

Journal officiel de la République française. Lois et décrets

. Journal officiel de la République française. Lois et décrets. 1939-03-21.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

- La réutilisation non commerciale de ces contenus ou dans le cadre d'une publication académique ou scientifique est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source des contenus telle que précisée ci-après : « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France » ou « Source gallica.bnf.fr / BnF ».

- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service ou toute autre réutilisation des contenus générant directement des revenus : publication vendue (à l'exception des ouvrages académiques ou scientifiques), une exposition, une production audiovisuelle, un service ou un produit payant, un support à vocation promotionnelle etc.

[CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.

- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter utilisation.commerciale@bnf.fr.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, et du ministre des finances,

Vu la loi du 19 mars 1939 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux;

Le conseil des ministres entendu,

Décète:

Art. 1^{er}. — Les travaux reconnus par arrêté du ministre de la défense nationale comme nécessaires à la défense passive du pays sont déclarés d'utilité publique et d'urgence. Les expropriations relatives à l'exécution de ces travaux peuvent être effectués suivant la procédure simplifiée prévue par le décret-loi du 30 octobre 1935 concernant l'expropriation et l'occupation temporaire des propriétés nécessaires aux travaux militaires.

Art. 2. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 19 mars 1939.

Art. 3. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, et le ministre des finances sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Journal officiel*.

Fait à Paris, le 26 mars 1939.

ALBERT LEBRUN.

Par le Président de la République:

Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre,

ÉDOUARD DALADIER.

Le ministre des finances,

PAUL REYNAUD.

Réorganisation administrative de la ville de Marseille.

RAPPORT

AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 20 mars 1939.

Monsieur le Président,

Le projet que nous avons l'honneur de soumettre à votre haute approbation établit les bases d'une réorganisation profonde de l'administration municipale de Marseille.

Le Gouvernement a déjà reconnu que l'application pure et simple du régime institué par la loi du 5 avril 1884 ne permettait plus de résoudre les problèmes que pose la gestion d'une cité de près d'un million d'âmes dont la vie administrative est rendue particulièrement complexe par l'étendue du territoire et l'accroissement rapide de la population. Aussi, un projet de loi, déposé sur le bureau de la Chambre, visait-il à étendre à la ville de Marseille la plupart des dispositions du régime en vigueur à Paris. Depuis lors, l'enquête effectuée sur place par un membre et par les rapporteurs du comité de réorganisation administrative a montré que la réforme, ainsi prévue, s'adapterait difficilement aux conditions locales et qu'elle ne permettrait pas d'atteindre toutes les causes du mal dont souffre la grande cité

phocéenne, telles que les révèle un examen en profondeur.

Les problèmes que pose l'administration de Marseille sont, en effet, d'autant plus ardues que des abus dont le Gouvernement ne soupçonnait pas l'ampleur se sont instaurés, de longue date, et contribuent de façon inquiétante au gonflement des dépenses de personnel et de matériel comme à la médiocre qualité des services publics.

Non seulement le recrutement des agents municipaux n'a pas toujours correspondu à des besoins réels des services, mais il a été effectué, dans le plus grand nombre des cas, sans aucune des garanties que prévoit pourtant le statut du personnel; des considérations extra-administratives ont trop souvent prévalu. Le résultat de ces méthodes a été d'introduire, dans les services de la ville, à côté de beaucoup d'employés dévoués, un nombre relativement élevé d'indésirables que leurs capacités particulières ne prédestinaient pas au service public, et que, dans des cas trop fréquents, leur passé judiciaire aurait dû en écarter à tout jamais. Des abus du même ordre se produisent à tous les stades de la vie administrative des employés municipaux. Les conditions de l'avancement et de l'accession aux postes de direction ont pour effet de détruire la notion même d'autorité et de favoriser systématiquement la routine au détriment du mérite et de la valeur.

Les édiles marseillais ne paraissent pas avoir été mieux inspirés dans leur façon d'envisager, lors de la passation de contrats destinés à assurer l'exécution de travaux ou le fonctionnement de services publics, la défense des intérêts dont ils avaient la charge. Nombre d'inexplicables maladrotes ont abouti dans la rédaction des clauses de conventions fort diverses à mettre les mauvais risques à la charge de la ville et à faire bénéficier ses co-contractants de possibilités de profit abusives, souvent indépendantes de la bonne ou de la mauvaise exécution des tâches qui leur étaient confiées.

Une telle gestion est, pour une large part, responsable des difficultés financières où la ville de Marseille se débat depuis de longues années, et qui se sont sensiblement aggravées depuis 1937. Le budget est en déficit chronique, la dette en croissance rapide, la trésorerie n'est alimentée, et d'une manière précaire, que grâce aux avances de l'Etat. Aussi les impôts, cependant très lourds, ne suffisent même pas à assurer la vie courante de l'administration municipale; car des travaux d'édilité et des achats de matériel, cependant indispensables à la sécurité et au développement de la ville, n'ont pu être effectués faute de ressources.

Il serait aussi vain qu'injuste de charger telle ou telle municipalité de la responsabilité exclusive de l'état de choses actuel. Quel que soit le conseil en fonctions, on trouve les mêmes causes de mauvaise gestion: l'autorité faible et divisée, l'ingérence constante des conseillers municipaux dans l'administration, la prédominance des considérations électorales sur l'intérêt général.

Le projet que nous avons l'honneur de vous présenter prévoit des mesures temporaires destinées à permettre, dans toute la mesure du possible, un redressement rapide et la réparation des erreurs du passé. Une fois accomplie cette tâche urgente de salut public, et à la lumière de l'expérience qui aura ainsi été menée à bien, il sera possible de déterminer, de façon définitive, le régime administratif de la deuxième ville de France.

Nous proposons que les pouvoirs d'administration du maire de Marseille soient transférés à un administrateur extraordinaire choisi dans un grand corps de l'Etat continuant à lui appartenir et placé sous l'autorité immédiate du président du conseil. En concentrant la direction de tous les services municipaux entre les mains d'un homme qui pourra se consacrer tout entier à sa tâche administrative, une telle réforme établira l'unité de direction et la continuité de vues. Elle permettra la restauration des notions d'autorité et de responsabilité.

Le projet de décret évite d'apporter aux franchises de l'assemblée municipale des limitations qui ne soient pas strictement indispensables au fonctionnement correct du nouveau régime. Plutôt que d'étendre la portée théorique des pouvoirs de tutelle, il s'efforce de rendre l'exercice de ces pouvoirs plus sûr et plus efficace que par le passé.

Les établissements municipaux d'assistance ont donné lieu à des abus comparables à ceux qui ont été relevés dans les services de la mairie. Le projet de décret les groupe en une administration de l'assistance publique placée sous l'autorité d'un directeur responsable.

Il s'agit, nous le signalons, de mesures exceptionnelles qui correspondent à la situation particulièrement grave qu'ont fait apparaître les travaux des enquêteurs du comité.

L'ensemble des maires de France ne sauraient, en conséquence, s'émouvoir de cette réglementation spéciale.

Ainsi sera constituée à Marseille une administration rajeunie, adaptée aux conditions modernes et digne du rang qui revient à la deuxième ville de France dans le pays et dans l'empire.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.

Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre,

ÉDOUARD DALADIER.

Le ministre des finances,

PAUL REYNAUD.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, et du ministre des finances,

Vu le décret du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative et notamment l'article 5 dudit décret, complété et modifié par l'article 61 de la loi de finances du 31 décembre 1938;

Sur la proposition du comité de réorganisation administrative;

Le conseil des ministres entendu,

Décète:

Art. 1^{er}. — Sous réserve des dispositions temporaires énumérées ci-après, l'administration de la ville de Marseille demeure soumise à l'ensemble des dispositions de la loi du 5 avril 1884 et des lois qui l'ont modifiée et complétée.

Art. 2. — Le corps municipal de la ville de Marseille comprend:

L'administrateur extraordinaire de la ville de Marseille.

Le président du conseil municipal.

Le conseil municipal.

TITRE I^{er}DE L'ADMINISTRATEUR EXTRAORDINAIRE
DE LA VILLE DE MARSEILLE

Art. 3. — L'administrateur extraordinaire de la ville de Marseille est nommé par décret sur le rapport du président du conseil, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances parmi les membres en activité des grands corps de l'Etat. Il conserve tous ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine pendant la durée de sa mission. En dehors de l'expiration normale de celle-ci, il ne peut être relevé de ses fonctions que par décret délibéré en conseil des ministres. La durée des fonctions d'administrateur de la ville de Marseille est fixée à six années.

Le traitement et les avantages de toute nature attachés à la fonction d'administrateur sont fixés par décret sur le rapport du président du conseil et des ministres de l'intérieur et des finances. Ils constituent une dépense obligatoire pour la ville; toute délibération du conseil municipal accordant à l'administrateur ou à l'un des fonctionnaires visés à l'article 5 un avantage personnel en nature ou en espèces en sus de ceux qui seront déterminés dans les conditions prévues ci-dessus est nulle et de nul effet.

Art. 4. — L'administrateur de la ville de Marseille exerce, sous l'autorité du président du conseil et du ministre de l'intérieur, l'ensemble des attributions conférées au maire par les lois et règlements en vigueur, et notamment par la loi du 5 avril 1884 et les lois qui l'ont codifiée et complétée.

La loi du 8 mars 1908 demeure en vigueur. Un décret en conseil d'Etat apportera dans le délai de deux mois les modifications jugées nécessaires au statut des agents des services de police d'Etat créés en exécution de ladite loi, et précisera notamment les attributions de l'administrateur, en ce qui concerne la nomination et la discipline du personnel.

Les articles 85, 95 et 99 de la loi du 5 avril 1884 ne sont pas applicables à la ville de Marseille.

Art. 5. — L'administrateur est assisté d'un secrétaire général, d'un directeur des services financiers et d'un directeur des services techniques, nommés sur sa proposition par décret contresigné du président du conseil, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances, et dont le statut sera déterminé par décret en conseil d'Etat. Il peut, par arrêté, déléguer à ces fonctionnaires, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses attributions. Il est, en cas d'absence ou d'empêchement, suppléé de plein droit par le secrétaire général.

TITRE II

DU CONSEIL MUNICIPAL

Art. 6. — L'administrateur convoque le conseil municipal dans les formes prévues par la loi du 5 avril 1884. Il assiste aux séances du conseil ou peut s'y faire représenter. L'administrateur ou son représentant sont entendus par le conseil sur leur demande.

Art. 7. — A l'ouverture de la première séance de la première session ordinaire de chaque année, le plus âgé des membres présents du conseil municipal fait fonction de président. Les deux plus jeunes membres présents l'assistent en qualité de secrétaires. Sous la direction de ce bureau provisoire, le conseil municipal procède au scrutin secret à l'élection de son président, de deux vice-présidents et de quatre secrétaires.

La police de l'assemblée est exercée par le président du conseil municipal dans les conditions prévues par l'article 55 de la loi du 5 avril 1884.

Art. 8. — Les délibérations du conseil municipal de Marseille sont soumises, quant à leur validité et à leur force exécutoire, aux dispositions applicables à l'ensemble des conseils municipaux, sous les réserves ci-après :

1^o Les délibérations de toute nature prises par le conseil municipal de Marseille sont transmises à l'administrateur dans les trois jours par le président du conseil municipal;

2^o L'administrateur peut toujours demander au conseil municipal, dans le délai de quinzaine, une seconde délibération qui ne peut être refusée;

3^o La nullité de droit des délibérations ne peut être déclarée ou leur annulation prononcée par le préfet, dans les conditions prévues par les articles 65 et 66 de la loi du 5 avril 1884, qu'après avis de l'administrateur;

4^o L'approbation des délibérations doit toujours être expresse et viser, à peine de nullité, l'avis exprimé par l'administrateur;

5^o Toute délibération qui aura fait, dans le délai de quinzaine, l'objet d'un avis défavorable de l'administrateur, ne deviendra exécutoire qu'après avoir été approuvée par décret rendu sur le rapport du président du conseil, des ministres de l'intérieur et des finances et, éventuellement, du ministre intéressé. Les délibérations seront transmises par le préfet des Bouches-du-Rhône. L'avis du conseil d'Etat continuera à être pris dans tous les cas où cet avis est prescrit par les lois et règlements. Il n'est en rien dérogé aux dispositions qui prévoient que certaines délibérations du conseil municipal ne peuvent être approuvées que par une loi;

6^o L'administrateur de la ville de Marseille a seul l'initiative des dépenses.

7^o L'administrateur de la ville de Marseille prépare le budget, qui est voté par le conseil municipal. Le budget est soumis à une commission présidée par le préfet des Bouches-du-Rhône et comprenant l'administrateur de la ville, deux délégués du conseil municipal, le trésorier-payeur général, le directeur des contributions directes et le directeur des contributions indirectes. Le secrétaire général, le directeur des services financiers et le directeur des services techniques, ainsi que le receveur municipal sont appelés aux séances de la commission avec voix consultative. La commission s'assure que le conseil municipal a adopté toutes mesures de nature à réaliser l'équilibre du budget.

L'administrateur peut, après avis de la commission, inviter le conseil municipal à délibérer de nouveau dans le délai de

quinze jours. Si à l'expiration de ce délai le conseil municipal n'a pas voté les mesures de redressement que la commission a jugées nécessaires, ces mesures sont arrêtées et le budget réglé par décret en conseil d'Etat dans les conditions prévues par l'article 9 du décret du 12 novembre 1938.

Dans les autres cas, le budget est réglé par décret rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur, sur avis conforme du ministre des finances.

Les mêmes dispositions sont applicables au budget supplémentaire.

TITRE III

DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

Art. 9. — Lorsque l'administrateur procède à une adjudication publique pour le compte de la ville, il est assisté du secrétaire général ou du directeur des finances et du directeur des services techniques. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. L'alinéa 4 de l'article 89 de la loi du 5 avril 1884 n'est pas applicable à la ville de Marseille.

Art. 10. — Il sera procédé à la révision du statut et du régime de retraites des agents employés et ouvriers des services et établissements municipaux de la ville de Marseille. Au cas où ladite révision ne serait pas effectuée avant l'expiration d'un délai de six mois courant du jour de l'entrée en vigueur du présent décret, ou si les délibérations y relatives n'étaient pas approuvées dans leur ensemble par l'autorité compétente. Il serait procédé par décret en la forme des règlements d'administration publique. Le statut devra comporter des dispositions spéciales au personnel de l'octroi et au personnel de la recette municipale. Il comportera des dispositions transitoires destinées à assurer le respect des situations acquises dans la mesure compatible avec les possibilités financières de la ville et les nécessités d'une bonne administration.

Une commission de réforme est dès à présent instituée pour connaître du cas des agents et fonctionnaires qui se trouveraient, en raison de leur âge ou de leur état de santé, dans l'impossibilité d'exercer normalement leurs fonctions. Cette commission, dont la composition sera fixée par décret, pourra proposer à l'administrateur la mise à la retraite immédiate des agents visés au présent alinéa; lorsque les intéressés n'auront pas droit à pension de retraite, en application des dispositions du statut, la commission pourra fixer le montant de la compensation qu'il conviendrait de leur attribuer.

Une commission spéciale, dont la composition sera fixée par décret, pourra proposer à l'administrateur le licenciement immédiat des agents de toutes catégories qui auraient été condamnés pour des crimes ou délits de droit commun.

Les commissions prévues aux deux alinéas précédents cesseront d'exercer les attributions qui leur sont conférées par le présent décret le jour où entreront en vigueur les dispositions du statut révisé comme il est dit au présent article.

Art. 11. — L'administrateur de la ville de Marseille pourra engager dans le délai

de trois mois à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du présent décret, une procédure de revision amiable des conventions en cours à la date de publication du présent décret, que la ville de Marseille a conclues en vue d'assurer le logement de la population, la réalisation d'améliorations urbaines, l'édification et l'exploitation d'ouvrages publics, le fonctionnement d'œuvres d'intérêt local ou général, et d'une façon générale le fonctionnement des services publics. Au cas où un accord ne serait pas intervenu avant le 1^{er} janvier 1940 ou si les conditions de la revision n'étaient pas approuvées dans leur ensemble par l'autorité compétente dans les formes prévues par le présent décret, la revision sera effectuée d'office, sur la demande de l'administration, transmise par le préfet des Bouches-du-Rhône, par décret rendu sur avis conforme du conseil d'Etat.

Jusqu'au moment où sera effectuée la revision prévue au présent article, aucune construction nouvelle ne pourra être entreprise en vertu de la convention conclue avec la Société immobilière de constructions de Paris et approuvée par le décret du 21 septembre 1932.

Art. 12. — En vue notamment de favoriser le développement économique de la ville de Marseille et de coordonner l'exécution des grands travaux intéressant le département des Bouches-du-Rhône, la ville et les ports, il est institué une commission consultative comprenant le préfet des Bouches-du-Rhône, président, l'administrateur de la ville, huit membres désignés deux par le conseil général, quatre par le conseil municipal, deux par la chambre de commerce, le directeur des services techniques de la ville de Marseille, le trésorier-payeur général, l'ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé du service ordinaire et l'ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé du service maritime.

A la demande des collectivités intéressées, le préfet soumettra à l'avis de la commission les projets de travaux du département, de la ville ou de la chambre de commerce, qui présenteraient un intérêt commun.

TITRE IV

DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE A MARSEILLE

Art. 13. — La réunion de l'ensemble des établissements communaux d'assistance et de bienfaisance de la ville de Marseille forme un établissement public, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommé « Administration de l'assistance publique à Marseille ».

L'administration de l'assistance publique à Marseille exerce l'ensemble des attributions conférées auxdits services et établissements par la législation en vigueur.

Art. 14. — L'administration de l'assistance publique à Marseille est placée sous la haute autorité de l'administrateur de la ville ainsi que du préfet, et du ministre de la santé publique et soumise au

contrôle d'un conseil de surveillance. La direction en est confiée à un directeur responsable nommé par décret sur la présentation de l'administrateur.

Art. 15. — Un règlement d'administration publique déterminera dans le délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du présent décret les règles générales auxquelles seront soumis l'organisation et le fonctionnement de l'administration de l'assistance publique à Marseille et notamment la composition du conseil de surveillance, les attributions respectives du conseil et du directeur, et le statut du directeur. Il fixera également les conditions dans lesquelles les charges de l'assistance médicale gratuite seront réparties entre les collectivités intéressées.

Art. 16. — Les demandes d'admission au bénéfice des lois d'assistance visées par l'article 1^{er} du décret du 30 octobre 1935 sont adressées au directeur de l'administration de l'assistance publique, qui les transmet, après les avoir instruites, aux commissions créées en exécution du décret précité du 30 octobre 1935.

Art. 17. — La revision du statut des agents des établissements d'assistance et de bienfaisance sera poursuivie dans les conditions prévues à l'article 10.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 18. — Les fonctions d'officier de l'état civil sont exercées par le président du conseil municipal ou, à défaut, par les membres du conseil qu'il délègue à cet effet.

Les bureaux de vote sont présidés par le président et les membres du conseil municipal dans l'ordre du tableau ou, à défaut, par les électeurs désignés par le préfet.

Les commissions prévues par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 7 juillet 1874 sont présidées par l'administrateur de la ville ou, à défaut, par un délégué désigné par lui.

Art. 19. — Il sera procédé à un inventaire financier faisant apparaître au 31 décembre 1939 la situation exacte de la ville. Le déficit constaté sera liquidé au moyen d'un emprunt d'égale somme qui sera obligatoirement contracté par la ville.

Art. 20. — Le présent décret entrera en vigueur un mois après sa publication au *Journal officiel*, à l'exception du titre IV dont les dispositions entreront en vigueur le jour de la publication du règlement prévu à l'article 15.

Art. 21. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, le ministre des finances, le ministre de l'intérieur, le ministre de la santé publique et le ministre des travaux publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent dé-

cret qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 20 mars 1939.

ALBERT LEBRUN.

Par le Président de la République:
Le président du conseil, ministre
de la défense nationale et de
la guerre,

ÉDOUARD DALADIER.

Le ministre des finances,
PAUL REYNAUD.

ANNEXE

au décret relatif à la réorganisation de la ville de Marseille.

Rapport déposé par les enquêteurs du Comité de Réorganisation Administrative sur l'administration de Marseille.

Nous avons l'honneur de résumer ci-dessous les résultats de l'enquête que nous avons effectuée dans les services municipaux de Marseille.

Des circonstances propres à la ville de Marseille en rendent l'administration difficile. Son immense territoire, cinq fois supérieure à la ville de Lyon, et le développement corrélatif de sa voirie chargent son budget de dépenses permanentes particulièrement lourdes. Le développement de sa population au cours de ces dernières années est peut-être unique en France: le nombre total de ses habitants est en effet passé de 550.000 en 1913 à plus de 800.000 en 1931; il approche aujourd'hui le million. Cette population sans cesse accrue, qui est pour la plus grande part une population pauvre, crée plus de charges à la ville qu'elle ne lui apporte de ressources véritables, le nombre considérable des étrangers et Nord-africains de passage, sans domicile de secours bien établi, pèse lourdement sur les établissements hospitaliers, dont les déficits sont, en vertu des dispositions spéciales de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1893, supportées par le budget municipal. Le problème du logement comme celui des transports, s'est, par ailleurs, posé à Marseille avec plus d'acuité que partout ailleurs; ses répercussions sur les finances locales ont été lourdes.

Ces circonstances seules rendraient nécessaires la mise en œuvre de procédés administratifs adaptés à l'ampleur des problèmes nouveaux qui se posent aujourd'hui devant les services municipaux et les autorités locales. Aussi bien le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il a récemment déposé sur le bureau de la Chambre, a-t-il reconnu que les seules dispositions de la loi du 3 avril 1884 ne répondaient plus aux besoins que comporte l'administration de la seconde ville de France.

Mais, au surplus, les rapports de la Cour des Comptes et des inspections générales, et l'enquête que nous venons d'effectuer sur place, ont démontré que depuis de longues années les municipalités qui se sont succédé à l'hôtel de ville de Marseille n'ont pas eu clairement conscience des responsabilités qui pesaient sur elles. Il convient de dégager les traits essentiels des abus constatés avant de définir la portée des moyens nouveaux que l'Etat se doit de mettre en œuvre.

Les méthodes appliquées à Marseille pour la direction des services et le recrutement des agents, aussi bien que la conception et l'application du statut du personnel municipal, sont directement opposées aux règles d'une saine gestion administrative. L'étude de divers contrats conclus pour l'exécution des travaux ou pour le fonctionnement de services publics amène à cette conclusion que les représentants de la ville n'ont pas toujours défendu efficacement les intérêts collectifs dont ils avaient la charge. Leur gestion est, pour une large part, responsable des difficultés financières où la ville se débat depuis de longues années. Les impôts, cepen-

dant fort lourds, ne fussent même pas à assurer la vie courante des services administratifs; des achats de matériel et des travaux d'édilité indispensables à la sécurité et au développement de la ville n'ont pu être effectués faute de ressources.

I. — LA DIRECTION DES SERVICES MUNICIPAUX

La gestion administrative de la ville de Marseille se caractérise depuis de nombreuses années par un affaiblissement progressif et un démembrement de l'autorité dont les causes doivent être recherchées à la fois dans les conditions où s'exercent les pouvoirs conférés par la loi au maire et à ses délégués, et dans l'esprit avec lequel a été conçu puis appliqué le statut propre au personnel municipal.

La loi du 5 avril 1884, en confiant au maire le pouvoir d'administrer la commune, a cependant prévu qu'il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints et, en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal. L'esprit de ce texte, qui tend à assurer au maire une collaboration nécessaire, sans, pour autant, conduire à un démembrement de ses pouvoirs, a été entièrement allégué par l'application constante qui en est faite à Marseille. Plus de quarante délégations, réparties entre un certain nombre de membres du conseil municipal, ont été consenties par le maire. L'autorité de ce dernier se trouve ainsi médiatisée, en même temps qu'elle est émietlée par le nombre et la dispersion des services, comme par les habitudes acquises. Chacun des services municipaux tend ainsi, peu à peu, à se constituer en une sorte d'administration autonome sous la direction d'un adjoint ou conseiller délégué, sans que le maire puisse effectivement exercer sur eux cette surveillance dont la loi a fait la condition même de sa responsabilité. Ces pratiques, fort anciennes à Marseille, ont été maintes fois critiquées par diverses missions d'enquête comme par les rapports annuels de la Cour des Comptes: elles comptent certainement parmi les causes premières des abus administratifs et financiers tant de fois décrits.

II. — LE PERSONNEL MUNICIPAL

De ces abus mêmes, le personnel de la ville de Marseille offre maints exemples caractéristiques.

Le problème du personnel municipal est sans doute l'un des plus graves que pose la réorganisation administrative de la ville de Marseille: non seulement à cause de l'importance des dépenses de personnel, qui s'élèvent pour 1939 à quelques 150 millions de francs (non compris les dépenses relatives aux pensions de retraites et secours de diverses natures), mais encore parce que les méthodes qui président au recrutement et à l'utilisation du personnel conditionnent étroitement la vie administrative de la cité.

Au 1^{er} décembre 1936, le nombre total des agents employés et ouvriers municipaux de la ville de Marseille (non compris le personnel des hospices et du bureau de bienfaisance) s'élevait à 7.603. Depuis une dizaine d'années les effectifs ont d'ailleurs accusé, sur un rythme presque constant jusqu'au 1^{er} janvier 1935, et avec un peu plus d'irrégularité depuis cette date, un accroissement que l'on peut chiffrer à 36 p. 100 environ pour la période écoulée depuis le 1^{er} janvier 1931. Certains services ont été particulièrement touchés par cette évolution, notamment le service des cimetières, dont le personnel s'est accru de 84 p. 100, les services de voirie et nettoyage dont les effectifs globaux se sont accrus de 75 p. 100; l'atelier de la voirie, dont le personnel est passé de 15 unités en 1925 à 75 en juin 1935, et 240 en décembre 1938, etc.

Il n'apparaît pas que ces recrutements massifs aient toujours correspondu à des besoins réels des services, et si la municipalité actuelle, en décidant, à la fin de l'année 1937, d'arrêter le recrutement de tout le personnel titulaire et auxiliaire, a reconnu par là même que les effectifs dont elle dispose sont pléthoriques, elle est dans l'impossibilité de chiffrer, avec certitude, la réduction qu'ils devraient subir pour être ramenés à un niveau raisonnable. Alors d'ailleurs que le statut du personnel municipal fait du concours ou, en certains cas, de l'examen professionnel, la

condition même du recrutement, l'administration a, de tout temps, manifesté une réputation marquée à observer cette réglementation fort raisonnable: si on néglige les concours réservés aux agents déjà en fonctions, 123 emplois seulement ont été mis au concours au cours de ces huit dernières années, alors que les effectifs du personnel marquaient au cours de la même période un accroissement de plus de 2.000 unités. L'accroissement actuel des effectifs est dû, pour la plus grande part, aux embauchages massifs d'employés ou ouvriers auxiliaires effectués sans contrôle par les adjoints ou conseillers délégués aux divers services municipaux, à concurrence de 315 unités en 1931, 815 en 1932, 230 en 1933, 475 en 1934, 681 en 1935, 202 en 1936, 91 en 1937. Ces recrutements paraissent avoir continué entre les mains des délégués au moyen d'action ou de pression extra-administrative. Un exemple fera d'ailleurs nettement ressortir certains aspects de cette méthode: le 12 décembre 1936, le personnel affecté au nettoyage et à l'enlèvement des ordures ménagères, décide brusquement de se mettre en grève et d'occuper les garages et ateliers; la municipalité se préoccupe aussitôt d'embaucher un personnel de remplacement, près de 400 auxiliaires sont ainsi recrutés: ils sont aujourd'hui encore en fonction (certains mêmes titulaires) et répartis entre divers services, bien que la grève ait pris fin aussitôt commencée et qu'aucun licenciement n'ait été prononcé pour faits de grève.

Tout à fait analogue, au surplus, est la situation d'établissements gérés par des collèges distincts du conseil municipal; on a vu notamment la commission administrative des hospices et hôpitaux, où les délégués du préfet sont cependant en majorité, prendre une délibération réservant à chacun de ses membres envisagé individuellement un droit de présentation à une certaine proportion des emplois vacants: si cette délibération, qui portait par trop atteinte au principe de l'administration collégiale, n'a point reçu l'agrément nécessaire du préfet, elle est en fait observée.

L'action exercée à cet égard sur les services par les adjoints et conseillers délégués est d'autant plus regrettable que plus de 2.000 agents ainsi recrutés devaient obtenir en 1938, à la suite d'une opération de titularisation d'anormale importance, leur intégration définitive dans les cadres permanents de l'administration municipale, sans qu'aucune garantie spéciale soit exigée de chacun d'eux (une seule des 2.300 et quelques demandes de titularisation adressée au maire aurait fait l'objet de la part des chefs de service d'un avis défavorable), et que les auxiliaires non titularisés bénéficient depuis 1937 d'un « contrat collectif » qui leur assure la stabilité effective de l'emploi.

Il convient dans ces conditions de rechercher quelle a été la qualité morale et professionnelle du personnel ainsi recruté et la mesure dans laquelle de telles opérations ont pu répondre à un accroissement réel de l'activité des divers services. Or, il est constant, notamment, que parmi les 2.312 agents titularisés en 1938, les repris de justice ne sont pas rares. Bien que pour 700 d'entre eux seul l'extrait n° 3 du casier judiciaire ait pu être représenté, nous avons pu relever 77 condamnations dont plus de 40 prononcées à l'encontre d'agents recrutés antérieurement au 15 mai 1935, date d'installation de l'actuelle municipalité. Presque toutes ont été prononcées pour vol simple, recel et vol, ou abus de confiance, une pour vol qualifié crime, une pour insoumission à la loi sur le recrutement en temps de guerre, deux pour tenue illicite de maison de jeux, une pour usurpation de fonctions. Un certain nombre d'entre elles ont été prononcées contre des étrangers expulsés, naturalisés depuis lors. Quelques agents enfin paraissent avoir été recrutés alors qu'ils étaient sous le coup d'une décision d'interdiction de séjour.

Parmi les agents que le maire, sur l'avis de la commission constituée en vue de connaître des cas litigieux, a refusé de titulariser, mais qui demeurent « auxiliaires permanents » d'une collectivité publique, figurent un sieur N. condamné pour trafic de stupéfiants, un sieur P., récidiviste de la désertion en temps de paix, un sieur D. condamné à cinq ans de prison pour meurtre et huit autres délinquants de moindre importance.

Dans un corps tel que celui des sapeurs-pompiers, où le conseil d'administration dispose cependant de pouvoirs sans appel pour agréer ou refuser les candidats qui lui sont proposés il arrive ainsi que des agents, durant leur présence au corps, soient condamnés pour trafic de stupéfiants (sieur N., arrêt de la cour d'Aix, 7 juillet 1938), pour embauchage de fille en vue de la débauche (sieur R., tribunal correctionnel de Tarascon, 18 février 1936). Il arrive même qu'un agent, condamné à un mois de prison en 1929 pour émission de chèques sans provision, puisse effectuer sa peine au cours de son congé annuel, sans que son corps en soit informé durant plus de neuf ans.

Des agents du service de nettoyage, compromis dans une récente affaire de cambriolage à main armée, sont de même détenus depuis quelques semaines à la prison départementale; on doit à la vérité d'ajouter que leur révocation vient d'être prononcée.

De tels faits sont trop nombreux et atteignent trop de services divers pour qu'on puisse être tenté d'y voir une simple coïncidence. Ils se relient sans conteste aux procédés de recrutement mis en œuvre par la municipalité.

Aussi bien, de façon plus générale, le choix des adjoints paraît-il avoir été conduit par des considérations autres que l'intérêt de l'administration. Le rendement général des services s'en est ressenti, en même temps que l'autorité de leurs chefs se trouvaient considérablement affaiblie. L'insuffisance de la qualification professionnelle d'un grand nombre d'agents est en outre rendu plus sensible encore par l'étonnante inflation des fonctions dites « d'autorité »; qu'il suffise d'indiquer ici que, d'après les états fournis par les services, le nombre des emplois de directeur, sous-directeurs et assimilés est passé, successivement de 19 en 1925 à 27 en 1929 et à 63 en 1935, pour retomber à 58 en 1938, par suite de l'arrêt de l'avancement.

Il apparaît enfin, et des exemples précis pourraient être cités, que l'accroissement des effectifs a toujours précédé le développement de l'activité des services; pour certains d'entre eux, l'augmentation du rendement reste inférieure à l'augmentation réelle des cadres; pour d'autres, un important personnel recruté pour une tâche déterminée est demeuré en fonctions, bien que cette tâche même fût achevée; pour d'autres encore la proportion constatée entre les dépenses de matériel et les crédits de personnel ne laisse pas de surprendre et d'inquiéter: le service des sapeurs-pompiers à qui les budgets ont alloué en 1938 et 1939 respectivement 9.519.000 et 10.728.000 fr. de crédits de personnel ne se voyait attribuer au titre du matériel, pour les mêmes exercices, que 400.000 puis 500.000 fr.

La situation est encore aggravée par les règlements prévus par le statut du personnel municipal, qui aboutissent, en fait, à substituer à l'avancement au choix l'avancement pur et simple à l'ancienneté. Les tableaux d'avancement, au surplus, sont dressés par une commission, unique pour tous les grades, dont les membres, chargés de représenter le personnel, appartiennent pour la plupart aux catégories subalternes de la hiérarchie et sont appelés aussi bien à contrôler et à noter leurs supérieurs qu'à décider des nominations au grade de directeur. Si nous ajoutons que les conseils de discipline marquent une tendance très nette à absoudre, parfois contre toute attente, les manquements qui leur sont déférés et que le statut ne comporte ni limite d'âge ni procédure effective de réforme, on apercevra l'extrême gravité que présente l'ensemble des problèmes concernant le personnel municipal.

III. — LES CONVENTIONS

Un certain nombre de conventions importantes conclues par la ville de Marseille, et dont la plupart sont encore en cours d'exécution, permettent d'apprécier dans quelle mesure les intérêts administratifs et financiers de la commune ont pu être défendus par ses représentants. La Cour des Comptes, en ses rapports annuels, a d'ailleurs maintes fois dénoncé ce que ces conventions et les avenants qui les ont modifiées ou complétées comportent d'inexplicablement onéreux pour les finances communales.

Parmi les conventions qui ont pour objet le fonctionnement de services publics divers, la convention de l'assainissement et surtout celle des tramways, qui assurent en fait à leurs titulaires une rémunération proportionnelle au montant de leurs dépenses, présentent ce trait commun que leurs clauses n'intéressent pas le concessionnaire à une gestion économique du service.

Plusieurs conventions récentes, dont l'origine remonte d'ailleurs à une précédente municipalité, ont eu pour objet la construction et l'exploitation d'ouvrages publics présentant un intérêt général (habitations à loyer modéré de la S. O. G. I. M. A., stade municipal, marché aux porcs, foire de Marseille). En liant arbitrairement la construction et l'exploitation, rémunérant celle-ci par un prix forfaitaire, parfois fixé avec largesse, et réglant au contraire celle-ci dans des conditions telles que le titulaire du contrat se trouve presque nécessairement désintéressé de la bonne marche de l'exploitation, la ville en même temps qu'elle éludait les règles de publicité posées par l'ordonnance de 1837 touchant la passation des marchés communaux a permis sans doute aux concessionnaires d'obtenir pour la seule construction d'importants bénéfices.

La menace que ces diverses conventions font peser sur l'équilibre des finances communales est particulièrement lourde. Quelques faits précis le démontreront :

Le déficit de gestion du réseau des tramways de Marseille à la charge du budget municipal, est allé croissant régulièrement de 3.200.000 fr. en 1936 à 24.900.000 fr. en 1938 ; en 1936 il s'éleva, malgré une hausse sensible des tarifs, à plus de 28 millions de francs ; il atteint 47 millions pour l'exercice 1937.

La convention passée par la ville le 27 septembre 1932 avec la société de la foire de Marseille en vue de la construction et de l'exploitation d'un palais des congrès illustre certains aspects de la gestion municipale : la construction du palais, entreprise et achevée avant que soit obtenue l'autorisation nécessaire et avant que soit conclue la convention définitive a coûté à la ville le prix forfaitaire de cinq millions, pour lesquels le conseil municipal dut recourir à l'emprunt ; bien que la participation de la société aux charges d'amortissement fut fixée à un montant annuel de 250.000 fr., la rédaction défectueuse du cahier des charges lui a permis jusqu'ici de soulever divers litiges dont elle a argué pour différer certains de ses paiements.

La convention conclue en 1932 entre la société immobilière de constructions de Paris en vue de la construction, à Marseille, d'immeubles d'habitations à loyer modéré (immeubles dits de « la C. O. G. I. M. A. ») a de même permis au titulaire de la convention rémunéré par un prix forfaitaire, de réaliser, grâce aux marchés obtenus des entrepreneurs, d'appréciables bénéfices : une partie des charges financières incombe actuellement à la ville, et cette charge risquerait de devenir fort lourde si les tranches de construction non encore entreprises étaient maintenant réalisées.

Les conventions conclues pour la construction et l'exploitation du stade municipal et du marché aux porcs procèdent des mêmes conceptions, et ont entraîné les mêmes mécomptes.

Dans l'affaire du marché aux porcs, non seulement la ville a renoncé aux garanties et aux avantages de l'adjudication publique mais encore l'ensemble des clauses financières de la concession primitive et de la convention du rachat peut se synthétiser ainsi : pour payer des travaux évalués à 2.600.000 fr. la ville abandonne pendant deux années et demie des recettes d'un montant annuel de 280.000 environ ; après quoi sa dette est arrêtée à 3.400.000.

IV. — SITUATION FINANCIÈRE

Un examen impartial de la situation financière de la ville de Marseille fait ressortir quelles ont été les conséquences tangibles des errements suivis par les municipalités successives.

Les difficultés financières sont constantes à Marseille depuis plusieurs années. Les budgets

supplémentaires des exercices 1935, 1937 et 1938 ne s'équilibrent que par les recours à l'emprunt. Depuis 1936, la trésorerie n'est assurée — et d'une manière précaire — que grâce aux avances de l'Etat.

Cette situation est imputable pour une part importante aux circonstances particulières à la ville de Marseille. Mais les erreurs et les abus plus haut signalés ont contribué au déséquilibre financier dans une mesure d'autant plus large qu'ils se sont étendus, suivant une pente naturelle et parfois à l'instigation de la municipalité elle-même, à divers organismes publics ou semi-publics dont les dépenses ou le déficit sont, en définitive, supportés par la ville.

Du point de vue strictement financier, il convient d'évaluer le montant des déficits successifs, et chercher dans quelles conditions ont pu être votés et approuvés des budgets qui contenaient en puissance de tels déséquilibres. La persistance du déficit pose, d'autre part, le problème de la trésorerie et celui de la dette ; il importe enfin de dégager la situation actuelle du budget et les perspectives prochaines.

a) *Les déficits budgétaires.* — Le déficit de l'exercice 1935 a été évalué à 39 millions et liquidé, ainsi que les déficits antérieurs, par un emprunt de 89 millions émis en 1936.

Pour les exercices suivants, en rapprochant les chiffres des recettes constatées des engagements de dépenses, et en éliminant les opérations de trésorerie et les reports d'un exercice à l'autre, on obtient les chiffres approximatifs ci-dessous :

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	DÉFICIT
(Millions de francs.)			
1936.....	331	387	56
1937.....	324	471	147
1938.....	449	544	95

La situation budgétaire, déjà peu favorable en 1936, a été singulièrement aggravée par les augmentations de dépenses inconsidérément votées pour 1937. En 1938, les dépenses ont continué à s'accroître, malgré les efforts déployés par la municipalité sous l'insistante pression du ministère des finances qui avait fait de la réalisation d'économies la condition absolue de l'aide de l'Etat.

Aussi, bien que de lourdes majorations d'impôt aient été consenties, et bien que l'Etat ait augmenté ses subventions et les attributions sur fonds communs, le déficit dépasse encore 20 p. 100 des recettes totales.

Les budgets primitifs ont cependant toujours été votés en équilibre. Mais si l'on excepte celui de 1938, ils comportent tous des évaluations de recettes majorées. Notamment, les subventions de l'Etat et les attributions sur fonds communs sont escomptés avec un large optimisme, que le démenti des faits n'entame nullement. Le budget de 1937 s'équilibre au moyen « d'avances de l'Etat gagées sur les bonis exceptionnels provenant de la reprise économique », dont on attend 53.844.434 fr.

Quant aux budgets supplémentaires, ils sont établis assez tard pour que les résultats de l'exercice soient connus — ce sont, en fait, des actes de régularisation plutôt que des budgets véritables. Aussi peuvent-ils faire état des plus-values de recettes, mais ils ne tiennent nul compte des moins-values. Bien plus, ils escomptent la rentrée de diverses créances litigieuses ou pratiquement irrécouvrables ; et précisément, parce qu'elles ne sont pas recouvrées, ces créances contribuent à l'équilibre apparent de plusieurs budgets supplémentaires successifs.

Les budgets de dépenses contiennent aussi un déficit latent au budget supplémentaire, les crédits évaluatifs sont, presque systématiquement, fixés à des niveaux trop bas ; il en résulte un gonflement des budgets supplémentaires pour l'équilibre desquels les ressources réelles font défaut.

Au surplus, certains services municipaux n'hésitent pas engager des dépenses sans

crédits. L'institution d'un contrôle municipal des engagements n'a pas mis fin à ces pratiques, les services se contentant de ne pas soumettre au contrôleur les engagements irréguliers. Une fois les travaux exécutés, la dépense est finalement payée au moyen d'un crédit pour « dépenses arriérées » qui figure pour plusieurs millions à chaque budget supplémentaire. Aucune sanction n'a jamais été prise contre les responsables des engagements irréguliers ou occultes.

b) *La trésorerie.* — Les déficits accumulés depuis 1936 atteignent ainsi 298 millions. Un seul emprunt a été émis pour y faire face, qui a produit net 89.985.660 fr. Il a donc fallu faire appel pour 208 millions à des expédients de trésorerie dont les plus employés ont consisté à différer les paiements et à solliciter les avances de l'Etat.

Le solde des avances de l'Etat s'élevait, au 31 décembre 1938, à 59.534.000. A des titres divers (contingents pour la police, la faculté de médecine, etc.) la ville devait encore 72 millions à l'Etat. Elle devait plus de 23 millions au département, 22 aux hospices, 7 à la compagnie des tramways, 7 au personnel municipal (rappel de l'échelle mobile), 4 à divers entrepreneurs.

Enfin on a dû employer au paiement des dépenses courantes certaines recettes grevées d'affectations spéciales, telles que des fonds d'emprunt à objet défini et les ressources de la taxe de séjour.

c) *La dette.* — En même temps s'accroissait la dette dont le tableau ci-dessous retrace l'évolution depuis 1928.

Il groupe sous la dénomination de dette consolidée les emprunts et les engagements à terme qui n'ont d'autre garantie que les centimes, ou les ressources générales du budget. Cette dette qui n'avait que peu varié de 1923 à 1933 a augmenté modérément de 1933 à 1936, puis a subi une hausse brutale, elle a plus que doublé en quatre ans (1933-1939).

On doit ajouter que la dette flottante (avances de trésorerie et dettes courantes), qui avait été à peu près effacée par l'emprunt de liquidation de 1936, s'est rapidement reconstituée et dépasse aujourd'hui 190 millions.

DETTE EN CAPITAL (Millions de francs.)

	Consolidée	Eventuelle	Flottante (évaluation).
1 ^{er} janvier 1928.	216	77	»
1 ^{er} janvier 1929.	213	74	»
1 ^{er} janvier 1930.	207	71	»
1 ^{er} janvier 1931.	227	79	»
1 ^{er} janvier 1932.	208	142	»
1 ^{er} janvier 1933.	227	150	»
1 ^{er} janvier 1934.	241	156	»
1 ^{er} janvier 1935.	244	291	80
1 ^{er} janvier 1936.	259	297	»
1 ^{er} janvier 1937.	371	304	»
1 ^{er} janvier 1938.	386	297	180
1 ^{er} janvier 1939.	493	304	190

Sous la dénomination de « dette éventuelle », ce tableau comporte, d'une part, certaines dettes de la ville gagées sur des ressources non fiscales (versements des tramways, la société nationale des chemins de fer français, de la régie du gaz) ; d'autre part, les dettes des organismes d'habitations à bon marché dont la ville a assuré la garantie. Les premières ont pour contrepartie des actifs réels, et elles n'intéresseraient le budget que dans le cas où les ressources prévues pour faire face à leurs charges seraient insuffisantes. Les plus dangereuses pour la ville sont celles intéressant la société de gestion immobilière de la ville de Marseille.

Parmi les dettes garanties par la ville, les plus importantes sont celles de l'office municipal d'habitations à bon marché. Cet office a conduit ses opérations d'une façon telle que les loyers, nets de frais de gestion, représentent seulement 1 p. 100 du coût des constructions. Ainsi les ressources de l'office sub-

viennent à peine aux amortissements; quant à l'intérêt des emprunts dont plusieurs ont été conclus à des taux onéreux, il incombe à la ville. Aussi n'est-ce pas sans inquiétude que l'on voit figurer au budget de l'office d'importants programmes de constructions nouvelles.

d) *Les perspectives budgétaires et la capacité fiscale.* — Si l'on cherche à déduire de la situation présente des perspectives d'avenir, il convient de noter que le budget de 1939 bénéficiera de nouvelles majorations des subventions de l'Etat et des attributions sur fonds communs.

Le projet établi par le conseil municipal comporte la création d'environ 34 millions et demi de ressources fiscales nouvelles. Enfin des économies sont attendues de la suspension du recrutement et les crédits de matériel ont été sensiblement réduits.

En admettant que cette réduction soit effective et ne se traduise pas par un gonflement des crédits supplémentaires, on peut estimer que l'exécution du budget de 1939 laissera un déficit d'une quarantaine de millions au minimum correspondant à environ 270 centimes supplémentaires.

Encore les charges des emprunts de liquidation de déficit ne figurent-elles au projet de budget que pour 4.339.000. La charge réelle que devra supporter, de ce chef, le budget de 1940, sera probablement plus élevée.

Les taxes indirectes ayant subi des augmentations massives, l'essentiel des ressources nouvelles devra être cherché dans les centimes. Pour apprécier le montant de ces derniers, il convient de tenir compte des taxes directes qui ont la même assiette (la valeur locative) et la même incidence par le fait qu'elles frappent les faits de propriété, de profession, d'habitation. En convertissant les taxes en leur équivalent en centimes, le montant cumulé des centimes et des taxes de même incidence, a subi la progression suivante:

1934.....	4.132
1938.....	4.483
1939.....	4.633

(Projet de budget primitif.)

Pour obtenir l'équilibre réel du budget, il faudrait porter le chiffre de 1939 aux environs de 1.900 centimes, les majorations subies depuis 1934 équivalaient alors à 870 centimes, soit 76 p. 100 de la charge fiscale de 1934.

Or, dès 1938, certains appartements ne trouvaient plus preneur à cause du montant de la contribution mobilière; c'est le signe que les limites de la capacité fiscale étaient atteintes.

Les augmentations de taxe qu'il serait nécessaire d'édictier pour assurer l'équilibre des budgets de 1939 et de 1940 devront donc être suivies d'une politique de dégrèvements à défaut de laquelle l'activité même de la cité serait menacée.

En résumé, le déficit est constant, la dette a doublé en quatre ans, la Trésorerie est aux abois, les impôts déjà lourds sont cependant insuffisants. Seule une politique énergique et persévérante d'économies peut sauver les finances de la ville. Ainsi que l'écrivait, en décembre 1937, une précédente mission d'enquête: « L'assainissement des finances municipales de Marseille est subordonné à une réforme de l'organisation administrative ».

V. — IDÉES DIRECTRICES DU PROJET DE DÉCRET

C'est cette réforme qu'apporte le projet soumis au comité de réorganisation administrative. En vue de mettre un terme aux abus signalés et de donner à l'administration marseillaise les moyens d'action nécessaires, le projet tend à la fois à doter la ville du personnel qualifié qui lui fait actuellement défaut et, sans en augmenter par trop la portée théorique, à rendre plus efficace la tutelle exercée sur les délibérations du conseil municipal. Il permettrait enfin d'assurer, en des domaines précis, un assainissement rapide de l'administration locale.

Le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre tendait à transposer à Marseille le régime administratif applicable à la ville de Paris et au département de la Seine. Les résultats de notre enquête nous conduisent à penser qu'une telle organisation s'adapterait difficilement aux conditions locales et qu'au surplus l'ampleur et l'urgence de la tâche à réaliser exigent une réforme plus radicale et l'introduction à Marseille d'un régime municipal exceptionnel.

a) *Le pouvoir d'administrer.* — Nous proposons de confier à un administrateur extraordinaire, nommé par le pouvoir central et placé sous l'autorité immédiate du président du conseil, l'ensemble des attributions actuellement exercées par le maire et, en outre, les pouvoirs de police municipale que ce dernier s'était vu retirer par la loi du 8 mars 1908.

En concentrant la direction de tous les services municipaux entre les mains d'un homme qui puisse se consacrer entièrement à sa tâche administrative, cette réforme établira l'unité de direction et la continuité de vues. Elle permettra la restauration de notions d'autorité et de responsabilité.

Elle n'aurait cependant qu'une portée limitée, si l'administrateur de la ville de Marseille n'était doté d'un statut qui, garantissant la qualité de sa formation administrative, assure aussi son indépendance vis-à-vis des pouvoirs locaux: le projet précise donc qu'il devra être choisi parmi les membres en activité des grands corps de l'Etat et que son mandat, dont la durée est fixée à six années, ne pourra, en dehors de son expiration normale, lui être enlevé que par décret délibéré en conseil des ministres. Le projet précise surtout qu'il ne pourra recevoir de la ville, et sous quelque forme que ce soit, aucune autre rémunération que celle que le Gouvernement aura déterminées. Dans l'exercice de ses pouvoirs propres, comme dans la préparation et l'exécution des décisions du conseil municipal, l'administrateur doit ainsi, sous le contrôle du pouvoir central, bénéficier d'une nécessaire stabilité et d'une large indépendance.

Le projet se préoccupe de doter le chef de l'administration marseillaise de collaborateurs aptes à le seconder. La faiblesse des cadres de direction dans certaines des grandes villes françaises a donné lieu à maintes critiques; à Marseille, plus que dans toute autre commune, en raison de la lourde tâche de réorganisation et de redressement que l'administrateur devra mener à bien dans un laps de temps relativement bref, la question de l'encadrement du personnel local se pose avec une acuité particulière. A cette nécessité répond la nouvelle organisation des postes de secrétaire général, de directeur des services financiers et de directeur des services techniques; les titulaires en seraient nommés par l'Etat, sur proposition de l'administrateur; ils seraient dotés d'un statut fixé par décret. Leur rôle doit être à la fois d'exercer une direction effective des services et du personnel et d'apporter dans la préparation et l'exécution des délibérations du conseil municipal, une compétence et une autorité qui permettent d'éviter le retour d'abus semblables à ceux que nous avons soulignés.

b) *Le pouvoir délibérant et la tutelle.* — Il ne suffit d'ailleurs pas d'organiser l'administration actuelle sur des bases nouvelles: des mesures strictes doivent être prises en vue de faciliter l'exercice de la tutelle sur les délibérations du conseil municipal.

..... Aussi bien s'agit-il moins de restreindre les pouvoirs de délibération et de décision du conseil municipal que de réformer les conditions d'exercice de la tutelle administrative. Le projet, s'il évite d'étendre à l'excès les limites théoriques du pouvoir de tutelle, s'efforce d'en rendre l'usage plus sûr et plus efficace que par le passé. A cette nécessité doit répondre l'obligation faite à l'autorité supérieure de viser dans les actes portant approbation d'une délibération du conseil municipal l'avis obligatoirement émis à son endroit par l'administrateur de la ville; la possibilité de l'approbation tacite, consacrée par le décret du 5 novembre 1926, est de même supprimée.

L'ampleur de certains des problèmes que pose l'administration de la ville de Marseille,

et leurs répercussions certaines sur les finances de l'Etat nous a conduits au surplus, à l'idée de déssaisir en certaines hypothèses l'autorité préfectorale, voire tel ou tel ministre envisagé isolément, du droit d'approuver les délibérations du conseil municipal. Il en serait notamment ainsi lors de l'une quelconque des délibérations du conseil municipal qui aura fait l'objet de la part de l'administrateur d'un avis défavorable. Il en irait de même, en matière budgétaire, où des précautions spéciales devaient être prises, non seulement à cet égard, le projet confié aux ministres de l'intérieur et des finances le soin de régler le budget communal, mais encore il investit d'une mission permanente de contrôle une commission spéciale dont le statut est inspiré des dispositions d'un décret-loi du 12 novembre 1938, et il réserve au seul administrateur l'initiative des dépenses.

c) *Dispositions exceptionnelles.* — Aux dispositions organiques dont l'économie générale vient d'être retracée, s'ajoutent des dispositions exceptionnelles qui permettront à l'administrateur et au conseil municipal d'accomplir dans le plus bref délai le redressement qui s'impose. C'est ainsi qu'une revision d'ensemble du statut des agents, ouvriers et employés des services et établissements municipaux apparaît indispensable: l'article 10 du décret permettra d'y pourvoir en ménageant les situations acquises dans la limite compatible avec les possibilités financières de la ville et les nécessités d'une bonne administration.

Le rétablissement de l'équilibre financier de la ville exigera de la population de lourds sacrifices qui s'ajouteront à ceux consentis au début de 1938. Les impôts devront subir de nouvelles majorations tandis que la répression des abus froissera de nombreux intérêts. (Il n'est pas d'abus, dont quelqu'un ne vive, écrivait Turgot.) On admettrait difficilement, dans ces conditions, que les bénéficiaires des concessions dont on a vu plus haut quelques exemples pussent continuer à jouir des avantages que certains ont arrachés à l'impéritie des municipalités.

Dans le cas particulier des contrats de concession conclus par les collectivités locales, plusieurs décrets-lois récents ont ouvert un droit de revision à l'encontre du concessionnaire. Nous proposons d'aménager leurs dispositions pour les rendre applicables aux conventions en cours à Marseille. L'ouverture de ce droit de revision permettra à la nouvelle administration municipale d'obtenir plus aisément, et sans doute par voie de négociations amiables, l'amélioration des contrats en cours.

Pour l'avenir, la présence d'un personnel technique qualifié et le meilleur exercice de l'autorité de tutelle doivent permettre la conclusion de contrats équitables et sérieusement étudiés.

d) *Dispositions diverses.* — D'autre part, le développement économique de la ville conduit à envisager une collaboration entre le département, la ville et la chambre de commerce. A cet effet, reprenant une innovation du projet déposé par le Gouvernement, nous proposons l'institution d'un organisme consultatif qui pourra utilement coordonner les efforts de tous en vue du bien commun.

Le décret, enfin, se propose de transformer entièrement les conditions dans lesquelles fonctionnent à Marseille les établissements d'assistance et de bienfaisance, les dispositions que contient à cet égard la loi de 1851 ne sont plus adaptées aux problèmes que pose l'assistance dans une cité d'un million d'âmes, en complète évolution, à laquelle sa situation de grand port de transit entre la métropole et l'Empire impose des charges et des devoirs particuliers. La législation applicable à la ville de Paris, trop ancienne elle aussi, ne pourrait être purement et simplement transposée. Le projet tout en posant les bases essentielles du régime nouveau et en permettant à bref délai un retour au droit commun pour l'application de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, renvoie pour le surplus, à un règlement d'administration publique.

Les autres dispositions du projet complètent les dispositions déjà commentées et n'appellent pas d'observations particulières.