d'administration comme en atteste l'analyse des procès-verbaux de ses réunions. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que personne n'ait songé à contester une situation qui n'avait pas été explicitée. En outre, le fait que cette situation ait été éventuellement connue ne l'aurait pas pour autant rendue régulière.

3.1.7.3 Les primes de bienvenue perçues par M. Latarjet et un de ses collaborateurs

De mars à juillet 2007, M. Latarjet et son chargé de mission, ont perçu, en sus de leur salaire brut, des primes mensuelles dites « exceptionnelles de bienvenue » de 6 250 € brut pour le premier et de 2 800 € pour le second, ce qui a porté leur salaire mensuel respectivement à 16 250 € et 9 800 € pendant 5 mois. La direction a précisé, dans une réponse faite à la chambre, que par l'attribution de cette prime et « en concertation avec la ville de Marseille, qui était l'interlocuteur de la candidature, il avait été tenu compte des travaux réalisés antérieurement à leur embauche compte tenu des délais de mise en place de la structure associative ». Cette prime de bienvenue a été accordée au chargé de mission par M. Latarjet par lettre du 30 mars 2007. Quant à la prime de M. Latarjet, elle a simplement fait l'objet d'une lettre d'attribution signée le 3 avril 2007 par M. Pfister, à cette époque trésorier de MP 2013.

M. Pfister n'étant pas compétent pour accorder une telle prime à M. Latarjet, cette dernière est donc irrégulière.

3.2 LA GESTION DES PROCEDURES ACHATS ET COMMANDES PUBLIQUES

3.2.1 Le cadre réglementaire général

L'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics prévoit que les pouvoirs adjudicateurs soumis à cette ordonnance sont, notamment, les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

- soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à cette ordonnance ;
- soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à cette ordonnance ;
- soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à cette ordonnance.

L'activité de Marseille Provence 2013 étant majoritairement financée par des collectivités locales et son conseil d'administration étant composé de représentants d'organismes dont plus de la moitié est soumise aux règles de la commande publique, l'association remplissait le premier et le troisième critère et, à ce titre, était donc soumise à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 en matière d'achats en tant que pouvoir adjudicateur ainsi qu'au décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 pris pour son application.

3.2.2 Les seuils et les obligations réglementaires applicables à MP 2013

L'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 précise les seuils au-delà desquels les procédures formalisées s'appliquent.

Tableau n° 4 : Seuils des procédures formalisées (décret du 30 décembre 2005)

Périodes	Travaux	Fournitures et services
Janvier 2007 à décembre 2007	5 270 000 HT	210 000 HT
Janvier 2008 à décembre 2008	5 150 000 HT	206 000 HT
Janvier 2009 à décembre 2009	5 150 000 HT	206 000 HT
Janvier 2010 à décembre 2011	4 845 000 HT	193 000 HT
Janvier 2012 à décembre 2013	5 000 000 HT	200 000 HT

Source : CRC PACA à partir des différentes versions du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

En-deçà des seuils fixés au I de l'article 7, l'article 10 du décret susmentionné précise que « les marchés sont passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur ». Toutefois, pour ces marchés, s'il n'est pas prévu de formalités préalables dans le cadre d'une procédure adaptée, les pouvoirs adjudicateurs doivent néanmoins respecter les trois principes fondamentaux que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 6 juin 2005.

De surcroît, l'article 11-V du décret du 30 décembre 2005 précise que « pour les marchés à bons de commande comportant un maximum, la valeur à prendre en compte correspond à ce maximum. Si le marché ne fixe pas de maximum, sa valeur estimée est réputée excéder les seuils de procédure formalisée ».

3.2.3 La pratique de MP 2013 en matière de commande publique

3.2.3.1 Entre 2007 et février 2010

Entre janvier 2007, date de création de l'association, et février 2010, tous les achats de MP 2013 ont été effectués sans publicité et sans aucun formalisme procédural.

Cette absence de publicité s'explique partiellement par les montants relativement faibles des achats effectués durant cette période. Les responsables de l'association affirment toutefois avoir demandé trois devis avant toute commande, ce qui n'a pu être vérifié sur pièces au cours de l'instruction en l'absence de classement et de conservation systématique de ces devis. En tout état de cause, aucune publicité n'a été réalisée pour ces achats. Or, comme cela vient d'être souligné, l'article 6 de l'ordonnance rappelle que les « marchés soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures »³⁸.

Dans ce contexte, trois situations doivent être distinguées pour les achats :

- Les achats inférieurs aux seuils pour lesquels, en l'absence de formalisme, l'association aurait dû, à tout le moins, respecter les principes mentionnés à l'article 6 de l'ordonnance, ce qui n'a pas pu être démontré par MP 2013 notamment en fournissant les devis demandés ou les publicités mises en place ; une grande majorité des achats réalisés durant cette période entre dans cette catégorie.
- Les achats supérieurs aux seuils pour lesquels une procédure formalisée aurait dû être mise en place : un seul achat dépasse ces seuils entre 2007 et février 2010 ; il s'agit du contrat passé pour la réalisation du logo de l'association pour un montant total de 369 512 € entre 2007 et 2009.
- Les marchés à bons de commande ne comportant aucun maximum ; dans ces cas, la valeur estimée est réputée excéder les seuils de procédure formalisée (article 11-V du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005) ; ces marchés auraient dès lors dû être passés selon une procédure formalisée.

Dans les trois cas, le principe d'égalité d'accès à la commande publique et les conditions de transparence et d'égalité de traitement entre les « candidats » n'ont donc pas été respectés.

3.2.3.2 A compter de février 2010

A compter de 2010, sont apparus les premiers marchés passés selon des procédures formalisées mais également dans le cadre de marchés à procédure adaptée (MAPA).

En septembre 2011, la direction administrative et financière a arrêté le contenu d'un vade-mecum qui définit, en complément de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, les règles internes applicables au sein de MP 2013 pour la passation de ses marchés.

Les seuils indiqués dans le vade-mecum pour les marchés formalisés correspondent aux seuils mentionnés dans le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. Pour les achats dont le montant ne nécessite pas une procédure formalisée, il va au-delà des dispositions du décret du 30 décembre 2005 puisqu'il s'aligne sur le code des marchés publics. En revanche, les seuils figurant dans le vade-mecum n'ont pas été actualisés et ne tiennent donc pas compte des augmentations de seuils intervenues sur le fondement du décret n° 2011-2027 du 29 décembre 2011.

Si, à compter de 2010, des marchés ont donc bien commencé à être passés en respectant les textes applicables, de nombreuses dépenses ont continué à être effectuées sans respecter les obligations réglementaires susmentionnées et rappelées dans le vade-mecum. En effet, l'analyse comparative entre la liste des marchés fournie au cours du contrôle de la chambre et la base facture a permis d'identifier un certain nombre de dépenses effectuées en dehors de toute mise en concurrence.

³⁸ Modulo les exceptions mentionnées dans l'ordonnance et le décret, c'est-à-dire les achats mentionnés à l'article 7 (II.4°) de l'ordonnance de 2005, les marchés mentionnés à l'article 33 (II.8°) du décret du 30 décembre 2005 et les marchés mentionnés à l'article 33 (I.1°) de ce même texte.

3.2.3.3 Des marchés passés sans mise en concurrence et sans publicité pour plusieurs millions d'euros

Le montant total des marchés, tels que recensés dans la liste fournie par MP 2013 au cours de l'instruction, s'élève à 16 342 686 € TTC (y compris les commandes passées auprès de l'UGAP) alors que le total des dépenses, telles qu'apparaissant dans la base facture de l'association, s'élève à 72 M€ TTC pour la période 2007-2013. Dès lors, il apparaît que pour la différence de 55,7 M€, il n'a été procédé à aucune mise en concurrence et que les commandes passées n'ont pas fait l'objet de MAPA ou de marchés formalisés. Ce montant de 55,7 M€ doit cependant être diminué des dépenses réalisées sans publicité ni mise en concurrence, mais qui entraînent dans les exceptions prévues par l'ordonnance de 2005³⁹.

Ces exceptions étant difficiles à chiffrer, la chambre a tenté d'identifier, à partir de la base facture, les achats, par fournisseurs récurrents, les plus significatifs qui auraient nécessité la passation d'un MAPA, voire d'un marché formalisé pour certains d'entre eux.

Tableau n° 5 : Exemples de dépenses réalisées sans marché (2007-2013)

Fournisseurs	Objet	Montants TTC
ORANGE	Téléphonie	816 220,64
EQUI'CREA	Conception de parcours (transhumance)	567 265,44
KPMG S.A.	Commissaires aux comptes	383 252,03
ANDROMAC	Informatique	209 352,27
GE CAPITAL	Informatique	198 616,24
OFFICE DEPOTS	Fournitures de bureau	152 431,29
EDENRED	Tickets restaurant	112 657,90
KAPA LABS	Informatique	108 825,13
GLOBAL COM	Aménagement containers (expo Méditerranée)	107 277,78
Total		2 655 898,72

Source : CRC PACA à partir de la base facture de MP 2013

Les dépenses Equi'créa⁴⁰ concernent des spectacles ou animations produits par MP 2013. Toutefois, la nature des prestations, à savoir la conception et l'encadrement du parcours de Transhumance en ce qui concerne Equi'Créa, relève de prestations pour lesquelles il existe une concurrence et qui nécessitaient donc la passation d'un marché.

L'association n'a donc pas respecté les dispositions de l'ordonnance et du décret de 2005 de manière répétée et pour des montants importants. Elle n'a pas davantage respecté les règles du code des marchés publics qu'elle s'était engagée à appliquer, de son propre chef. Ces carences, qui ont eu des conséquences financières puisque l'association s'est ainsi privée des économies qu'aurait pu générer des mises en concurrence, peuvent difficilement s'expliquer par l'inexpérience d'une structure en création ou par sa taille réduite à l'origine. Les textes en cause sont en effet bien connus, a fortiori de gestionnaires issus de l'administration qui ne pouvaient ignorer leur existence. En outre, ces carences auraient dû cesser rapidement puisqu'à compter de 2010 certains marchés ont été passés conformément à la réglementation, ce qui démontre que celle-ci était alors parfaitement assimilée, et puisqu'en 2011 a été créé, au sein de l'association, un service juridique en charge, notamment, des marchés, qui aurait dû mettre un terme à ces errements.

³⁹ Voir note de bas de page précédente.

⁴⁰ Société de spectacles équestres.

Par ailleurs, MP 2013 a commandé à la société Groupe F, pour un montant de 1,3 M€, la réalisation de plusieurs spectacles de pyrotechnie, sons et lumières (épisodes révélation), projet artistique prévu dès le dossier de candidature. Même si le recours à cette société était prévu dans le dossier de candidature, il convient de souligner qu'en se liant ainsi avec la société Groupe F, MP 2013 s'est privée d'une possible mise en concurrence qui aurait été de bonne gestion et que la nature des prestations rendait parfaitement possible.

3.2.4 Les faiblesses du suivi des marchés et l'absence de contrôle interne en matière d'achats

Le seul outil de suivi des marchés était un tableau de type Excel réalisé, à compter de 2012, par le directeur et qui ne prenait pas en compte les marchés d'un montant inférieur à 4 000 €. Il est, dès lors, difficile de savoir avec certitude si, parmi les marchés passés par les différents services de l'association et compris entre 0 et 4 000 € (puis 15 000 € à compter du décret n° 2011-2027 du 29 décembre 2011), le principe de publicité adaptée a bien été respecté avec la demande systématique de trois devis à des prestataires ou fournisseurs différents, comme l'affirme l'association. Par ailleurs, aucune connexion n'existe entre le logiciel comptable (allegriissimo) et la base marchés qui, comme on vient de le voir, n'est que très partiellement renseignée.

Cette absence de lien entre les deux bases explique en partie, sans les justifier, les dépassements sur marchés et les mandatements hors marchés constatés.

Des contrôles ont certes été effectués sur les marchés passés au moment de la transmission des factures, mais ils ne l'ont été, par définition, que sur les marchés recensés dans la base marchés, ce qui en limite singulièrement la portée. De surcroît, ces contrôles ont concerné uniquement la facturation. L'association n'a donc pas mis en place de contrôle interne des procédures de commande publique. Ce domaine avait pourtant été identifié dans la cartographie des risques, mais il n'a pas été considéré comme un risque prioritaire et n'a donc pas fait l'objet d'un plan d'action ni d'un suivi particulier.

3.2.5 L'analyse de certains marchés et les irrégularités constatées

Entre 2010 et 2013, MP 2013 a passé 104 marchés (hors commandes UGAP) pour un montant total de 15,7 M€. La chambre a analysé 11 marchés sur pièces. La sélection a été réalisée en fonction de plusieurs critères : montant, objet du marché et procédure de passation retenue, afin de disposer d'un échantillon reflétant la diversité de l'activité de l'association (3 marchés de travaux et 8 de services, aussi bien pour les fonctions support que pour les missions culturelles). Les marchés sélectionnés représentent un montant total de 4,6 M€ soit 28 % des dépenses engagées dans le cadre de marchés. Sur les 11 marchés analysés, cinq présentent plusieurs anomalies ou irrégularités.

3.2.5.1 Des pièces incomplètes à l'appui des marchés

Si une mention de la publicité réalisée a toujours été trouvée dans les documents fournis au cours de l'instruction, l'annonce sur internet ou l'avis n'est cependant pas joint à l'appui des pièces du marché. Par ailleurs, les actes d'engagement sont souvent imprécis et incomplets ; ils ne précisent ainsi ni la date de notification ni, en cas de cotraitance et/ou sous-traitance, les prestations respectives des candidats. Enfin, plusieurs marchés à bons de commande ont été passés pour des périodes d'un an reconductible trois fois par tacite reconduction, amenant le terme de ces contrats à fin 2014 voire 2015 (marchés 2010-07 prestations de conseils, 2012-06 conseil et achat). Il conviendrait donc de les résilier.

3.2.5.2 Les autres problèmes relevés

3.2.5.2.1 *Marché 2010.01 ERRA*

Les factures payées par MP 2013 atteignent un montant total de 69 612,34 € TTC soit **16 732,40 € TTC** de plus que le montant indiqué dans le document de soumission signé par l'association et la société ERRA et ce, en l'absence d'avenant ou de clause de révision des prix. Le document de soumission mentionné est le seul acte de contractualisation trouvé et il n'y a pas d'acte d'engagement reprenant notamment le prix et la durée du marché.

Ce dépassement s'explique, selon l'association, par des commandes supplémentaires qui, à tout le moins, nécessitaient la passation d'un avenant au marché initial.

3.2.5.2.2 *Marché 2012.10 SWATON / AXA*

L'acte d'engagement indique un montant de 24 898 € HT et 27 174,82 € TTC. De ce montant, il convient de déduire 5 000 € de parrainage d'AXA, soit un montant à payer dans le cadre du marché de 22 174,82 TTC (cf. appel de cotisations du 22 octobre 2012). Or, l'analyse de la base de paiement de MP 2013 permet d'identifier des paiements à hauteur de 15 393,73 € TTC pour la société Swaton, et 25 869,82 € TTC pour AXA soit donc au total pour **19 088,73 € TTC de plus** que le montant indiqué dans l'acte d'engagement, sans avenant ou clause de révision des prix.

La différence correspond à des extensions ou des prestations supplémentaires demandées par MP 2013 qui auraient nécessité, soit la signature d'un avenant si le cas de figure le permettait, soit une remise en concurrence pour ces prestations supplémentaires.

3.2.5.2.3 *Marché 2013.02 BAREM*

En sus des prestations facturées dans le cadre de ce marché, **10 704 € TTC** ont été payés par MP 2013 à la société BAREM pour des prestations hors Grand Atelier du Midi. La nature des prestations n'étant pas la même, une nouvelle mise en concurrence aurait dû être faite par l'association.

3.2.5.2.4 *Marché 2012.22 ICARD*

Durant l'exécution du marché, un avenant ayant pour objet la diminution du montant du marché de 148 162,27 € TTC à 133 571,07 € TTC a été passé. Or, le montant total payé par MP 2013 à la société ICARD est de 143 946,43 € TTC soit **10 375,36 € TTC de plus** que le montant indiqué dans le contrat après avenant. Ce montant correspond à huit prestations supplémentaires d'un montant compris entre 160 € et 3 558 € TTC.

3.2.5.2.5 *Marché 2011.11 Bureau Alpes Contrôles*

L'acte d'engagement indique un montant de 4 760 € HT. Or, l'analyse de la base de paiement de MP 2013 permet d'identifier des paiements à hauteur de 33 224,55 € HT pour la société Bureau Alpes Contrôles, soit **28 464,55 € HT de plus** que le montant indiqué dans l'acte d'engagement et ce, à nouveau, sans mise en concurrence.

La différence correspond à des extensions ou des prestations supplémentaires demandées par MP 2013 et qui auraient nécessité, là aussi, soit la signature d'un avenant si le cas de figure le permettait, soit une remise en concurrence pour ces prestations supplémentaires.

3.3 LA GESTION DES OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES PAR MP 2013

3.3.1 La situation de MP 2013 au regard de la notion d'activité économique habituelle

Une association loi 1901 peut vendre des produits ou des services et, à ce titre, avoir une activité lucrative à titre occasionnel ou habituel. L'exercice d'une activité lucrative occasionnelle n'emporte aucune conséquence pour l'association. A l'inverse, la réalisation d'une activité lucrative habituelle génère de nouvelles obligations pour l'association, qui doit respecter les obligations et charges pesant sur les commerçants (obligation de tenir une comptabilité commerciale, émission de factures pour chaque vente et soumission aux impôts commerciaux : impôt sur les sociétés, TVA et contribution économique territoriale). A cet égard, l'article L. 442-7 du code du commerce prévoit qu'« aucune association ou coopérative d'entreprise ou d'administration ne peut, de façon habituelle, offrir des produits à la vente, les vendre ou fournir des services si ces activités ne sont pas prévues par ses statuts ».

MP 2013 avait des activités lucratives habituelles (recettes tirées du J1, ventes de produits dérivés, notamment), en sus de ses activités non lucratives, comme cela a été confirmé par la réponse apportée par la DRFiP⁴¹ à la demande d'un rescrit fiscal. Aux termes des dispositions du code du commerce précitées, ces activités lucratives habituelles auraient dû être prévues par les statuts, ce qui n'a pas été fait.

3.3.2 Les obligations liées aux activités de spectacles

Plusieurs obligations incombent aux associations ayant une activité de spectacles : détention de licences, déclarations ou demandes d'autorisations préalables en mairie ou préfecture pour l'organisation de certaines manifestations et souscription d'une assurance pour les activités concernées afin de couvrir les personnes, la salle et les biens confiés (notamment les œuvres d'art).

Ainsi, deux licences (producteur de spectacles et diffuseur de spectacles) ont été accordées à MP 2013 le 4 avril 2012 pour une durée de deux ans.

Par ailleurs, MP 2013 a réalisé toutes les demandes d'autorisation nécessaires concernant les manifestations produites par elle. De surcroît, en 2013, la maîtrise du risque sécurité a fait l'objet d'un groupe de travail constitué par la préfecture de région et placé sous l'autorité du préfet de police de Marseille.

Enfin, toutes les assurances nécessaires ont été souscrites, à l'exception de l'assurance annulation. La raison invoquée est son coût ; pour qu'une telle décision ait été prise en toute connaissance de cause, il aurait cependant été nécessaire que l'association demande des devis à des assureurs, ce qu'elle n'a pas fait.

3.3.3 Les obligations fiscales

Les obligations fiscales découlent de la notion d'activités lucratives habituelles ou occasionnelles. Ainsi, la DRFiP a répondu à la demande de rescrit fiscal de MP 2013 en indiquant : « l'association MP 2013 estime que ses activités lucratives revêtent un caractère accessoire et sollicite la possibilité de soumettre à l'impôt sur les sociétés, de manière forfaitaire, 45 % du résultat comptable, afin d'éviter une sectorisation comptable trop lourde pour un événement exceptionnel et éphémère. Il ne peut pas être donné une suite favorable à sa demande ».

Dès lors, MP 2013 a mis en place une sectorisation pour ses activités lucratives et non lucratives sur les bases suivantes : secteur fiscalisé à 100 % (aménagements et activités du J1, exposition « Ici Ailleurs » à la Friche Belle de mai), secteur fiscalisé à 33 % (recettes de parrainage et contreparties), secteur non fiscalisé (autres activités de l'association).

⁴¹ Direction régionale des finances publiques.

3.4 LA GESTION DE LA COMMUNICATION DE MP 2013

3.4.1 Les différents types de communication de MP 2013

3.4.1.1 La communication sur projets : un impact difficile à mesurer

Dès 2009, MP 2013 a souhaité privilégier la communication sur projets par le soutien et la mise en œuvre d'une série de projets de préfiguration qui avaient pour objectif d'illustrer concrètement la candidature de Marseille.

Les plus importants projets de préfiguration menés de 2009 à 2012, au niveau national, ont été les ateliers de l'Euro Méditerranée. Ils ont permis de montrer, par voie de presse notamment, le caractère concret des projets de MP 2013. Sur le plan financier, 56 535 € ont été dépensés pour leur financement en 2009, 140 400 € en 2010, 388 989 € en 2011 et 703 928 € en 2012, pour des projets concrétisés en 2013.

D'autres opérations de coopération nationales et internationales ont été menées pour faire connaître MP 2013 : « Cities on the Edge » (2009-2010), l'exposition « l'âge d'or des sciences arabes » (en 2009) et « Imaginez maintenant ».

Cette communication sur projets a essentiellement permis la montée en puissance de certains festivals ou la mise en lumière de certains musées délaissés du public. Par ailleurs, elle a amorcé le travail de collaboration entre les différents acteurs de la programmation. Pour autant, son impact en termes de communication sur MP 2013 et les événements à venir lors de l'année capitale semble avoir été faible et, à tout le moins, difficile à mesurer.

3.4.1.2 La communication institutionnelle : une communication mal définie et dispersée

En sus des projets de préfiguration, MP 2013 a mis en place dès 2009, après la sélection de la candidature de Marseille, de nombreuses actions de communication institutionnelle.

3.4.1.2.1 *L'organisation de la communication et les supports utilisés*

a. Le plan de communication : une définition trop vague des objectifs, des cibles et des rôles de chacun

La stratégie de communication de l'association Marseille-Provence 2013 a été présentée au conseil d'administration de l'association en septembre 2010.

Le document établi à cette occasion par la direction de la communication et des publics a précisé le périmètre de communication de l'association ainsi que ses objectifs. Pour autant, il n'a pas défini le rôle respectif de l'association et des collectivités, notamment dans la promotion des événements programmés sur le territoire. Cette situation a généré des attentes insatisfaites de la part des collectivités qui estimaient que cette communication était essentiellement axée sur la programmation marseillaise au détriment des manifestations ayant lieu sur le reste du territoire, comme elles l'ont largement souligné dans leurs réponses au questionnaire que leur a adressé la chambre.

b. Les vecteurs de la communication : une multiplication générant de la confusion

MP 2013 a utilisé plusieurs vecteurs de communication : les ambassadeurs hors du territoire chargés de relayer l'information, les partenaires et sponsors⁴², le tout développé autour d'une identité visuelle et graphique dont l'appropriation par l'ensemble des partenaires a bien fonctionné. Par ailleurs, des grands partenariats médias ont été mis en place avec France Télévision, Radio France, TV5 Monde et, localement, avec La Provence et La Marseillaise.

Parallèlement, le site internet de MP 2013 a évolué à six reprises. Ces évolutions, parfois nécessaires, n'ont cependant pas permis de donner de la visibilité aux événements programmés mois par mois ou semaine par semaine.

Au final, la communication est apparue surabondante et confuse pour le public, notamment parce qu'elle s'adressait à des publics mal définis et profondément différents. Consciente de ce travers, l'association a cherché à le corriger avec la mise en place d'une newsletter à compter de mars 2013 mettant en avant des manifestations et proposant des rubriques (gratuité, familles, etc.). Cette newsletter hebdomadaire s'est ainsi rapidement imposée comme le moyen le plus pratique de suivre l'évolution du programme de la capitale européenne de la culture, mais a généré une insatisfaction des différents territoires en raison d'une représentation mineure des manifestations réalisées hors d'Aix-en-Provence et de Marseille.

En définitive, la communication est restée essentiellement centrée sur les grands événements (ouverture, Grand Atelier du Midi, Transhumance) et manifestations se déroulant à Marseille et Aix. L'accent mis sur ces événements a été regretté par les autres collectivités du territoire, même s'il est représentatif de la répartition territoriale de la programmation.

3.4.1.2.2 *Les grandes séquences de communication : une répétition qui a pu nuire à la lisibilité globale*

Le programme, en cours d'élaboration, définitif et du weekend end d'ouverture, aura été présenté à cinq reprises sous des formes différentes (conférences de presse, livres, fascicules) en sus de la présentation, lors d'une conférence de presse en février 2011, d'une brochure intitulée « ceci n'est pas un avant programme ». Cette profusion de présentations à destination d'un public mal défini (presse, acteurs économiques, citoyens, national ou international) n'a pas favorisé la lisibilité des manifestations à venir en raison d'un effet de masse.

A compter de 2013, la communication n'a plus été axée sur la capitale européenne de la culture dans sa globalité mais sur chaque projet spécifiquement.

3.4.2 La nécessité d'une communication complémentaire par les villes et territoires membres mais qui a densifié une information déjà abondante et peu lisible

Les collectivités ont principalement communiqué sur les événements locaux⁴³, parce que la communication de MP 2013, focalisée sur les événements qu'elle produisait seule⁴⁴, leur paraissait insuffisante pour offrir une visibilité à la diversité des propositions artistiques des différentes communes. Cette double communication a densifié une offre déjà importante et pluri vectorielle, ce qui a pu nuire à la lisibilité d'ensemble de la communication sur l'année capitale européenne de la culture.

⁴² OM, TGV habillés au couleur de la capitale, CCIMP, programmes, dépliants, catalogues, internet et réseaux sociaux, presse, newsletters, bâches installées sur les façades des bâtiments et les hub de circulation, films promotionnels etc.

⁴³ La ville de Marseille sur son « Pavillon M », Aix-en-Provence sur son parcours d'art contemporain, Aubagne sur son exposition Picasso et le conseil général sur son festival La Folle histoire des arts de la rue

⁴⁴ GR 13, Transhumance...

Dans ce contexte et en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a précisé « qu'afin d'améliorer les difficultés d'articulation des actions de communication entre l'association et les collectivités territoriales, un groupe de concertation et de coordination des directeurs de communication avait été constitué mais qu'il avait, toutefois, travaillé dans des conditions rendues difficiles par la faiblesse dans le passé de telles pratiques ».

Ces conditions difficiles expliquent, entre autres, que les problèmes de coordination aient persisté après la mise en place de ce groupe de travail.

3.4.3 Les retombées média et le bilan de la communication

Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 15 janvier 2014, MP 2013 a été citée 10 757 fois dans les médias.

En l'absence d'objectifs clairement définis dans la stratégie communication de l'association, il est difficile de dresser un bilan d'ensemble. L'association elle-même n'a pas fait ou fait faire de bilan de sa communication, à l'exception de deux documents : une série de notes internes qui décrivent simplement les grandes étapes de la communication et ses retombées tous vecteurs confondus et un second réalisé par Euréval sur les retombées médiatiques mais qui est uniquement descriptif. Au-delà de la profusion et du manque de lisibilité déjà évoqués, deux autres constats contrastés peuvent être faits :

- La communication a été essentiellement locale au détriment d'une stratégie nationale et internationale et ce malgré la collaboration avec une agence de communication recrutée spécifiquement pour ces deux aspects. La mise en place de la communication nationale a été relativement tardive et la communication internationale assez faible. Par ailleurs, la stratégie de communication a été exclusivement axée sur les manifestations alors même qu'elle aurait nécessité de développer également un aspect touristique et marketing afin d'accroître le rayonnement du projet dans toutes ses dimensions.
- Grâce aux retombées média globalement positives, la communication autour de l'année capitale a en revanche permis de faire évoluer l'image de Marseille et a constitué le levier d'un retournement d'opinion sur la ville après des mois de « Marseille bashing » et de doutes sur la capacité du territoire à organiser un tel évènement.

3.4.4 Le coût de la communication

Le coût global de la communication est très délicat à estimer de manière précise et certaine en raison des difficultés à définir de manière stable et cohérente les dépenses afférentes à la communication. Ainsi, les chiffrages diffèrent largement en fonction des dépenses prises en compte. Pour la période 2011-2013, la chambre a réalisé une première évaluation qui comprend :

- des achats relatifs à la communication, réalisés dans le cadre de marchés et hors marché, pour un montant total de 10 439 199 €⁴⁵ ;
- des dépenses de personnels salariés de l'association, affectés au service communication (assistant, directeur, chargé de communication, marketing, mécénat, tourisme...) à hauteur de 3 617 921 €⁴⁶ pour la même période.

Les dépenses de communication ainsi comptabilisées se sont donc élevées à 14 057 120 €.

Les documents publiés par l'association donnent, pour leur part, deux chiffres différents, dont un sensiblement plus important que celui de la chambre :

⁴⁵ Montants établis à partir de la base facture de MP 2013 selon le détail suivant : 5 949 241 € (code analytique 6 : communication), 2 507 267 € (code analytique 7 : mécénat, marketing, tourisme) et 1 982 691 € (codes analytiques CA communication accueil, CB communication billetterie, CO communication et CW communication web, hors codes analytiques 6 et 7 précédemment comptabilisés).

⁴⁶ Montant établi à partir de la base paye de MP 2013.

- 10 362 226 € dans le document « synthèse budget » pour la période 2009-2013 et 9 950 195 € pour la période 2011-2013 (sans la communication sur les projets) ;
- 16 374 615 € dans les « tableaux de passage communication » pour la période 2011-2013 (avec communication sur les projets qui explique l'écart avec les données précédentes à hauteur de 2 477 155 €).

Le budget de candidature, établi pour la période 2009-2013, prévoyait pour sa part un budget communication de 6 000 000 € mais également des actions de mobilisation pour 5 000 000 € ainsi que des dépenses de personnels (responsable mécénat, communication, webmaster, chargé de communication et attaché de presse) pour 1 378 717 €, soit un total de 12 378 717 €.

Avec des dépenses de communication comprises entre 14 et 16,3 M€, le dépassement s'est donc inscrit dans une fourchette de 2 à 4 M€, avec des résultats qui, malgré une fréquentation globale estimée à 11 millions de visites (voir plus loin), n'ont pas toujours été à la hauteur de l'investissement réalisé. Tel a été ainsi le cas pour certaines manifestations comme Transhumance ou le Grand Atelier du Midi dont la fréquentation a été nettement moins importante que celle initialement prévue.

4. LES PROJETS DEVELOPPES PAR MP 2013

4.1 LES MODALITES DE PRODUCTION ET LE ROLE DE MP 2013 DANS LES PROJETS PRODUITS

MP 2013 a participé à de nombreux projets (plus de 1 000) avec des niveaux d'implication différents en termes de financement, d'organisation et de gestion.

4.1.1 La diversité des statuts des réalisations mises en place : une complexité juridique plutôt bien gérée par l'association

Les projets produits et coproduits par MP 2013 se répartissent comme suit :

Tableau n° 6 : Typologie des projets par mode de production

Mode de production	Nombre de projets	Montants
Coprod - producteur délégué : MP13	4	474 000,00
Coprod - producteur délégué : Autre opérateur	47	4 745 408,00
Coproduction	311	18 755 374,00
Coréalisation	22	1 279 284,00
Labellisation	596	-
Production directe MP 13	86	20 056 636,00
Total	1066	45 310 702,00
sans labellisation	470	

Source : CRC PACA à partir de la base projets de MP 2013

Il est cependant très difficile d'avoir une image stable et fidèle des projets mis en place au cours de l'année capitale européenne de la culture. En effet, les chiffres mentionnés dans le tableau ci-dessus totalisent 470 projets produits et coproduits⁴⁷ mais d'autres documents fournis durant l'instruction mentionnent des chiffres différents, notamment la synthèse budgétaire, qui comptabilise 652 projets.

⁴⁷ Ce qui exclut donc par nature les projets seulement labellisés.

Cette difficulté s'explique en partie par des défauts dans la mise à jour des différents modules de la base de suivi des projets. Ainsi, certains projets annulés n'ont pas été retirés de la base. De même, des projets enregistrés partiellement en début de programmation n'ont pas été complétés, laissant ainsi certains champs vides (mode de production, lieu, opérateur...).

Cette absence de rigueur dans le suivi de la base explique les difficultés à produire des données fiables, tant financières qu'en nombre de projets par sous-catégorie.

Sous ces réserves, 52 contrats de coproduction et coréalisation ont été analysés par la chambre. Ils mentionnent tous les dispositions suivantes : durée et calendrier de l'opération, obligations et apports (notamment financiers) des parties dans la production, budget et financement, obligations en termes de communication, cessions de droits et propriété des biens acquis, conditions d'assurance, et comportent des annexes financières et des descriptions précises des projets produits. Les dossiers analysés sont également tous datés et signés et ne présentent pas d'anomalie ou d'irrégularité. Ils comportent des annexes claires et complètes sur les réalisations artistiques commandées et sur la répartition des financements. Leur suivi a été rigoureux et la gestion de différents statuts de coproduction a été bien optimisée.

4.1.2 Une volonté de présence engendrant parfois un effet de « saupoudrage »

Dans de nombreux cas, MP 2013 a coproduit certains projets qui préexistaient à l'association et à l'année capitale européenne de la culture, que ce soit dans le cadre de la programmation de l'année 2013 elle-même, ou entre 2009 et 2012, au niveau des projets de préfiguration. Si cette situation paraît normale au regard de l'importance des festivals et manifestations préexistants à l'année capitale, dans certains cas, la participation de MP 2013 s'est cependant limitée à un simple complément d'un financement déjà établi.

Ces coproductions sont certes représentatives de la volonté de MP 2013 de s'appuyer sur des manifestations déjà existantes et de les soutenir dans le cadre d'un projet commun marqué par les grandes orientations et les objectifs du dossier de candidature. Il apparaît toutefois que la participation de MP 2013 à certains projets a pu s'apparenter, dans certains cas, à du saupoudrage financier qui fait douter de son intérêt.

Ainsi, MP 2013 a coproduit, en 2012, les rencontres d'Averroès avec un apport financier de 40 000 € sur un budget total de 441 000 € (soit 9 %) en complément de subventions en provenance de MPM, la ville de Marseille, la région, le département des Bouches-du-Rhône (pour 378 000 €). De même, MP 2013 a coproduit cinq manifestations dans le cadre du festival Actoral⁴⁸ qui se déroule chaque année, dont trois avec un apport financier compris entre 25 000 € et 50 000 € pour des budgets totaux s'échelonnant entre 244 680 € et 455 000 € (soit 10 à 13 % de participation financière).

Tableau n° 7 : Exemples d'apports financiers dans les coproductions

Cadre projet	n° contrat	Budget total	MP 2013	Autres financements	Date	Signature	%
Actoral	356	244 680,00	25 000,00	114 000 € subv publiques + privé + autofinancement	juil-09	latarjet	10,22
Actoral	258	301 058,00	40 000,00	110 000 € subv publiques + privé + autofinancement	sept-10	latarjet	13,29
Actoral	109	455 282,00	50 000,00	235 528 € subv publiques	sept-11	chougnet	10,98

Source : CRC PACA

MP 2013 a également coproduit deux projets dans le cadre du festival DANSEM avec un apport financier de 15 000 € pour un budget total de 108 360 € en complément de subventions provenant de l'Europe, de la région ou du département des Bouches-du-Rhône.

⁴⁸ Festival marseillais sur les nouvelles écritures contemporaines sous diverses formes : poésie, spectacle vivant, musique, arts visuels, danse, roman....

Dans certains cas, l'apport financier de MP 2013 apparaît donc sans réelle utilité et sans effet incitatif. Le soutien de l'association aurait dès lors pu se limiter à un apport intellectuel et à une coopération dans la mesure où les projets et/ou structures préexistants étaient déjà largement financés par d'autres acteurs.

4.2 LA SELECTION DES PROJETS PROGRAMMES

4.2.1 Les modalités de sélection des projets programmés

Les projets dits structurants sont apparus dès le dossier de candidature et ont été élaborés par les collectifs d'acteurs culturels, éducatifs et économiques réunis au sein de quatre groupes de travail composés d'environ 75 personnes en 2007 et 2008. Des commissions ont ensuite été constituées avec les mêmes acteurs afin d'évaluer chaque projet et de définir les grandes thématiques à retenir pour le dossier de candidature. Parallèlement, des projets ont été proposés individuellement par des artistes, des compagnies, des institutions du territoire et ont été évalués selon les mêmes procédures. Les choix définitifs de la programmation initiale (environ 85 projets) ont été actés par le conseil d'administration après avis du comité de pilotage.

Pour compléter les projets structurants, MP 2013 a lancé en avril 2009 une démarche d'appel à projets invitant tous les porteurs souhaitant participer à l'année capitale européenne de la culture à déposer leurs projets.

Cette démarche n'était pas prévue à l'origine puisque les projets autres que structurants devaient être sélectionnés selon les mêmes procédures que celles mises en place pour les projets structurants. Ce changement au profit d'un appel à projets s'explique par l'existence, à cette époque, de tensions entre l'équipe de direction et les collectivités, notamment Marseille, et la crainte d'une sélection via un « guichet unique ». Dans un tel contexte, la démarche d'appel à projets a permis de gagner du temps, d'apaiser les tensions dans l'élaboration de la programmation, et d'éviter une sélection qui aurait été uniquement le fait d'une collectivité. Elle a fourni une base de réflexion riche (environ 2 000 projets reçus) afin d'engager la programmation définitive. Toutefois, l'appel à projets a été à l'origine de certains travers qui n'ont pas facilité, par la suite, la programmation, notamment parce que les projets reçus présentaient un caractère très hétérogène qui rendait difficiles les comparaisons et étaient portés par des structures très variées en termes, notamment, d'organisation, de taille ou de représentativité.

En définitive, l'appel à projets aurait dû être mieux défini, notamment au niveau des enveloppes financières et des thèmes. Par ailleurs, la démarche aurait sans doute nécessité la mise en place d'un jury totalement indépendant, dans la mesure où la sélection finale à partir des projets reçus a été réalisée par le conseil d'administration, largement composé de représentants des collectivités locales du territoire, qui parallèlement, présentaient elles-mêmes des projets. Ce manque d'indépendance, au moins en apparence, a suscité des mécontentements et des frustrations qui ont pu être partiellement apaisés par une solution intermédiaire : les projets labellisés.

Malgré les déceptions engendrées par l'appel à projets, ce mode de sélection a permis de compléter la programmation initiale avec deux effets contrastés :

- un effet de complémentarité, dans la mesure où nombre des projets issus de l'appel ont été insérés dans des projets structurants existants ;
- un effet masse en raison du nombre considérable de projets retenus qui a nui, au moins en début de période, à la lisibilité de la programmation.

D'une manière générale, les choix de programmation réalisés par MP 2013 ont plutôt bénéficié à des opérateurs existants et connus, ce qui s'explique en partie par leur capacité à porter des projets d'une taille adaptée à l'ampleur de la manifestation. Ils ont alors surtout saisi l'opportunité de MP 2013 pour accroître leur visibilité ou l'ampleur de leurs projets.

L'appel à projets, même si ce n'était pas son objectif, ne paraît donc pas avoir permis de faire émerger de nouveaux opérateurs culturels. Quelques contre-exemples d'opérateurs nouveaux ou alternatifs retenus existent néanmoins.

4.2.2 Les acteurs de la sélection

Les projets ont tous été examinés par les comités territoriaux de programmation (cf. supra) qui avaient pour mission de donner un avis et de les noter, en particulier au regard des critères de sélection et d'une fiche type de notation. A l'issue de cette première évaluation, ils ont été classés en cinq catégories en fonction de leur intérêt, puis soumis à la direction de MP 2013, chargée de la sélection définitive. Le comité de pilotage a ensuite examiné les projets présentés par la direction pour une lecture de deuxième niveau, afin de donner un avis au conseil d'administration. Il avait également pour mission d'établir un tableau des projets retenus, qui a été validé par le conseil d'administration.

Parallèlement, les membres du conseil d'administration (notamment les représentants des collectivités) avaient accès au contenu des dossiers de tous les projets déposés.

4.2.3 Les critères de sélection et leur respect

Pour la sélection des projets issus de l'appel à projets, dix critères ont été retenus par l'association Marseille-Provence 2013⁴⁹.

Ces critères étaient notés de 1 à 5 (5 étant la meilleure note) et théoriquement pondérés. Un document relatif à la notation des projets ainsi qu'une fiche d'évaluation type permet de constater qu'en réalité, seuls trois critères ont été pondérés : la qualité artistique, l'aptitude à fédérer les acteurs et la capacité des projets à se pérenniser, avec des coefficients respectifs de 10, 4 et 1. Les sept autres critères ont été affectés d'un coefficient zéro ce qui signifie qu'ils ont, au mieux, été pris en compte à la marge. En effet, seuls les trois critères affectés d'un coefficient ont été étudiés dans un premier temps, les projets obtenant une note supérieure à 50 étant automatiquement retenus et ceux obtenant une note supérieure à 25 pouvant bénéficier d'une seconde lecture. Le caractère systématique de cette seconde lecture n'a toutefois pas été démontré. Cela signifie donc concrètement qu'un projet ayant obtenu une note de 5 au critère qualité artistique a été automatiquement retenu sans analyse des autres critères.

Les projets n'ayant pas été présélectionnés à la première étape mais ayant obtenu 25 points au minimum (projets « réservés ») ont fait l'objet d'une seconde lecture au cours de laquelle les critères 3 à 8 ont été analysés ; ils ont alors été retenus à condition d'avoir obtenu une note de 5 à tous les critères de deuxième phase.

Enfin, les deux derniers critères n'ont pas été analysés à ce premier niveau de sélection en raison d'une absence de vue d'ensemble à ce stade.

Il ressort donc clairement de ce mode de sélection que l'aspect artistique des projets a été déterminant. Il est à cet égard surprenant de constater que le critère de répartition territoriale n'ait été pris en compte que pour les projets « réservés » alors que la dimension territoriale était le principe fondateur de cette année capitale.

⁴⁹ 1. Qualité artistique et exemplarité culturelle ; 2. Aptitude à fédérer des acteurs différents, à construire entre eux des coproductions ; 3. Capacité des projets à se pérenniser au-delà de 2013 et à concourir au développement local ; 4. Répartition territoriale équitable (itinérance et mobilité des œuvres et des artistes sur le territoire) ; 5. Capacité à mobiliser et faire participer le plus grand nombre de citoyens ; 6. Accès de tous les publics à la culture en privilégiant les publics empêchés voire traditionnellement exclus et contribution à l'insertion et à l'intégration sociale ; 7. Dimension européenne et internationale et réalité des partenariats correspondants ; 8. Concordance des projets aux thèmes et lignes de programmation inscrits dans le rapport de candidature ; 9. Répartition équilibrée entre disciplines artistiques ; 10. Cohérence avec le budget fixé dans le dossier de candidature.

De même, les deux critères en lien avec le public (capacité à mobiliser les citoyens et accès à tous les publics) n'ont été pris en compte que pour les projets « réservés », alors que l'article 4 de la décision 1622/2006/CE dispose que l'année capitale européenne de la culture doit encourager la participation des citoyens. A noter que sur les 1 000 projets produits, coproduits ou labellisés, seule une quarantaine a eu lieu dans des espaces publics extérieurs. Les constats des opérateurs, tels qu'apparaissant dans l'évaluation commandée par MP 2013 (cf. infra, la partie sur les évaluations), mettent d'ailleurs en évidence un défaut dans la stratégie de MP 2013 sur le volet de l'implication des populations. De même, il ressort de l'évaluation menée par la société Euréval que la programmation a été jugée comme « élitiste, pas vraiment populaire ni ouverte aux différents publics » jugement partiellement démenti par la forte fréquentation de la plupart des manifestations. Le faible poids des critères 5 et 6 démontre que, dès le début, cet aspect n'a pas été considéré comme prioritaire par l'association.

Enfin, hormis une fiche de notation type (vierge) remise au cours de l'instruction, les fiches de notation par projet n'ont pu être fournies à la chambre. En effet, tous les projets issus de l'appel ont certes été enregistrés dans la base d'appel à projets, et chaque fiche y afférente a été enregistrée sous cette même base, mais celle-ci n'a plus été opérationnelle une fois la programmation achevée. Dès lors, en l'absence des fiches de notation, la réalité de la pondération et son respect n'ont pas pu être vérifiés.

Concernant plus spécifiquement le critère de la répartition territoriale équitable, il ne pouvait à l'évidence être parfaitement respecté malgré un effort de programmation sur l'ensemble du territoire et la réalisation de quelques grands projets itinérants (transhumance, GR 13) ou multi sites (cirque en capitales, révélations, festins de Méditerranée).

En effet, la mise en place, conformément à la volonté des collectivités, d'un concept de taux de retour financier a largement biaisé la programmation territoriale dans la mesure où les villes et intercommunalités participantes ne pouvaient accueillir sur leur territoire des projets que proportionnellement à leur apport financier initial. Ce principe a donc généré lui-même ses propres effets pervers allant à l'encontre de l'objectif initial.

4.3 L'ADEQUATION ENTRE LES PROJETS ET LES OBJECTIFS DE L'ASSOCIATION

MP 2013 a défini sept objectifs qui s'efforçaient de décliner ceux fixés par la décision européenne 1622/2006/ CE, axés sur la dimension européenne et le lien ville – citoyens :

1. soutenir la création et la diffusion d'œuvres ambitieuses en travaillant avec des artistes issus des pays de la Méditerranée et d'Europe,
2. valoriser le potentiel culturel et artistique du territoire de la capitale et contribuer à accroître à long terme son rayonnement international,
3. innover en matière d'intégration de la culture dans l'espace public et de relations entre culture et société,
4. impliquer les citoyens du territoire MP 2013, à travers une approche participative et par un accès favorisé aux événements,
5. créer avec le projet MP 2013 un évènement exemplaire en matière de gouvernance collective,
6. augmenter significativement la fréquentation touristique du territoire impliqué en 2013 et contribuer à pérenniser cette augmentation,
7. donner du territoire de la capitale une image internationale, créative et accueillante.

Il convient d'emblée de souligner que l'objectif 6 n'est abordé que sous l'angle de la fréquentation touristique mais que la pérennité de la fréquentation culturelle n'est pas mentionnée.

Les sept objectifs définis par MP 2013 présentent, plus globalement, un caractère assez large, à l'image de ceux mentionnés dans la décision européenne encadrant les capitales européennes de la culture. Leur mesure ex-post est donc malaisée puisqu'ils présentent essentiellement des aspects qualitatifs qui impliquent une approche très subjective pour être évalués. La détermination d'objectifs chiffrés aurait permis une meilleure appréciation de leur réalisation, tout en respectant l'esprit de la réglementation européenne. En outre, la réalisation de certains objectifs dépendait largement d'actions concomitantes avec d'autres acteurs du territoire (collectivités, offices du tourisme...).

4.4 L'IMPACT DE L'ANNEE CAPITALE EUROPEENNE DE LA CULTURE SUR LE TERRITOIRE

4.4.1 Fréquentation et retombées touristiques

4.4.1.1 La fréquentation

En 2013, la fréquentation des manifestations culturelles produites, coproduites ou labellisées par MP 2013 s'est établie à 11 057 000 visites. Il convient de souligner qu'il s'agit du nombre de visites gratuites ou payantes, ce qui signifie qu'un même visiteur peut avoir fait plusieurs visites et a, dès lors, été compté plusieurs fois. Il est donc malheureusement impossible, à partir des outils mis en place, de connaître le nombre de visiteurs, alors qu'il s'agit pourtant d'un outil de mesure essentiel si l'on veut tenter d'évaluer les impacts économiques et touristiques de la manifestation.

4.4.1.2 Les retombées touristiques

Il ressort d'une étude de Bouches-du-Rhône Tourisme que les retombées dans l'hôtellerie du département ont été positives avec :

- 5,7 millions de nuitées, soit 9 % de plus qu'en 2012 (contre - 3 % en PACA hors département des Bouches-du-Rhône) ;
- 3,2 millions d'arrivées, soit 11 % de plus qu'en 2012 ;
- 3,6 millions de chambres occupées, soit 5 % de plus qu'en 2012.

Le RevPAR (*revenue per available room*) des hôtels a également augmenté de 5 %, s'établissant à 52,4 €.

Cette augmentation est donc en adéquation avec l'objectif 6. Il n'est pas possible, toutefois, de préjuger de la capacité du territoire à pérenniser cette tendance, d'autant que, faute d'avoir anticipé le fait que MP 2013 était également un événement et un produit touristique et pas uniquement culturel, aucune stratégie n'a été mise en place à ce niveau. Les démarches collectives et professionnelles sont restées limitées, rendant l'impact de MP 2013 trop faible, notamment, sur le marché international. Ainsi, il n'a jamais été possible de définir de manière coordonnée la répartition des tâches entre les différents acteurs touristiques du territoire (offices du tourisme, villes, professionnels du tourisme...). Dès lors, il conviendra probablement de créer, pour l'après 2013, une instance spécifique, largement ouverte aux professionnels du secteur, afin d'élaborer une stratégie d'ensemble, touristique, culturelle et marketing du territoire.

4.4.2 Impacts culturels

4.4.2.1 Sur la coopération des acteurs

A l'issue de l'année capitale européenne de la culture, l'impact culturel majeur réside dans le développement de nouvelles coopérations pour la conception et la production de projets communs. A cet égard, il convient de souligner que trois quarts des structures ont développé de nouveaux partenariats, soit pour la réalisation de projets, soit pour leur financement. Des partenariats avec des acteurs privés ont également été développés, avec un souhait des acteurs concernés de les pérenniser.

La plupart des projets réalisés s'inscrit toutefois dans le prolongement d'initiatives déjà existantes, les opérateurs culturels ayant d'avantage cherché à adapter leur projet au contexte de capitale européenne, plutôt qu'à innover réellement. Dès lors, les créations de projets ad hoc ou l'émergence de nouvelles structures semblent avoir été assez marginales.

4.4.2.2 Sur l'organisation culturelle territoriale

A Marseille, de nombreux équipements culturels ont été construits ou rénovés, à l'initiative de l'Etat, de la région ou de la ville. L'opération MP 2013 n'a cependant pas permis de mieux répartir l'offre culturelle. En effet, les nouvelles installations culturelles se situent essentiellement le long d'une bande de 2,5 km entre le J4 et le Silo⁵⁰ dans le quartier de la Joliette. Sur ce périmètre, sept équipements culturels nouveaux ont ainsi vu le jour en 2013. A l'est et au nord, quartiers pourtant moins bien pourvus culturellement, peu de rénovations ont été entreprises. On peut toutefois mentionner la Cité nationale des arts de la rue installée dans le quartier des Aygalades et inaugurée fin 2011, la rénovation du théâtre de l'Alhambra ou celle du château de la Buzine.

Au niveau de la métropole, certains projets comme le Grand atelier du Midi, Transhumance, le GR 2013 et les festins de la Méditerranée ont parfaitement réussi une imbrication territoriale qui constituait un objectif majeur de l'opération.

Cependant, ces quelques réussites, sur ce point, n'ont pas permis de redessiner durablement une offre culturelle moins éclatée et moins en concurrence. La coopération et la concertation impulsées par MP 2013 pour harmoniser l'offre culturelle apparaissent ainsi difficiles à pérenniser dans un contexte métropolitain qui ne fait pas l'unanimité parmi les élus de la région. Il apparaît dès lors malaisé d'évaluer l'impact durable de la dynamique de l'année capitale et sa capacité à refonder la politique culturelle du territoire ainsi qu'à harmoniser durablement l'offre.

4.4.3 La rénovation urbaine et des lieux culturels

Le déroulement de l'année capitale européenne de la culture a nécessité la rénovation ou la réalisation de nombreux lieux culturels en vue d'accueillir les manifestations et expositions programmées par MP 2013 mais également la réalisation de projets d'urbanisme.

60 chantiers de réhabilitation, reconversion ou construction ont ainsi été menés. Ils représentent un investissement de 660 M€, dont 160 M€ à la charge de l'Etat, 110 M€ de la région, 83 M€ du département, 148 M€ de la ville de Marseille, 60 M€ d'autres communes et 100 M€ de partenaires privés. Ces opérations, déjà prévues, pour nombre d'entre elles, avant la sélection de la candidature de Marseille, ont toutefois été accélérées en vue de l'année capitale.

⁵⁰ Ancien bâtiment industriel de Marseille reconverti en salle de spectacles. Il est situé dans le quartier d'Euroméditerranée, dans le deuxième arrondissement.

Dans ce domaine, si l'impact de l'année capitale est donc évident, le rôle spécifique joué par l'association est en revanche plus difficile à mesurer puisqu'elle n'a participé que marginalement aux financements de ces rénovations et constructions. Pour autant, il convient de mentionner l'implication de MP 2013 dans ces projets immobiliers, notamment par le biais d'une participation active à plusieurs groupes de travail et singulièrement au comité de liaison de suivi technique des projets d'aménagement.

Le seul investissement dans lequel MP 2013 se soit impliqué financièrement, qui concerne la rénovation du J1, doit cependant faire face à un avenir incertain qui n'a pas été suffisamment anticipé.

Le hangar J1, situé sur le territoire du Grand Port Maritime de Marseille (GPMM), à la Joliette, a ainsi été réhabilité afin d'accueillir des expositions. Par convention d'AOT⁵¹ en date du 1^{er} août 2012, le GPMM a mis à disposition de MP 2013 une superficie de 6 700 m² au niveau R+2 du hangar J1. C'est dans ce cadre que MP 2013 a effectué des travaux au J1 pour un montant total de 3,3 M€. L'investissement a été partiellement financé par la DRAC⁵², la région, le département et la ville de Marseille à hauteur de 600 000 € chacun, soit un total de 2,4 M€ et un laissé à charge d'environ 900 000 € pour MP 2013.

Cet investissement de 3,3 M€, entièrement financé sur fonds publics, doit faire face à un avenir particulièrement incertain. En effet, MP 2013 a cessé d'occuper le J1 fin 2013 et l'a rendu au GPMM après démontage des installations réalisées (cuisine, librairie, comptoir d'accueil...).

3,3 M€ ont donc été dépensés pour un projet à court terme, sans que soit envisagée la reconversion pérenne après MP 2013 de ce bâtiment, ou éventuellement d'un autre, qui aurait pu également accueillir des expositions, mais avec un objectif de pérennisation.

Le GPMM a certes lancé un appel à projets en avril 2014 mais, pour l'heure, aucune décision n'a été prise sur le devenir du J1 qui, en tout état de cause, ne permettra pas de rentabiliser les 3,3 M€ investis désormais en pure perte, si ce n'est pendant l'année 2013.

4.5 LA SITUATION SPECIFIQUE DE CERTAINS PROJETS DEFICITAIRES

Les versements complémentaires intervenus durant l'année 2013 et qui ont déjà été évoqués, ont été rendus nécessaires par la situation financière de quatre projets qui ont enregistré des résultats fortement déficitaires pour des raisons différentes : dépassements de coûts pour certains projets et moins-values en recettes pour d'autres, voire cumul des deux.

4.5.1 Les dépassements de coûts

Deux manifestations ont généré des dépenses supérieures à celles initialement estimées :

- le week-end d'ouverture, dont le dépassement s'est élevé à 523 286 € en dépenses. Sous-dimensionné financièrement dès l'origine, le projet a vu sa facture gonfler pour trois causes principales :

- des contenus artistiques ajoutés tardivement et notamment une rallonge pour la vague de lumière, d'un coût de près de 169 000 €, ainsi que 200 000 € pour l'organisation d'une soirée confiée à la « Fiesta des suds » et une programmation supplémentaire au Silo ;
- un dépassement du budget protocole pour environ 100 000 € en raison des aménagements intervenus au MuCEM pour l'accueil du président de la République, qui n'a finalement pas pu se rendre sur place⁵³ ;

⁵¹ Autorisation d'occupation temporaire

⁵² Direction régionale de l'action culturelle.

⁵³ En raison du début de l'intervention des troupes françaises au Mali.

- la production de documents supplémentaires en vue d'accroître la communication pour 50 000 €, la population se sentant peu informée sur le contenu des manifestations du weekend d'ouverture.
- l'opération Transhumance, qui s'est déroulée en mai et juin 2013, avec un succès inégal suivant les lieux. La fréquentation, moindre que celle prévue, s'explique en partie par des raisons climatiques qui ont débouché sur des annulations tardives pour des questions de sécurité (cf. manifestation de l'étang des Aulnes, annulée pour cause de vent trop violent) mais également par des prévisions peu réalistes de la part de MP 2013 générant au final un dépassement de dépenses de 665 454 € pour un budget initial de 2,9 M€ soit plus 22,7 %. Pour cet évènement, les causes de dépassements des dépenses sont nombreuses :
- théâtre du Centaure pour 148 000 € (328 000 € au lieu de 180 000 € budgétés) ;
 - « catering » pour 80 000 € (273 000 € au lieu de 193 000 €) en raison d'une seule réponse au marché passé ;
 - prestations payées à « EquiCréa » supérieures de 105 000 € (642 000 € contre 537 000 € prévus) ; comme mentionné plus haut, la passation d'un marché formalisé aurait sans doute permis d'éviter ce surcoût ;
 - location des tentes de bivouac pour 70 000 € supplémentaires (191 000 € contre 121 000 €) ;
 - renforcement de la communication de proximité pour 60 000 € supplémentaires (182 000 € contre 122 000 €), afin notamment de développer la signalétique (+ 27 000 €) et d'effectuer des travaux d'impression complémentaires pour 15 000 € et des insertions dans la presse pour 7 000 € ;
 - frais de vétérinaire supplémentaires.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'aucun comité de projet n'avait été mis en place pour cette manifestation alors même qu'il s'agissait d'un projet complexe.

4.5.2 Des recettes sensiblement inférieures aux prévisions sur certaines manifestations

Trois manifestations ont réalisé des moins-values en recettes :

- L'exposition « Méditerranées » au J1 (janvier à mai 2013) a enregistré une moins-value de recettes de 1 056 918 € avec, toutefois, un budget de dépenses respecté. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce manque à gagner. La première tient à une signalisation défailante du bâtiment qui ne permettait pas aux visiteurs de le localiser aisément, générant une fréquentation moindre que celle attendue, qui était en tout état de cause trop optimiste. En effet, les recettes de billetterie attendues, se montaient à 1 314 450 € alors que les recettes effectives se sont élevées à 396 232 €, soit 918 218 € de moins. MP 2013 a de surcroît mis en place, pour cette exposition, une politique tarifaire généreuse. En effet, 127 737 places ont été émises, dont 81 093 gratuites pour 46 644 payantes ; l'exposition était accessible gratuitement aux moins de 26 ans et le prix moyen d'entrée s'est établi à 3,1 € (396 232 € / 127 737 places) contre 5,75 prévus, ce qui a également contribué aux moins-values de recettes constatées. Si cette faible fréquentation est analysée au final par l'association comme résultant du calendrier (première exposition de l'année) dans un nouveau lieu culturel mal identifié, il apparaît surtout que les prévisions d'origine étaient manifestement trop optimistes au regard notamment de la politique tarifaire retenue.
- Le Grand atelier du Midi, exposition qui a ouvert le 13 juin, simultanément au musée Granet à Aix-en-Provence et au Palais Longchamp à Marseille et qui s'est tenue jusqu'au 13 octobre, a enregistré des recettes inférieures de 344 738 € à celles prévues. Une fois encore, cette moins-value trouve sa cause dans une fréquentation nettement moins importante que celle attendue (462 000 visites contre 600 000 prévues). Malgré un redressement intervenu en cours d'exposition, le déficit final global s'est établi à 1 316 755 M€, dont 645 024 € pour la part revenant à MP 2013, la

différence étant supportée par les autres coproducteurs : la réunion des musées nationaux, qui représente, sur la base des dépenses estimées, 40 % de la coproduction, la ville de Marseille (19 %), et la communauté du Pays d'Aix (19 %). Au total, l'exposition a coûté 6,6 M€. Plusieurs causes sont avancées pour expliquer une fréquentation inférieure à celle prévue :

- le démarrage de l'exposition en même temps que l'ouverture du MuCEM n'aurait pas aidé à attirer du public jusqu'au palais des Beaux-Arts, resté fermé 8 ans ;
 - un titre peu explicite, qui a d'ailleurs été changé en cours d'exposition en inversant titre et sous-titre sur les affiches ;
 - le prix trop élevé, avec certes des billets couplés, mais à 19 €, et qui ont d'ailleurs rencontré un succès très limité.
- Transhumance, enfin, a enregistré des recettes moindres à hauteur de 394 433 €. Les randonnées équestres organisées ont ainsi rapporté seulement 10 000 € au lieu des 70 000 € prévus et la subvention européenne attendue du FEDER par MP 2013 n'a, finalement, pas été obtenue.

4.6 L'ÉVALUATION A POSTERIORI DES PROJETS

4.6.1 Les évaluations internes

4.6.1.1 Le comité d'évaluation créé par MP 2013

Un comité d'évaluation composé de 36 personnes et comprenant notamment des représentants des membres de MP 2013 et des experts indépendants a été mis en place en 2011. Il n'avait pas pour mission d'évaluer directement les projets et leurs impacts, mais uniquement de suivre l'évaluation réalisée par un prestataire externe, choisi en 2012, dans le cadre d'un MAPA. Parallèlement, le groupe ressource (comprenant des représentants de certaines collectivités membres et un représentant de Bouches-du-Rhône tourisme) avait pour mission de travailler sur les questions évaluatives à transmettre au prestataire externe en vue de la réalisation de l'évaluation.

4.6.1.2 Le prestataire externe

En juin 2013, la société Euréval a rendu un premier rapport intermédiaire, réalisé sur la base de 38 entretiens menés auprès d'acteurs culturels, institutionnels et économiques. Il retranscrit les perceptions et avis des différentes catégories de parties prenantes sur deux questions :

- L'année capitale européenne de la culture a-t-elle induit un changement dans la pratique des acteurs culturels du territoire et dans quelle mesure ?
- L'évènement a-t-il influencé l'attractivité et l'image du territoire ?

Le deuxième rapport a été livré en juillet 2014. La démarche évaluative y est plus présente. En effet, les auteurs expliquent les principaux mécanismes par lesquels Marseille Provence 2013 était susceptible d'obtenir des effets. Par ailleurs, le rapport s'attache à décrire les changements observés, s'ils sont conformes aux objectifs de l'année capitale et leurs causes.

4.6.1.3 Les autres évaluations commandées par MP 2013

Trois autres études ont été réalisées :

- La première, confiée à la société Occurrence, offre une analyse exclusivement descriptive des retombées média.
- La deuxième, réalisée par la même société, est le résultat d'une enquête réalisée auprès des résidents sur la notoriété de la capitale européenne de la culture, leur participation et leur satisfaction ; l'échantillon se compose de 506 personnes résidant à Marseille ou dans les Bouches-du-Rhône.

- La troisième, confiée à la société Quadrant, est le fruit d'une enquête réalisée auprès des porteurs de projets. 756 questionnaires ont été envoyés mais seulement 100 réponses ont été collectées auprès des porteurs de projets cofinancés, et 80 auprès des porteurs de projets labellisés.

4.6.1.4 Les limites et apports de ce processus évaluatif

Concernant le premier rapport rendu par Euréval, force est de constater qu'il s'agit plus d'une enquête d'opinion que d'une réelle évaluation. Le deuxième rapport, bien que se situant dans une réelle démarche évaluative, s'est heurté à quelques limites et notamment au fait que les acteurs interrogés, de même que les documents consultés, concernent essentiellement Marseille au détriment du reste du territoire. Par ailleurs, la difficulté majeure de cet exercice évaluatif réside dans l'absence d'objectifs précis et chiffrés, ce qui rend la mesure de l'impact difficile.

La deuxième limite de cette évaluation tient au fait que les questions susmentionnées (divisées en sous-questions) ont été élaborées par l'association elle-même, la société Euréval n'ayant en charge que la réalisation de l'évaluation à partir de ces questions préétablies.

Concernant l'enquête réalisée auprès des résidents, on ne peut que regretter qu'elle n'ait pas été étendue à une population plus large (nationale et internationale), s'agissant d'une opération de capitale européenne de la culture qui a été largement visitée par des touristes étrangers et pour laquelle les retombées media internationales ont été conséquentes (environ 1 500).

Enfin, l'enquête réalisée auprès des porteurs de projets pose la question de la représentativité des résultats au regard des faibles taux de réponse.

Malgré les limites et difficultés de l'évaluation mise en place par MP 2013, il convient de souligner les aspects positifs d'une telle démarche entièrement volontaire de la part de l'association.

4.6.2 Les évaluations externes : le jury de suivi européen et l'évaluation européenne

4.6.2.1 Les évaluations ex-ante

L'article 10 de la décision n° 1622/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 prévoit qu'à compter de 2010, une phase de suivi et de conseil est mise en place après la désignation officielle. Durant cette phase, l'avancement des préparatifs de la ville est suivi et guidé par un comité d'experts internationaux.

L'association Marseille Provence 2013 a ainsi rencontré le jury de suivi et de conseil à deux reprises lors de la phase de suivi. Les experts ont ensuite transmis à la Commission et aux villes concernées deux rapports faisant état de leurs conclusions. Ces documents présentent quelques conclusions très générales et des recommandations de bon sens, mais soulignent également le « très bon travail de préparation » ainsi que l'amélioration des relations avec les villes et la stabilité de la gouvernance. Sur cette base, la Commission a décerné un prix à MP 2013 qui a essentiellement une valeur honorifique et financière (1,5 M€) puisqu'il a été décerné à toutes les villes capitales européennes de la culture.

4.6.2.2 L'évaluation ex-post

L'article 12 de la décision CE susmentionnée ajoute que chaque année, la Commission assure une évaluation externe et indépendante des résultats atteints par la manifestation « Capitale européenne de la culture » de l'année précédente, conformément aux objectifs et aux critères prévus pour l'action par la décision. La Commission présente un rapport sur cette évaluation au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions avant la fin de l'année qui suit la manifestation « capitale européenne de la culture ». Cette évaluation est effectuée par des consultants extérieurs au nom de la Commission européenne et était en cours quand la chambre a clos son travail.

5. PERSPECTIVES D'AVENIR ET PERENNITE DE CERTAINS PROJETS

5.1 UNE VOLONTE COMMUNE ET DES PROJETS EN COURS

5.1.1 Une volonté presque commune mais des objectifs différents

Si les acteurs économiques, culturels et institutionnels expriment une volonté quasi unanime de poursuivre l'impulsion donnée par l'année capitale, les attentes de chacun diffèrent.

Les acteurs économiques du territoire dressent un bilan très positif de l'année capitale, notamment en raison des retombées économiques et touristiques enregistrées. Dès lors, leur volonté de poursuivre l'impulsion de 2013 est claire, mais elle est essentiellement axée sur l'attractivité du territoire. Leur objectif est l'entrée de Marseille dans le club des vingt métropoles européennes classées par la DATAR alors que Marseille occupe actuellement la 23^{ème} place. Toutefois, ces acteurs économiques, qui se sont largement impliqués dans la réalisation de l'année capitale (15 M€ de mécénat et partenariat, accueil des ateliers de l'Euro Méditerranée...), ne pourront pas, dans un contexte économique dégradé, renouveler leur engagement financier dans les mêmes proportions qu'en 2013.

Les acteurs culturels insistent pour leur part sur la nécessité de capitaliser sur la nouvelle notoriété des lieux pour attirer davantage de visiteurs et dynamiser l'offre culturelle, qui leur semblait insuffisante auparavant. Le premier volet de l'évaluation menée par Euréval souligne que la plupart des acteurs culturels rencontrés abordent néanmoins l'après 2013 avec une certaine appréhension au regard des crédits consommés lors de cette année et expriment dès lors leur souhait d'un engagement financier fort de la part des pouvoirs publics. Ils préconisent, dans le même temps, une stratégie de contournement des acteurs institutionnels, d'ailleurs également évoquée par les acteurs économiques, pour ne les faire intervenir qu'*a posteriori* et non comme initiateurs des projets culturels.

Enfin, les acteurs institutionnels, qui exprimaient, avant l'année capitale, leurs doutes, sont désormais unanimes pour estimer que MP 2013 a été un succès et souhaitent faire fructifier cette réussite au cours des années à venir, mais avec des options différentes. Ainsi, Marseille affiche sa volonté de capitaliser sur l'année 2013, mais autour d'un projet dont le contenu et le périmètre géographique restent à déterminer. Les membres du G6⁵⁴ souhaitent, pour leur part, poursuivre un projet collectif autour d'un thème fédérateur et approfondir les coopérations mises en œuvre durant l'année 2013. Aix et la CPA ont de leur côté indiqué à la chambre qu'elles ne s'estimaient pas liées par le devenir d'une opération achevée et qu'elles n'avaient pas été sollicitées par le G6 pour capitaliser l'année 2013 autour d'un thème fédérateur.

5.1.2 Les projets à venir

Malgré l'absence de décision sur la création d'une éventuelle structure pour poursuivre l'année 2013, des propositions de projets pour 2015 ont été élaborées au premier trimestre 2014 pour continuer l'impulsion donnée par l'année capitale.

En janvier 2014, le conseil d'administration a ainsi décidé la poursuite d'un certain nombre de projets MP 2013. Il s'agit notamment des projets suivants, commencés en 2013 : les Chercheurs de Midi (le musée d'histoire de la ville de Marseille a reçu le fond documentaire et poursuit le projet), histoires vraies de la Méditerranée (le projet est aujourd'hui poursuivi par le MuCEM) et les ateliers de l'Euro Méditerranée (ce programme sera poursuivi par la CCI et Mécènes du Sud).

Une biennale des arts du cirque a également été lancée en janvier et février 2015 suite au succès de « Cirque en Capitales » en 2013.

⁵⁴ Villes d'Arles, d'Istres, de Martigues, Salon-de-Provence, Gardanne et Aubagne

Par ailleurs, dans la continuité des coopérations mises en place par MP 2013, les principaux opérateurs publics et privés de l'art contemporain projettent de coordonner une programmation en invitant un artiste de renommée internationale travaillant en coopération avec les différentes structures en mars-avril 2015.

Enfin, le collectif de Marseille 3013 s'est particulièrement intéressé au J1. L'idée est de le rouvrir en avril 2015, en associant trois formes culturelles : une grande exposition, un ou deux projets innovants et participatifs et, chaque vendredi soir, des soirées ouvertes au public qui pourraient être confiées, à chaque fois, à des organisateurs différents.

5.2 MAIS AUCUNE STRUCTURE N'A ETE MISE EN PLACE

L'analyse des différentes formes juridiques possibles pour cette structure prenant la suite de l'association MP 2013 permettait d'envisager trois options : une liaison permanente sans lien juridique entre les différentes parties prenantes ; cette option était cependant handicapée par l'impossibilité de mettre alors en commun des moyens de production et de coordination ; les deux autres solutions étaient la forme associative ou le groupement d'intérêt public (GIP), avec une solution intermédiaire consistant à mettre en place une association de préfiguration avant la création ultérieurement d'un GIP.

Malgré la volonté partagée de poursuivre l'impulsion de 2013, aucune décision n'a, pour l'heure, été prise concernant les suites à donner et la structure juridique de portage qui pourrait être créée. Cette absence de structure pour donner une continuité à l'année capitale fait craindre une retombée de l'impulsion donnée.

5.3 LES RISQUES LIES A L'ABONDANCE DE L'OFFRE CULTURELLE ET LES INCERTITUDES SUR LE DEVENIR DE CERTAINES INSTALLATIONS

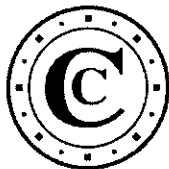
Si le MuCEM est un élément phare d'attractivité, l'avenir des autres musées marseillais est incertain. La question de leur fréquentation et de leurs frais de fonctionnement dans un contexte budgétaire tendu est donc prégnante.

Quant à la friche de la Belle-de-Mai, elle a bénéficié d'un « lifting » complet et de la création de deux nouveaux théâtres. La volonté d'en faire le lieu des expérimentations alternatives et des cultures urbaines paraît donc claire. Il conviendra cependant de trouver les moyens de faire fonctionner au quotidien ce gigantesque « art factory » de 45 000 m².

Dans ce contexte, il semble indispensable pour la ville de Marseille, puisque c'est elle qui a vu son offre culturelle s'accroître le plus significativement, de mettre en adéquation sa politique culturelle avec cette nouvelle donne, notamment pour maintenir un niveau de fréquentation suffisant afin de couvrir les frais de fonctionnement générés par ces équipements. La question se pose également de l'avenir de certains musées dont la fréquentation, y compris en 2013, reste faible.

Pour l'heure, et dans cette perspective, Marseille précise, dans sa réponse, avoir reconduit l'effort consacré à la culture et à ce titre, avoir maintenu le montant du budget alloué à l'action culturelle pour l'année 2014, en y consacrant 60 M€.

La ville précise également que les projections sur la politique culturelle à mettre en place dans les années à venir devront s'articuler avec la question métropolitaine et les éventuels transferts de compétences y afférents.



Le Président

Marseille, le 13 MAI 2015

Référence à rappeler : Greffe/BM/VB n°1274

Lettre recommandée AR n°

2009672760748

Monsieur le Directeur général,

Par lettre du 25 mars 2015, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la vérification des comptes et l'examen de la gestion de l'Association Marseille Provence 2013, que vous avez administrée.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires du rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives auquel est joint l'ensemble des réponses reçues par la juridiction.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, cet envoi est également transmis aux maires et présidents des collectivités et établissements publics ayant apporté à l'association un concours financier et sera porté à la connaissance de leurs assemblées délibérantes. Il deviendra communicable dès la première réunion de ces assemblées.

Je vous précise enfin qu'en application de l'article R. 241-23 du même code, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et à la directrice régionale des finances publiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône.

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

Louis VALLERNAUD

Monsieur Jean-François CHOUGNET
Directeur général de l'association Marseille Provence 2013
MUCEM
Esplanade du J4 – CS10351
13213 MARSEILLE CEDEX 2