

Le Président

CONFIDENTIEL

lettre recommandée avec A.R.

Réf. : 146 / 066014 136 / 421

Le 07/04/2014

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 28 novembre 2013, la chambre a porté à votre connaissance ses observations définitives concernant la gestion de la commune de Perpignan au cours des exercices 2007 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Nicolas BRUNNER

Monsieur Jean-Marc PUJOL
Maire de la commune de Perpignan
HOTEL DE VILLE
1 Place de la Loge - BP 20931
66931 PERPIGNAN CEDEX

Rapport d'observations définitives n° 146/421 du 07/04/2014

COMMUNE DE PERPIGNAN

Exercices 2007 et suivants

S O M M A I R E

1. Présentation de la collectivité	6
2. La fiabilité des comptes	8
2.1. La consistance du patrimoine	8
2.1.1. Les immobilisations corporelles.....	8
2.1.2. Les immobilisations en cours	8
2.1.3. Les autres immobilisations	8
2.2. Les emprunts et dettes assimilées.....	9
2.3. La présentation formelle des comptes administratifs	10
2.4. La comptabilité des engagements et le rattachement des charges et des produits.....	10
2.5. Les restes à réaliser	11
2.6. Le respect des obligations de provisionnement	12
2.7. L'amortissement des immobilisations	13
2.8. L'enchaînement des résultats	13
2.9. La qualité des inscriptions budgétaires	14
2.10. Le contrôle interne et les outils de maîtrise de l'activité	15
3. La situation financière.....	17
3.1. Vue d'ensemble.....	17
3.2. L'évolution des charges	19
3.3. Evolution des produits	20
3.3.1. Subventions - péréquations.....	20
3.3.2. Les recettes du chapitre 70	21
3.4. L'investissement et son financement	21
3.4.1. Les emplois.....	22
3.4.2. Les ressources : la dette	22
3.4.3. L'accès au crédit	24
3.4.4. Les ressources : le financement disponible	24
3.4.5. Les dépenses et la variation du fonds de roulement.....	24
3.5. L'équilibre du bilan	25
3.5.1. Le niveau du fonds de roulement	25
3.5.2. Besoin en fonds de roulement.....	25
3.5.3. La trésorerie.....	26

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

3.6.	Les débats d'orientation budgétaire	26
3.6.1.	Les anticipations réalisées dans le DOB 2012	27
3.6.2.	Les perspectives dressées dans le DOB 2013	28
3.7.	Synthèse	28
4.	L'analyse des impôts locaux	29
4.1.	Mobilisation du potentiel fiscal	29
4.2.	Evolution des produits	30
4.3.	Evolution des taux	30
4.4.	Evolution des bases	30
4.5.	La répartition de l'effort contributif	31
4.6.	Les marges de manœuvre	32
5.	Le personnel	32
5.1.	Evolutions	32
5.2.	Répartition des effectifs et structure des emplois	33
5.3.	La neutralisation des mises à disposition par un subventionnement à due concurrence	34
5.4.	La place de la gestion prévisionnelle et les outils de pilotage	35
5.5.	Le temps de travail	36
5.5.1.	L'organisation du temps de travail	36
5.5.2.	L'absentéisme	37
5.5.3.	Les heures supplémentaires	39
5.6.	Le coût de la fonction RH	39
6.	Le partenariat public-privé du théâtre de l'Archipel	39
6.1.	Les étapes préalables	41
6.1.1.	Les frais engagés avant la livraison du bien	41
6.1.2.	Le contrat conclu avec le cabinet d'architecte	41
6.1.3.	Le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage	42
6.1.4.	L'évaluation préalable	42
6.1.5.	L'avis de la MAPPP : favorable, mais avec des réserves	51
6.2.	La conduite de la procédure	52
6.2.1.	Fondement	52
6.2.2.	Chronologie	52
6.2.3.	La sélection des candidatures	53
6.2.4.	Le dialogue compétitif	53
6.2.5.	Le classement des offres	54
6.2.6.	La phase de mise au point	54
6.3.	L'information de l'assemblée délibérante	56
6.4.	L'économie du contrat	56
6.4.1.	Les clauses financières	56
6.4.2.	L'intéressement à la performance	60
6.4.3.	Les financements externes	61
6.4.4.	Le sort de l'ouvrage en fin de contrat	62
6.5.	L'exécution du contrat	62
6.5.1.	Les avenants	62
6.5.2.	Le litige financier et le projet d'avenant afférent	65
6.5.3.	Les prolongations du délai de réalisation de l'ouvrage	65

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

6.5.4.	La part d'exécution confiée aux PME	66
6.5.5.	La charge financière pour la ville	66
6.5.6.	L'équilibre budgétaire de l'EPCC.....	67
6.5.7.	Le suivi du contrat de partenariat au moyen des rapports annuels.....	67
6.5.8.	Le recrutement d'un contractuel pour le suivi du contrat	68
6.5.9.	La traduction financière et comptable.....	68
6.5.10.	Le coût budgétaire pour la commune	69
6.6.	Un équipement qui déborde le cadre communal.....	70
6.7.	Conclusion	70
7.	La politique relative à la petite enfance	70
7.1.	Déterminants démographiques et principales caractéristiques de l'offre et de la demande	71
7.2.	Le pilotage général, la cohérence des objectifs et la coordination des acteurs	71
7.2.1.	Les objectifs de la politique de la petite enfance	72
7.2.2.	L'articulation des instances et des outils de planification de l'offre d'accueil.....	72
7.3.	L'offre d'accueil	75
7.3.1.	Le cadrage quantitatif.....	75
7.3.2.	La fréquentation des dispositifs d'accueil	78
7.3.3.	Les services chargés de l'accueil de la petite enfance	81
7.4.	L'adéquation de l'offre à la demande et les impacts de la politique.....	83
7.4.1.	De l'identification au traitement des besoins	83
7.4.2.	L'adéquation de l'offre aux besoins des familles	85
7.4.3.	Les impacts de la politique d'accueil du jeune enfant	87
7.5.	Le coût du service	88
7.5.1.	La comptabilisation des dépenses d'accueil de la petite enfance	88
7.5.2.	L'évaluation du coût de la préscolarisation	89
7.6.	Les métiers de la petite enfance	89
7.6.1.	L'état des lieux des ressources humaines	89
7.6.2.	L'agrément, la formation et le contrôle des assistantes maternelles	90
7.7.	La transition de l'accueil du jeune enfant vers la scolarisation	91
7.7.1.	Les données de cadrage.....	91
7.7.2.	L'organisation et les modalités de la préscolarisation	92
7.7.3.	Les réponses apportées.....	93
ANNEXES.....		94
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES.....		107

SYNTHESE

1. La qualité des comptes de la ville appelle peu de commentaires. Quelques anomalies sur les comptes d'immobilisations incorporelles ont été notées, avec pour origine des écritures de mise en concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public, ou des rectifications tenant à des erreurs de comptabilisations passées. La qualité des prévisions budgétaires est perfectible en investissement, car les taux de réalisation sont médiocres, même si la collectivité s'est dotée d'une programmation pluriannuelle. La ville de Perpignan n'a pas mis en place de démarche de contrôle interne, ni de contrôle de gestion formalisé.

2. La situation financière du budget principal montre un excédent de fonctionnement, une capacité d'autofinancement et un résultat comptable en hausse. L'autofinancement net des remboursements d'emprunt reste cependant en retrait par rapport à la moyenne des communes de taille comparable, sous l'effet d'un service de la dette important. L'autofinancement atteint 6,99 M€ en 2012. La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'autofinancement théoriquement nécessaires au remboursement intégral de la dette, est en amélioration globale même si elle se dégrade légèrement fin 2012. Le ratio de rigidité des charges de structure, qui donne une indication des charges de fonctionnement sur lesquelles la collectivité a peu de marges de manœuvre, reste à un niveau important en raison notamment de l'importance des charges de personnel (83,911 M€ en 2012). Même si une amélioration est observée en 2011, l'importance de l'absentéisme mérite d'être relevée. Le coût des heures supplémentaires, encore élevé, tend à revenir au niveau du début de la période.

Le poids de l'endettement reste l'élément central à souligner, d'autant que l'engagement qui lie la ville et l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) théâtre de l'Archipel vient alourdir celui-ci. La commune de Perpignan, si elle souhaite dégager des marges de manœuvre, doit privilégier la couverture de l'encours de la dette par l'épargne brute, et continuer à améliorer sa capacité d'autofinancement.

3. Ne disposant pas d'une salle de théâtre conforme à ses ambitions la ville a décidé, en accord avec le ministère de la Culture, de réaliser un équipement public destiné à devenir un centre européen de création et de diffusion cinématographique et théâtrale. Initié par un concours de maîtrise d'œuvre en 2005, le projet a été concrétisé sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP).

Dérogatoire aux règles classiques de la commande publique, un tel montage doit être précédé d'une étude comparative en justifiant l'intérêt. Dans le cas présent, la ville a d'abord engagé différents frais, qui peuvent être évalués à 2,36 M€ à partir de 2007, puis conclu un contrat de partenariat ultérieurement cédé à l'EPCC du théâtre de l'Archipel, qui en assume désormais la charge financière. L'étude comparative qui a été réalisée pour justifier le recours au PPP ainsi que la procédure de dialogue, s'est appuyée sur la complexité du projet, notamment la réalisation de la « coque » de la grande salle, complexité qui a résulté d'un parti pris architectural. Plusieurs des hypothèses posées dans l'étude ont été ultérieurement démenties par les faits : durée du contrat, coûts d'exploitation, évaluation des risques. La collectivité s'est trouvée dans l'incapacité de justifier, pour 2 des 5 notes utilisées pour la cotation des offres, les modalités de passage des appréciations littérales à leur traduction en note chiffrée.

Lors de la phase de mise au point du contrat, en milieu d'année 2008, un point crucial restait en suspens, alors que la solution aurait dû résulter du dialogue : les modalités de réalisation de la coque restaient à préciser et les difficultés ont perduré jusque dans l'exécution du chantier. La commune a dû recruter un chargé de mission alors même que le suivi de l'exécution ne relève plus, depuis le transfert à l'EPCC, de sa responsabilité. Ce même transfert a permis à la commune

de ne pas comptabiliser la dette afférente. Toutefois, la commune assume une charge annuelle minimale de 4,84 M€ sur la durée du contrat (hors revalorisations futures des redevances de fonctionnement) correspondant au versement chaque année à l'EPCC d'une subvention d'1,84 M€ au titre du loyer financier et d'une subvention de fonctionnement de 3 M€.

Aujourd'hui, la commune assume l'essentiel de la charge d'un équipement dont l'activité déborde manifestement les limites de son territoire. L'équilibre budgétaire de l'EPCC est déjà compromis, et ces difficultés pourraient entraîner une charge future supplémentaire pour la ville.

4. Concernant la politique d'accueil de la petite enfance analysée dans le cadre d'une enquête nationale, le nombre de places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) a augmenté de 20,3 % entre 2006 et 2011 et de 71,9 % auprès des assistants maternels, ce qui traduit une volonté de privilégier le recours à ce dernier mode de garde. Le taux de couverture reste néanmoins en deçà des chiffres nationaux : 33,7 % en 2009 contre 48,7 en moyenne.

Le choix du mode de gestion des EAJE s'effectue au cas par cas, sans qu'une approche comparative ait été formalisée. L'attribution des places dans les EAJE municipaux s'effectue selon des critères formalisés par un document interne. Les travaux de la commission *ad hoc*, la tenue de la liste d'attente et les indicateurs liés aux dossiers mis en attente gagneraient à être formalisés. Le taux de service, qui mesure le nombre d'enfants gardés pour 100 places, est en progression. Il atteint 24,7 % en EAJE, et 21 % auprès des assistantes maternelles. La collectivité considère qu'un recours plus large à ce dernier mode de garde permettrait de satisfaire la moitié de la demande. Deux relais d'assistantes maternelles (RAM) visent à accompagner et former les assistantes maternelles.

En 2011, les dépenses en fonctionnement relatives à l'accueil de la petite enfance représentent 7,9 M€ sur 168 M€ de dépenses totales (soit 4,7 %), et les dépenses d'investissement représentent 73 000 € sur les 67,6 M€ de dépenses totales d'investissement (soit 0,1 %), hors les coûts indirects, qui ne sont pas exhaustivement évalués.

RECOMMANDATIONS

1. Formaliser la démarche de contrôle interne.
2. Dans les documents du débat d'orientation budgétaire, adopter un cadrage financier prospectif plus précisément chiffré, afin d'offrir aux élus une meilleure appréhension des perspectives. Etudier une gestion des investissements en autorisations de programme et crédits de paiement.
3. Conduire une réflexion, avec la communauté d'agglomération sur la politique à suivre en matière d'équipements culturels.

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a examiné la gestion de la commune de Perpignan pour les exercices 2007 et suivants. Ce contrôle a porté sur des thèmes correspondant à des travaux que les juridictions financières mènent en commun : la situation des finances publiques locales et la politique d'accueil de la petite enfance. Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 13 février 2013 avec l'ordonnateur en fonctions, Monsieur PUJOL, le 13 février 2013 avec son prédécesseur, Monsieur ALDUY, et avec l'ancien président de la délégation spéciale Monsieur BACOU le 17 mai 2013.

1. PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

Ancienne capitale continentale du royaume de Majorque, aujourd'hui préfecture du département des Pyrénées-Orientales, la ville de Perpignan se situe à 13 kilomètres de la Méditerranée, 85 kilomètres du domaine skiable le plus proche, 200 km de Toulouse, 190 km de Barcelone, et 150 km de Montpellier, capitale administrative régionale. Elle est devenue la ville-centre d'une agglomération qui se veut dynamique, et dont l'ambition est d'être reconnue des deux côtés de la frontière afin d'attirer les acteurs économiques ainsi que de nouvelles populations.

Perpignan compte 119 536 habitants¹ et occupe, à cet égard, le rang de trentième ville de France. Cette population n'a pas significativement évolué au cours des trente dernières années, mais la tendance récente est à l'accroissement. Avec 296 100 habitants, l'aire urbaine est la deuxième de la région. De la 36^{ème} place en 1999, elle est passée à la 31^{ème} en 2008. Sa croissance au cours des dix dernières années avoisine les + 28 %, dont plus de la moitié par densification. La superficie s'est accrue de 38 %, et la couronne périurbaine est en forte expansion.

L'agglomération concentre une bonne part des activités et des emplois du département. La croissance de la ville est tirée par le bassin d'emploi autour du pôle logistique de Saint-Charles, de rang international, de quelques établissements industriels importants, de plateaux médicaux spécialisés, d'une université, des administrations, de services et du tourisme. Le secteur tertiaire est le plus développé. En 2009, 76,8 % des 64 985 emplois relevaient de secteurs autres que l'agriculture, l'industrie ou la construction. Plusieurs zones économiques se sont développées à la périphérie de la ville :

- le pôle économique Saint-Charles, à l'Ouest, est la 1^{ère} plateforme de fruits et légumes d'Europe (900 hectares, près de 560 entreprises et 8 500 emplois directs) ;
- l'Espace Polygone Nord, accueille un dense réseau de PME et PMI (200 hectares, plus de 425 entreprises et près de 3 000 emplois), et un vaste espace commercial ;
- Tecnosud, au Sud, est une zone qui accueille le pôle de compétitivité DERBI (développement de la filière des énergies renouvelables) ainsi que des entreprises de haute technologie, un laboratoire de recherche, ainsi que des entreprises liées aux activités tertiaires ;

¹ Population légale 2010 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

- Torremila, à proximité de l'aéroport, est un parc d'activités destiné aux activités de services et établissements sanitaires ou sociaux.

Sur plusieurs indicateurs sociaux-économiques de base, la comparaison avec la métropole régionale, avec la ville de Nîmes, de taille comparable, ou avec l'ensemble de la région, se montre défavorable en 2009² : revenu net moyen par foyer fiscal, taux de ménages imposés, revenu médian, taux d'activité sont les plus faibles ; le taux de chômage est le plus élevé (21 %).

Perpignan faisait originellement partie de la communauté de communes Têt Méditerranée, qui a été transformée en communauté d'agglomération en 2000. Elle comptait alors 6 communes. Lors d'une nouvelle extension en 2003, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a pris l'appellation de communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée (PMCA). Il regroupe 36 communes depuis 2011, pour 253 000 habitants environ. La communauté d'agglomération exerce à ce jour³ les compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville ; les compétences optionnelles concernant la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire, l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; les compétences facultatives concernant l'action extérieure (promotion et valorisation du territoire), la mise en valeur du paysage, la protection animalière, les zones littorales, les modes de déplacement doux, l'accueil des gens du voyage, l'hydraulique et le pluvial, l'enseignement artistique, les établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

La commune adhère par ailleurs⁴ au syndicat mixte scolaire et de transport Perpignan Méditerranée, ainsi qu'au SIVU réémission télévision de Força Réal.

Les variations de périmètre ont été limitées. En 2009, la « piscine Brutus » jusqu'alors gérée en direct, a été érigée en établissement public autonome (régie) ; en 2011, la « Haute école d'art » a été érigée en établissement public de coopération culturelle (EPCC). La même année, le stationnement de surface jusqu'alors délégué a été repris en gestion municipale. Ces changements de périmètre ont eu des conséquences réduites, sur l'évolution de la masse salariale (redéploiements ou mise à disposition pour la plupart des postes). En 2010, trois régies (El Médiator, Campler, et le théâtre) ainsi que l'association « Les Estivales » ont été regroupées en une régie autonome (SPIC) afin de préfigurer l'EPCC du théâtre de l'Archipel, qui a vu le jour le 1^{er} janvier 2011.

L'organisation des services et satellites de la ville a entraîné la mise en place de budgets annexes : les abattoirs, le parking Arago, les immeubles commerciaux, le lotissement Fons Godail, la ZAC du Foulon, et le PRI St-Mathieu. Certains services ou activités ont été intégrés, pour des motifs juridiques, d'efficacité, ou par volonté d'individualisation budgétaire, dans des organismes juridiquement distincts par création d'établissements publics locaux autonomes : classiquement le centre communal d'action sociale, la caisse des écoles, l'office municipal du tourisme, mais également une série de régies : la régie du Palais des congrès et des expositions, la régie des espaces aquatiques, la régie de l'Arsenal et des cultures, l'EPCC HEART, haute école d'art, l'EPCC du théâtre de l'Archipel.

² http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=1&ref_id=3704
http://www.insee.fr/fr/bases-de_donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=COM-66136&codgeo=DEP-66&codgeo=REG-91&codgeo=COM-30189#

³ Source : statuts PMCA au 27/12/2010.

⁴ Source base de données Banatic.

2. LA FIABILITE DES COMPTES

2.1. La consistance du patrimoine

2.1.1. Les immobilisations corporelles

Le compte 211 connaît une croissance très importante et passe de 69,5 M€ en 2007 à 110 M€ en 2008 (+ 40,5 M€, + 58 %), puis 163 M€ en 2009 (+ 53,3 M€, + 48,5 %). En cumul de 2007 à 2011, il a donc augmenté de 141 M€. Cette évolution est essentiellement due à des opérations non budgétaires, notamment les intégrations usuelles de travaux des comptes 23 aux comptes 21, ainsi qu'à des opérations de transferts de biens d'abord portés par erreur au compte 2138, puis transférés au compte 211.

2.1.2. Les immobilisations en cours

L'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2) pose que *« le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice [...]. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées [...]. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire »*. La collectivité solde régulièrement ses immobilisations en cours.

2.1.3. Les autres immobilisations

Le compte 20 des « Immobilisations incorporelles » présente les soldes débiteurs de 27,7 M€ à 34,7 M€. Selon l'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2), lorsque les frais d'études, les frais de recherche et de développement, les frais d'insertion, les subventions d'équipement sont entièrement amortis, ils sont sortis du bilan. La commune solde ses comptes 203 et 204. Cependant certains montants, dépourvus de contrepartie, appellent les précisions suivantes :

- en 2009, le comptable explique que la contrepartie des 19 639,83 € au débit du compte 2803 (opération non budgétaire) se trouve dans des *« opérations d'ajustement de l'inventaire de l'ordonnateur avec l'actif du comptable sur la reprise de frais d'étude. Ces opérations font partie des 1324 écritures passées sur Hélios en 2009, logiciel dont la traçabilité (en 2009) ne faisait pas la distinction entre les opérations budgétaires et non budgétaires »* ;

- en 2010, le compte 2804 a été débité de 3 718 054,01 € et le compte 204 a été crédité de 3 777 415,23 € (opérations non budgétaires). L'écart entre ces 2 montants, 59 361,22 €, correspond à la somme portée au débit de ce même compte pour la correction d'une subvention qui n'était pas comptabilisée à la bonne subdivision du compte 20415 ;

- en 2011, le compte 2803 a été débité de 295 240,29 € et le compte 203 a été crédité de 207 308,03 € (opérations non budgétaires). La différence entre ces deux sommes correspondrait au cumul de nombreuses rectifications effectuées sous la forme d'opérations d'ordre non budgétaires associées à des « sorties + reprises » lorsque les études ne sont pas suivies de réalisation. Il n'existe pas sous Hélios de journaux retraçant ces opérations.

Les comptes d'immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ont été peu ou pas mouvementés sur la période. Avec un solde débiteur de 45 M€ au 31 décembre 2011, le compte 243 « Immobilisations mises en affectation à une régie dotée de la

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

personne morale et de l'autonomie financière » est le plus utilisé. Il concerne les régies « parc expo », « médiateur », « théâtre », « espace aquatique » et « palais des congrès ».

Le solde débiteur du compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » évolue entre 1,1 et 1,2 M€. L'état de l'actif au 31 décembre 2010 montre que la commune détient notamment des titres de participations à hauteur de :

- 434 479,69 € dans la société aménagement foncière et urbanisme (SAFU) ;
- 304 992 € dans « Têt Agly » (Syndicat mixte d'assainissement de la Têt à l'Agly) ;
- 213 600 € dans une SEM crématiste.

Le solde débiteur du compte 27 « Autres immobilisations financières » dépasse les 4 M€ sur les trois dernières années. L'évolution du compte 2764 entre 2008 et 2009 a principalement pour objet l'immobilisation d'une créance détenue sur le tiers Metrovacesa (1,991 M€), liée à l'opération d'aménagement du quartier de la nouvelle gare.

2.2. Les emprunts et dettes assimilées

Le tableau en annexe compare les soldes créditeurs des comptes 164 « Emprunts auprès des établissements de crédit » et 1688 « Intérêts courus » inscrits aux comptes de gestion et aux comptes administratifs (à l'annexe « état de la dette A2.5 »), au 31 décembre de chaque année.

Au niveau du compte 164, des différences parfois importantes ont été constatées :

- En 2007 et 2008, il apparaît une différence de 1 363 722,64 € entre le solde du compte 164 présenté au compte de gestion et celui indiqué au compte administratif. Celle-ci s'explique par deux emprunts de la régie du parc des expositions, dissoute par délibération du 30 janvier 2006, qui ont été intégrés dans l'application Hélios au sein de la collectivité « ville de Perpignan » (la délibération de dissolution du parc des expos prévoyait également l'intégration de son passif au passif de la ville). Ces emprunts (MIN209238 pour un capital restant dû de 936 296,50 € et MON226457 pour un capital restant dû de 427 426,12 €, soit un total de 1 363 722,62 €) n'ont en revanche pas été pris en considération dans les comptes administratifs 2007 et 2008 de la commune. Le passif de la régie du parc des expositions a finalement été intégré dans les comptes de la régie du palais des congrès.

- En 2010, il apparaît une différence de 142 253,34 € entre le solde du compte 164 présenté au compte de gestion et celui indiqué au compte administratif. Cette différence s'explique par le fait que trois emprunts de la régie « le théâtre » (ancienne régie « bureau des affaires culturelles » dissoute par délibération du 19 novembre 2009) ont été intégrés dans l'application Hélios au sein de la collectivité « ville de Perpignan ». Référencés MON219836 pour un capital restant dû de 21 784,92 €, MON230708 pour un capital restant dû de 12 626,12 € et MON226765 pour un capital restant dû de 107 842,29 €, soit un total de 142 253,33 €, ils n'ont en revanche pas été repris dans le compte administratif 2010 de la commune. Le passif de la régie « le théâtre » a finalement été repris dans les comptes de la régie du palais des congrès courant 2011. Le 0,01 € d'écart restant correspond à des écarts de conversion et une erreur sur la reprise du capital restant dû sur un contrat de compactage CDC.

Par ailleurs, le contrôle du compte du compte 1688 a révélé certaines anomalies.

En effet, selon l'instruction M14 (tome1, titre 1, chapitre 2) « le compte 1688 « Intérêts courus » est destiné à recevoir les intérêts courus non échus sur emprunts et dettes [...]. En fin d'exercice, le compte 1688 est crédité du montant des intérêts courus non échus par le débit du

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

compte 66112 « Intérêts rattachement des ICNE » [...]. Le compte 1688 est débité, à la réouverture des comptes, par le crédit du compte 66112, du montant des intérêts rattachés de l'exercice précédent et échus durant l'exercice en cours ».

L'examen des écritures montre :

- qu'à l'ouverture de l'exercice 2008, le compte 1688 a été débité de 10 671 029,44 € au lieu de 5 335 514,72 € (soit exactement le double des ICNE 2007). Il y a donc 5 335 514,72 € de trop au débit du compte 1688 ;

- qu'à la clôture de l'exercice 2008, le compte 1688 a été crédité de 11 969 725,39 € au lieu de 6 634 210,67 €. Il y a donc 5 335 514,72 € de trop au crédit du compte 1688 (pour solde du compte 1688 suite à l'anomalie décrite précédemment).

Le comptable public explique qu'entre 2007 et 2008, l'application informatique a créé à tort une écriture comptable « débit 1688 / crédit 1688 » pour le montant des ICNE soit 5 335 514,72 €, et a créé une augmentation artificielle des masses du compte en débit et en crédit sur l'exercice 2008. Par ailleurs, le compte 1688 n'a pas été mouvementé en 2009 alors qu'il aurait dû l'être pour 6 982 546,86 €. Cette anomalie résulte d'une comptabilisation des ICNE effectuée à tort au compte 408 « Fournisseurs - Factures non parvenues » au lieu du compte 1688.

La collectivité a précisé que les mouvements sur la dette des structures dissoutes ont eu pour objet d'affecter celle-ci aux structures chargées de la gestion des biens correspondants. Par ailleurs, les anomalies relatives aux ICNE auraient été corrigées.

2.3. La présentation formelle des comptes administratifs

L'instruction M14 (tome 2, titre 1, chapitre 4) indique concernant les annexes : *« Cette partie du budget vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, certains éléments relatifs aux engagements de la commune, ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte enfin diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, telles que le personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ».*

Les états annexés aux comptes administratifs n'appellent, pour la plupart, pas de commentaire. Cependant quelques états ont été incomplètement renseignés, ou comportent des anomalies mineures d'intitulés. Le détail est fourni en annexe.

2.4. La comptabilité des engagements et le rattachement des charges et des produits

La procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice vise à faire supporter à celui-ci l'ensemble des opérations qui le concernent, y compris pour les factures ou règlements non parvenus. Elle est précisée par l'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2).

Au cas présent, selon une procédure classique de fin d'année, les services soldent leurs engagements ou les ajustent en effectuant les compléments positifs ou négatifs nécessaires, sur une application informatique. Ils sont invités à transmettre un justificatif au service de la comptabilité générale pour « pré-mandatement ». En matière de recettes, les services fournissent un état détaillé des montants à rattacher, justificatifs à l'appui. En 2011 les 1,3 M€ de charges

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

rattachées n'ont représenté que 0,86 % des charges (total des comptes de classe 6 hors 68) et les 1,8 M€ de produits rattachés n'ont représenté que 1,02 % des produits (total des comptes de classe 7 hors 78).

Le contrôle des comptes de rattachements a révélé certaines anomalies :

- à l'ouverture de l'exercice 2008, le compte 418 a été crédité de 8 124 981,92 € au lieu de 4 062 490,96 € (soit le double des rattachements 2007). Il y a donc 4 062 490,96 € en trop au crédit du compte 418 ;

- à la clôture de l'exercice 2008, le compte 418 a été débité de 8 134 290,89 € au lieu de 4 071 799,83 €. Il y a donc 4 062 490,96 € en trop au débit du compte 418 (pour solde du compte 418 suite à l'anomalie décrite précédemment) ;

- à la clôture de l'exercice 2007, le compte 408 a été crédité de 3 228 108,10 € au lieu de 3 212 848,24 €. Il y a donc 15 259,86 € en trop au crédit du compte 408 (pour solde du compte 408 car à l'ouverture de l'exercice 2007, il y avait 15 259,86 € en trop au débit de ce même compte).

Selon les explications fournies par le comptable public, pour l'essentiel les difficultés sont conjoncturelles, et liées au déploiement du nouveau progiciel : *« En 2007 l'émargement du rattachement des charges a été passé de manière erronée sous Hélios, ce qui a engendré un doublement des masses. A la décharge du poste, la bascule de RCT à Hélios a eu lieu en novembre 2007 sans que les opérations complexes ne soient maîtrisées. La contrepartie a été passée en 2008, sur les deux exercices il y a équilibre. / En ce qui concerne les 15 259,86 €, il s'agit du mandat correctif 485 qui annulait un mandat de 2007. / Ce mandat a été émis à tort par la ville de Perpignan compte tenu des rattachements 2007 en BE. / Le mandat correctif a été rejeté par la trésorerie, mais une anomalie logicielle Hélios n'a pas modifié le compte de tiers 408, à l'époque, début 2008, le rejet de mandat annulatif entraînait un bug »*. Il ne semble pas que cette anomalie informatique ait joué sur les écritures de contrepartie en charges et en produits. De ce fait, il n'y a pas lieu d'en tirer des conséquences au regard du principe comptable d'indépendance des exercices.

2.5. Les restes à réaliser

Conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées. Celle-ci doit permettre de déterminer les crédits disponibles, ainsi que la situation des dépenses engagées restant à mandater. Elle alimente également le compte administratif, qui permet de déterminer les résultats budgétaires de fin d'année. En investissement, toutes les dépenses engagées non mandatées forment les « restes à réaliser ». En fonctionnement, les dépenses engagées ayant donné lieu à service fait et non mandatées constituent des restes à réaliser ; lorsque la facture n'est pas parvenue au service, les dépenses sont rattachées. La qualité des restes à réaliser conditionne au premier chef la sincérité des résultats budgétaires.

Les comptes administratifs font apparaître des restes à réaliser en investissement pour des montants qui varient entre 35 et 56,8 M€ par an en dépenses, et entre 38 et 61,7 M€ par an en recettes.

Il a été procédé à un contrôle de la justification des restes à réaliser de l'exercice 2011 par sélection, dans un panel regroupant 70 % (en masse financière) des reports en dépenses et 90 % des reports en recettes, d'un échantillon par intervalle au pas de 1 sur 16 en dépenses, et de 1 sur 34 en recettes, ainsi que l'intégralité du chapitre 16.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Cette vérification conduit à formuler des observations qui ne remettent pas en cause globalement la sincérité des résultats budgétaires. Ainsi en matière de RAR en recettes d'investissement :

- au chapitre 024, le RAR de 203 139 € correspond à la vente par la ville d'un immeuble à Perpignan Réhabilitation SA (PRSA). La commune a transmis une délibération du 17 septembre 2009 et un compromis de vente signé le 3 mai 2010. Ce compromis a été conclu pour une durée de validité de 6 mois. L'inscription en RAR a été justifiée par des retards administratifs liés au futur acquéreur, acteur du logement social, sans que le projet soit remis en cause. Il reste qu'en toute rigueur, faute de titre juridique valide à l'appui, la recette n'aurait pas dû être inscrite en reste ;

- au chapitre 10, les RAR correspondent aux versements attendus de la taxe locale d'équipement. Ils ont été inscrits pour 2 851 231 € alors qu'ils sont en réalité supérieurs : 3 058 119 €. L'ordonnateur justifie les 206 888 € manquants par le caractère précoce de l'arrêté des reports. A l'exception de deux RAR erronés pour un montant minime⁵, le contrôle des justificatifs transmis montre que la collectivité a correctement évalué le montant des RAR en matière de TLE. Cependant, le trop perçu sur la TLE est venu en déduction des recettes attendues (par compensation). En toute rigueur, la commune aurait dû inscrire ce trop perçu, au demeurant faible, en RAR en dépenses ;

- au chapitre 16, les RAR ont été justifiés par deux accords de principe d'un prêteur, respectivement pour 7 200 000 € et 5 421 483 €, soit un total de 12 621 483 €. Une somme de 4 178 517 € a donc été inscrite en RAR sans aucune justification. L'ordonnateur précise que la collectivité a préféré ne pas trop emprunter à la fin de l'année 2011 car les conditions n'ont pas été jugées intéressantes et que la collectivité n'a eu besoin, en réalité, que de 2 M€ supplémentaires. Il demeure que la recette d'emprunt a été incomplètement justifiée. Par ailleurs, une gestion en AP/CP aurait permis de mieux gérer une telle situation, puisque dans une telle gestion, l'équilibre doit être assuré non sur les engagements, mais sur les consommations de crédits de paiement de l'année.

Par ailleurs, le contrôle en matière de dépenses d'investissement n'a révélé aucune anomalie.

2.6. Le respect des obligations de provisionnement

L'article R. 2321-2 du CGCT pose qu'« une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : / 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; / 2° Dès l'ouverture d'une procédure collective [...] pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés [...] à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation [...] / 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé [...]. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. / Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédents, la commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs

⁵ Du fait d'une mauvaise indication du montant de la taxe sur le document de travail de la commune permettant le calcul des RAR : il est indiqué un montant de TLE de 22 203 € au lieu de 20 928 € pour le PC07P0038 et 675 € au lieu de 906 € pour le PC07P0305, ce qui a faussé la recette attendue.

exercices précédant la réalisation du risque. / La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque ». L'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2) en précise les modalités.

Le compte 15171 « Provisions pour garanties d'emprunt » est le seul compte de provisions ayant été utilisé sur la période. De 1999 à 2002 en effet, la collectivité a effectué des dotations afin de constituer une provision pour garanties d'emprunts. Depuis, aucune provision n'a été enregistrée dans les comptes de la commune, ni au titre des garanties d'emprunts, ni à aucun autre titre. Pourtant, la liste des contentieux fait état d'un risque financier de 300 k€ environ, hors dossiers assurances. Même si le risque financier est limité, et si le défaut de provisionnement a une faible incidence sur le résultat, rien n'exonère la collectivité de ses obligations en la matière.

2.7. L'amortissement des immobilisations

L'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2) indique : « *Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, sont tenues d'amortir les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants [...]* ». L'instruction M14 précise que le plan d'amortissement doit « *être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien (cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien)* » et qui « *ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien ; cette modification fait l'objet d'une délibération* ». La rectitude des dotations aux amortissements conditionne directement la sincérité du résultat comptable.

En 2011, le compte administratif et le compte de gestion sont en concordance pour les écritures de dotation aux amortissements, mais il a été constaté un décalage entre les balances du compte de gestion et le document prévu pour les justifier. A l'exception de trois comptes, les différences trouvent leur origine dans une mise à jour différée de l'état de l'actif. Les différences qui persistent sur les comptes 28031, 28032 et 28033 sont dues, selon le comptable public, à des fichiers de reprises d'amortissements bien transmis par la ville, mais qui ne sont pas repris correctement dans l'application informatique Hélios. Par ailleurs il a été noté que le compte 2088 n'a jamais fait l'objet de dotations aux amortissements, en dépit des demandes formulées par le comptable public depuis 2011. Ce compte, qui présentait un solde débiteur de 2 783 347,35 €, retraçait des acquisitions de fonds liées à des achats d'immeubles commerciaux, et a été régularisé en cours de contrôle par une intégration aux comptes 211 et 213, après une délibération du conseil municipal du 13 décembre 2012.

2.8. L'enchaînement des résultats

Le contrôle effectué sur l'affectation des résultats, par référence à l'annexe « résultats d'exécution du budget principal et des budgets des services non personnalisés » du compte de gestion, a révélé des discordances, mais toutes ont pu être expliquées. De 2008 à 2011, le résultat de clôture n-1 du budget principal n'a pas été repris à l'identique à l'ouverture de l'exercice n. Il semble que les écarts constatés seraient dû à l'intégration des résultats de budgets annexes clôturés. En effet, l'écart constaté lors de la reprise :

- du résultat 2007 en 2008 est dû à l'intégration des résultats de la régie du parc des expositions suite à sa dissolution et à l'opération réalisée en « journée complémentaire » ;

- du résultat 2008 en 2009 est dû à l'intégration des résultats des budgets annexes « Dames de France » et « parking Excelsior » qui ont été supprimés, l'activité commerciale à l'origine de leur création ayant pris fin ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

- du résultat 2009 en 2010 est dû à l'intégration des résultats de la régie des relations internationales suite à sa dissolution ;

- du résultat 2010 en 2011 est dû à la dissolution des régies « Font Nova » (par délibération du 18 novembre 2010) et « théâtre de l'Archipel » (par délibération du 16 décembre 2010). Le comptable explique qu'« *il s'agit des écritures de ventilation du théâtre de l'Archipel et de Font Nova passées en 2011, le traitement de ventilation automatique d'un budget collectivité dans un autre sous Hélios impacte la balance d'entrée. Toutefois ce traitement n'est pas suffisant pour transférer la totalité des comptes, il en reste (c/ 16, 515, etc.) qui sont ventilés manuellement suivant une écriture VMAS qui impacte les masses dans la colonne « opérations non budgétaires ». In fine le résultat de l'exercice 2011 est en cohérence avec le compte administratif* ».

En 2010, le calcul arithmétique du résultat de clôture du budget principal est différent du résultat de clôture renseigné au compte de gestion :

- investissement : $- 16\,061\,970,32 - 2\,898\,036,32 = - 18\,960\,006,64$ (et non $- 18\,671\,084,40$ soit une différence de 288 922,24) ;

- fonctionnement : $18\,556\,953,56 - 8\,302\,000 + 18\,262\,778,55 = 28\,517\,732,11$ (et non 28 357 030,69 (résultat repris à l'ouverture de l'exercice 2011 soit une différence de 160 701,42) ;

- total : $2\,494\,983,24 - 8\,302\,000 + 15\,364\,742,23 = 9\,557\,725,46$ (et non 9 685 946,29 soit une différence de 128 220,83).

La différence provient de l'intégration des résultats des régies « Médiateur » (par délibération du 19 novembre 2009), « Campler » (par délibération du 19 novembre 2009), « le théâtre » (par délibération du 19 novembre 2009) et du budget annexe « Fons Godail » (par délibération du 10 juin 2010).

2.9. La qualité des inscriptions budgétaires

Le taux de réalisation des prévisions budgétaires se montre médiocre en investissement, quelle que soit l'approche retenue, en comparant les réalisations aux prévisions initiales ou après décisions modificatives.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

				2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses	Prévisions	BP	Inv.	107 001 856	90 464 651	89 935 928	134 400 000	139 850 000
			Fonct.	161 000 000	165 500 000	168 000 000	177 600 000	183 700 000
			Ensemble	268 001 856	255 964 651	257 935 928	312 000 000	323 550 000
		BP+DM	Inv.	166 304 888	156 746 185	151 477 911	137 159 152	139 122 065
			Fonct.	169 110 570	173 555 427	181 710 739	191 861 050	198 174 412
			Ensemble	335 415 457	330 301 612	333 188 649	329 020 203	337 296 477
	Réalizations	Dépenses nettes	Inv.	70 878 827	75 959 035	78 566 037	58 842 642	67 647 827
			Fonct.	150 584 881	155 248 596	164 255 252	170 208 481	168 132 612
			Ensemble	221 463 708	231 207 632	242 821 288	229 051 123	235 780 439
		Taux de réalisation Fonc.	Par rapport au BP	94%	94%	98%	96%	92%
			Par rapport au BP+DM	89%	89%	90%	89%	85%
		Taux de réalisation Inv.	Par rapport au BP	66%	84%	87%	44%	48%
			Par rapport au BP+DM	43%	48%	52%	43%	49%
Recettes	Prévisions	BP	Inv.	101 617 277	85 627 434	88 541 470	134 400 000	139 850 000
			Fonct.	161 000 000	165 500 000	168 000 000	177 600 000	183 700 000
			Ensemble	262 617 277	251 127 434	256 541 470	312 000 000	323 550 000
		BP+DM	Inv.	166 304 888	156 746 185	151 477 911	137 159 152	139 122 065
			Fonct.	169 110 570	173 555 427	181 710 739	191 861 050	198 174 412
			Ensemble	335 415 457	330 301 612	333 188 649	329 020 203	337 296 477
	Réalizations	Recettes nettes	Inv.	71 296 148	78 623 133	75 625 065	55 944 606	67 479 231
			Fonct.	163 866 446	162 882 077	175 132 513	188 471 260	186 837 046
			Ensemble	235 162 594	241 505 211	250 757 578	244 415 866	254 316 277
		Taux de réalisation Fonc.	Par rapport au BP	102%	98%	104%	106%	102%
			Par rapport au BP+DM	97%	94%	96%	98%	94%
		Taux de réalisation Inv.	Par rapport au BP	70%	92%	85%	42%	48%
			Par rapport au BP+DM	43%	50%	50%	41%	49%

Source: annexe "Etat de consommation des crédits" des comptes de gestion

Le constat demeure si l'on intègre les restes à réaliser (détail en annexe). Un examen plus détaillé des dépenses d'investissement 2011 (dans le tableau qui suit, sur la base du compte de gestion donc hors restes à réaliser) montre que tous les postes importants sont concernés : les emprunts et dettes assimilées (57 % de réalisation), les subventions d'équipement (51 % de réalisation), les immobilisations corporelles (38 % de réalisation), les immobilisations en cours (69 % de réalisation), les opérations d'équipement (49 % de réalisation).

Chap.	Total prévisions	%	Réalizations	Taux
13	229 079	0%	207 388,84	91%
16	34 519 741	25%	19 603 645,93	57%
20	3 954 590	3%	1 870 423,09	47%
204	9 951 532	7%	5 085 250,68	51%
21	10 527 580	8%	4 039 274,33	38%
23	24 234 311	17%	16 761 923,20	69%
26	59 110	0%	59 110,00	100%
27	19 820	0%	816,16	4%
Opérat°équipmt	32 326 754	23%	15 797 441,10	49%
454	227 825	0%	42 657,63	19%
040	2 512 065	2%	2 390 913,20	95%
041	1 810 000	1%	1 788 982,68	99%
001	18 749 657	13%		0%
Total	139 122 065	100%	67 647 827	49%

Source: annexe "Etat de consommation des crédits" du compte de gestion 2011

2.10. Le contrôle interne et les outils de maîtrise de l'activité

Il existe de nombreuses définitions du contrôle interne. Selon l'IFACI⁶, le contrôle interne « *comprend un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions adaptés aux caractéristiques propres de chaque société qui : contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources, et doit lui permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité. Le dispositif vise plus particulièrement à assurer : la*

⁶ Institut français de l'audit et du contrôle internes.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

conformité aux lois et règlements ; l'application des instructions et des orientations fixées par la direction générale ou le directoire ; le bon fonctionnement des processus internes de la société, notamment ceux concourant à la sauvegarde de ses actifs ; la fiabilité des informations financières ».

La commune de Perpignan n'a pas mis en place de démarche de contrôle interne, ni de contrôle de gestion formalisé. Son effort a principalement porté sur la mise en place de « centres de responsabilité budgétaires », déclinés dans une nomenclature à 4 niveaux : département/pôle, direction, sous-direction, secteur. Chacun des centres de responsabilité représente la cellule de base de la prévision, de l'exécution et du dialogue de gestion. Il a également été procédé à une programmation pluriannuelle des investissements, conçue comme un outil d'arbitrage à l'usage de la direction générale, du maire et de l'adjoint aux finances. Cet outil permet d'arrêter *« définitivement le niveau des dépenses d'équipement en fonction des recettes disponibles et du niveau d'emprunt fixé en fonction des éléments de perspectives financières »*. La prospective est réalisée avec l'appui d'un progiciel spécialisé, dans une approche par scénarios. Une note de synthèse est formalisée deux fois par an.

La procédure d'engagement des dépenses est mise en œuvre au moyen d'un logiciel financier « maison », et suivie au niveau le plus fin de la nomenclature comptable pour chacun des centres de responsabilité. La computation des dépenses, pour le suivi des seuils d'achat, est réalisée par référence à celle qui était annexée au code des marchés publics de 2001, appliquée dans son état d'origine.

La collectivité n'a pas mis en place de comptabilité d'analyse des coûts à proprement parler. Elle indique que la généralisation de la notion de centre de responsabilité, à l'ensemble des lignes budgétaires, permet d'identifier tant les dépenses que les recettes au niveau jugé utile : domaine, direction, centre de responsabilité. Elle précise qu'*« au cas par cas, des analyses sont réalisées avec une approche directe prioritairement et éventuellement une approche en coût complet »*. En réalité les deux exemples fournis, portant sur les médiathèques et bibliothèques d'une part, et sur la police municipale d'autre part, illustrent certes un suivi des coûts directs, mais pas une imputation analytique des charges indirectes.

Elle inclut ses satellites (régies, associations) à sa démarche de construction budgétaire (lettre de cadrage, arbitrage, approche pluriannuelle). Pour les associations, le processus de subventionnement est classique : établissement d'un dossier de demande, opérations de contrôle de forme, conventionnement au-delà du seuil de 23 000 euros⁷ et dans certains cas en deçà (en 2012 : théâtre de la rencontre, USCM tennis, FOL). Il n'existe pas de procédure formalisée de contrôle périodique, sinon de forme, sur les pièces à transmettre annuellement dans les cas de conventionnement pluriannuel. Chaque direction suit la réalisation des objectifs qui la concerne (culture et sports essentiellement).

Elle ne pratique pas, et ne semble pas envisager la mise en œuvre d'une gestion budgétaire pluriannuelle en AP/CP et en AE/CP, et ne s'est donc pas dotée d'un règlement budgétaire et financier.

Recommandation

1. Formaliser la démarche de contrôle interne.

⁷ Loi 12 avril 2000 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

3. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la ville de Perpignan porte sur les exercices 2007 à 2011 avec des actualisations ponctuelles au vu des comptes provisoires 2012. Les comparaisons aux moyennes sont effectuées par référence aux derniers chiffres publiés par la direction générale des finances publiques, intéressant les communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé, et portant sur l'exercice 2010. Ces comparaisons aux moyennes n'ont aucun caractère normatif, et les situations qu'elles recouvrent sont diverses, notamment au regard des compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunale, ainsi que des modes de gestion retenus par les collectivités (services en régie ou gestion déléguée).

La commune dispose ou a disposé d'un budget principal et des budgets annexes suivants :

- « Parking Excelsior » supprimé à partir de 2008,
- « Dame de France » supprimé à partir de 2008,
- « Lotissement Fons Godail » actif de 2005 à 2009,
- « ZAC du Foulon », créé en 2006,
- « Abattoirs »,
- « Parking Arago »,
- « Immeubles commerciaux »,
- « PRI Saint Matthieu » créé en 2007.

Compte tenu de la faible importance de ces budgets annexes par rapport au budget principal, les développements qui suivent se limitent à ce dernier.

3.1. Vue d'ensemble

Le résultat comptable représente un niveau de 14,06 M€ en 2012, légèrement supérieur à celui du début de la période.

L'excédent brut de fonctionnement (résultat hors dotations aux amortissements, éléments financiers et exceptionnels⁸) évolue favorablement. Malgré une légère baisse en 2008, il est en constante augmentation depuis 2007 : il passe de 26 722 k€ en 2007 à 34 007 k€ en 2011, soit + 48,4 %. En 2010, ce niveau rapporté au nombre d'habitants (257 € par habitant) était légèrement supérieur à la moyenne de la strate (216 € par habitant). En 2011, l'EBF représente 286 € par habitant.

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Excédent brut de fonctionnement	26 722	24 343	27 139	30 409	34 007

La capacité d'autofinancement brute est constituée par l'excédent des produits décaissables sur les dépenses décaissables⁹. Elle constitue une ressource qui peut être capitalisée, ou mobilisée pour financer les investissements (remboursement des emprunts,

⁸ Excédent brut de fonctionnement : crédits nets des comptes 70 à 75 - débits nets des comptes 60 à 65.

⁹ Crédits nets des comptes de la classe 7 - débits nets des comptes de la classe 6 + débits nets des comptes 6741, 675, 676 et 68 - crédits nets des comptes 775, 776, 777 et 78.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

autofinancement). Tirée vers le haut par un excédent de fonctionnement positif, une année exceptée, la CAF brute est ici en progression continue, sur les quatre derniers exercices clos. La progression trouve son origine dans l'évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement et les produits de la fiscalité en hausse. Elle se situe à 220 € par habitant en 2011, un niveau comparable à la moyenne régionale (229 €).

La CAF nette du remboursement en capital de l'emprunt¹⁰ est moins favorable, et même négative en 2008 et 2009. Mais comme la CAF brute, elle augmente significativement depuis 2010, année où elle s'élève à 6 475 k€ (soit 55 € par habitant), puis 6 551 k€ en 2011 avec un ratio par habitant identique. Elle reste inférieure à la moyenne de la strate (64 € par habitant), traduisant le fort endettement de la commune. En effet, l'encours de dette à fin 2010 s'élève à 236 309 k€, soit 1 999 € par habitant, près du double de la moyenne de la strate qui s'élève à 1 090 € par habitant. En 2011, cet encours est en légère baisse mais conserve un niveau important (231 579 k€, soit 1 949 € par habitant). La dette afférente au contrat de partenariat du théâtre de l'Archipel ne figure pas dans ce total.

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Capacité d'autofinancement = CAF	18 958	13 575	17 485	24 523	26 153
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	2 931	-3 765	-101	6 475	6 551

Source : fiches AEF

La CAF nette s'élève à 6,99 M€ en 2012, soit un niveau de 55 € par habitant (77 pour la moyenne de la strate), et en proportion 3,6 % des produits de fonctionnement (5,6 % pour la moyenne). Quoiqu'il reste un peu faible, l'autofinancement permet désormais de couvrir les remboursements d'emprunts, et de concourir au financement de l'investissement.

Le ratio de rigidité des charges structurelles¹¹ donne une indication de la part des charges sur lesquelles la collectivité n'a qu'une marge de manœuvre limitée. Après plusieurs années notablement au-dessus du seuil de 55 %¹² (entre 61 et 65 % sur la période 2007-2009), la commune de Perpignan tangente aujourd'hui celui-ci (détail en annexe). Cette constatation manifeste le fait que les charges de personnel restent supérieures aux moyennes régionales et nationales, même sans comptabiliser le personnel mis à disposition dans les satellites (cf. infra).

L'examen de la solvabilité montre que l'encours total de la dette représente 128,52 % des produits de fonctionnement en 2011, contre 78,12 pour la moyenne de la strate, et l'annuité (capital + intérêts) atteint 15,15 % contre 10,52 en moyenne¹³. La dette obère manifestement les produits :

en % des produits de fonctionnement	2007	2008	2009	2010	2011
Encours de la dette	136,96	150,87	141,89	129,73	128,52
Annuité de la dette	15,35	16,81	16,09	14,11	15,15

Source : fiches AEF

¹⁰ CAF brute - débits des comptes 163, 164 (sauf 16449), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681 et 1682.

¹¹ (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts) / produits de fonctionnement

¹² Les 10 % des collectivités dont la situation est la plus dégradée atteignent ou dépassent une rigidité de 55 %, approche DGFIP.

¹³ Source : fiches AEF.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'autofinancement¹⁴ théoriquement nécessaires au remboursement intégral de la dette, est en amélioration globale depuis 2008, où elle atteignait 17,7 ans, mais elle se dégrade légèrement fin 2012 : 9,3 ans après un plancher de 8,9 ans atteint en 2011 (détails en annexe). Même s'il n'existe pas à proprement parler de norme en la matière, il est communément admis que la situation appelle l'attention au-delà de 10 à 12 ans, et qu'elle se montre critique au-delà de 15. A cet égard, Perpignan semble donc revenue à une situation normale. Cependant, ces éléments n'intègrent pas la dette liée au théâtre de l'Archipel, puisque celle-ci est supportée, d'un point de vue juridique et comptable, par l'EPCC du même nom, qui constitue un établissement public autonome. Cet engagement, si on le valorise à la hauteur portée dans les comptes de l'EPCC (compte 1675) augmente la capacité de désendettement d'environ un an : celle-ci passe de 9,3 à 10,4 ans en 2012 (tableau détaillé en annexe).

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'autofinancement aux produits bruts, autres qu'exceptionnels, semble en progression en dépit du fléchissement observé en 2008 et 2009. Il oscille autour de 14 % sur les trois dernières années (entre 13,9 et 14,8 %, détails en annexe).

3.2. L'évolution des charges

Les charges de fonctionnement¹⁵ montrent, en 2011, une progression de 10,2 % par rapport à 2007. Une inflexion est notée en 2011 (161 478 k€, soit 1 359 € par habitant, évolution de - 1,5 % par rapport à l'année précédente), puis une reprise en 2012 avec 168 546 k€, niveau le plus élevé de la période. Cette dernière année porte l'évolution à 15,02 % sur 5 ans, pour un rythme annuel moyen légèrement inférieur à + 1,028 %.

	2007	2008	2009	2010	2011	% 2007/2011
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT	146 532	151 212	157 198	163 889	161 478	10,2
dont: charges de personnel	79 627	84 213	82 374	84 367	83 065	4,3
dont: achats et charges externes	27 078	28 079	28 481	29 439	29 325	8,3
dont: charges financières	9 402	10 320	9 679	7 780	7 776	-17,3
dont: contingents	5 658	5 715	5 904	5 941	6 323	11,8
dont: subventions versées	9 638	8 960	12 361	13 675	15 123	56,9

Le niveau, rapporté au nombre d'habitants, reste supérieur à la moyenne de la strate en 2010 : 1 386 € par habitant contre 1 235 € par habitant en moyenne. Les charges de personnel (84 367 k€, soit 714 € par habitant), achats et charges externes (29 439 k€), charges financières (7 780 k€), charges pour contingents (5 941 k€) sont systématiquement plus élevées en comparaison. En revanche, les subventions versées (13 675 k€, soit 116 € par habitant) bien qu'inférieures à la moyenne de la strate en 2010 (156 € par habitant) sont en augmentation depuis 2006 (9 283 k€), pour une part en raison du traitement comptable des mises à disposition de personnel.

Sur l'évolution générale des charges la collectivité évoque, en réponse, l'incidence de subventions européennes « Interreg », sans que les montants avancés soient suffisamment significatifs pour remettre en cause ni la tendance générale, ni le positionnement relatif de la collectivité.

¹⁴ CAF brute : crédits nets des comptes de la classe 7 - débits nets des comptes de la classe 6 + débits nets des comptes 6741, 675, 676 et 68 - crédits nets des comptes 775, 776, 777 et 78.

¹⁵ Débits nets des comptes de la classe 6 (y compris 609, 619, 629, 6419 et 6459).

L'inflexion des charges enregistrée en 2011 est en partie due à la baisse de 1,5 % des dépenses de personnels¹⁶ (83 065 k€, soit 699 € par habitant), une diminution qui n'a pas été confirmée en 2012 puisque ce poste repart à la hausse avec 83 912 k€. La part relative des charges de personnel recule cependant : celles-ci représentaient 54,3 % du total des charges de fonctionnement en 2007, contre 51,4 % en 2011, soit 699 € par habitant (moyenne de la strate 2010 : 639 € par habitant).

Les subventions versées continuent d'augmenter en 2011 (15 123 k€, soit 127 € par habitant) et en 2012 (16 480 k€), en lien avec le subventionnement du théâtre de l'Archipel.

Les charges financières (intérêts) atteignaient 6,4 % du total en 2007 et n'en représentent plus en 2011 que 4,8 %, soit 65 € par habitant, mais toujours au-delà de la moyenne nationale (34 € par habitant en 2010). Avec 7,939 M€ en 2012, leur niveau semble stabilisé.

Les contingents et participations qui représentaient 3,9 % en 2007 restaient au même niveau en 2011, soit 53 € par habitant, au-delà de la moyenne 2010 (24 € par habitant). Ils atteignent 6,68 M€ en 2012.

3.3. Evolution des produits

Les produits progressent de 15,22 % sur la période, au rythme annuel moyen de 2,87 %. Ils s'établissent à 184,13 M€ en 2012. Rapporté au nombre d'habitants en 2010, avec 1 541 € par habitant, ce niveau est supérieur à la moyenne de la strate (1 355 € par habitant). Les impôts locaux augmentent de 26,4 % entre 2007 et 2011. Avec 586 € par habitant en 2010, ils étaient supérieurs à la moyenne (527 € par habitant) et en 2011, ils culminent à 623 € par habitant.

Le montant atypique de 2010 correspond aux subventions de la scène catalane transfrontalière (2,043 M€), de l'Etat¹⁷ (4,227 M€) et de la région Languedoc-Roussillon (1,019 M€). Ces sommes ont été reversées au titulaire du partenariat public-privé de la construction du théâtre de l'Archipel, comme prévu au contrat, afin de minorer le montant à financer.

L'augmentation des « autres produits réels » tient aux produits de cessions, en nette augmentation, à la mise en place de la taxe sur la publicité extérieure à partir de 2009 (1,1 M€), ainsi qu'à l'augmentation, dans une moindre mesure, des droits de voirie (+ 80 000 € entre 2010 et 2011). Ces facteurs expliquent la bonne tenue des « autres produits réels » en 2011, malgré la baisse des cessions.

3.3.1. Subventions - péréquations

Alors que la loi de programmation pour 2010 a décidé le gel en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités, et la loi de finances pour 2012 a décidé que le montant de l'enveloppe normée de 2012 serait inférieur à celui de 2011. Comme la plupart des collectivités, Perpignan anticipe une évolution négative des dotations que l'Etat lui servira dans les années à venir.

Par ailleurs, un dispositif a été mis en place par la loi de finances pour 2011 afin de créer une péréquation horizontale entre collectivités du bloc communal : le fonds national de

¹⁶ Débits nets des comptes 621, 631, 633 et 64.

¹⁷ DRAC.

péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Celui-ci est alimenté par un prélèvement sur les communes isolées et les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant excède 90 % du potentiel fiscal agrégé moyen par habitant de la strate. A l'échelle nationale le FPIC a permis de redistribuer 150 M€ entre collectivités en 2012. Son montant devrait être porté à 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014 et 780 M€ en 2015 puis, à partir de 2016, en régime de croisière, à hauteur de 2 % des ressources fiscales perçues par le bloc communal.

La communauté d'agglomération, PMCA, est bénéficiaire de ce fonds pour 3,2 M€ en 2013¹⁸. La ville de Perpignan a bénéficié d'un reversement pour 376 k€ en 2012 et doit percevoir 811 k€ en 2013.

Au total, la commune a vu ses recettes de dotations évoluer positivement chaque année, 2011 exceptée, entre + 0,26 et + 2,23 %, hors FPIC, et entre + 0,26 et + 3,48 %, en incluant le FPIC. La collectivité explique l'évolution des dotations, pour partie, par l'accroissement de sa population.

3.3.2. Les recettes du chapitre 70

Les tarifs des services sont votés chaque année en décembre. Ils connaissent une évolution faible, proche de l'inflation. Les produits passent néanmoins de 5,14 M€ en 2007 à 6,26 M€, soit + 21,8 %, principalement sous l'effet de l'évolution des redevances d'occupation du domaine public relatives au mobilier urbain (+ 0,842 M€ sur la période), et des redevances d'occupation des stades Brutus et Giral à partir de 2009 (+ 473 k€ sur la période).

3.4. L'investissement et son financement

Les dépenses touchant à l'investissement (dépenses d'équipement, remboursement de la dette...) constituent des emplois. Les moyens financiers correspondants (autofinancement, plus-values de cession, dotations, subventions, emprunts) constituent des ressources. Le solde entre emplois et ressources se traduit par la variation du fonds de roulement.

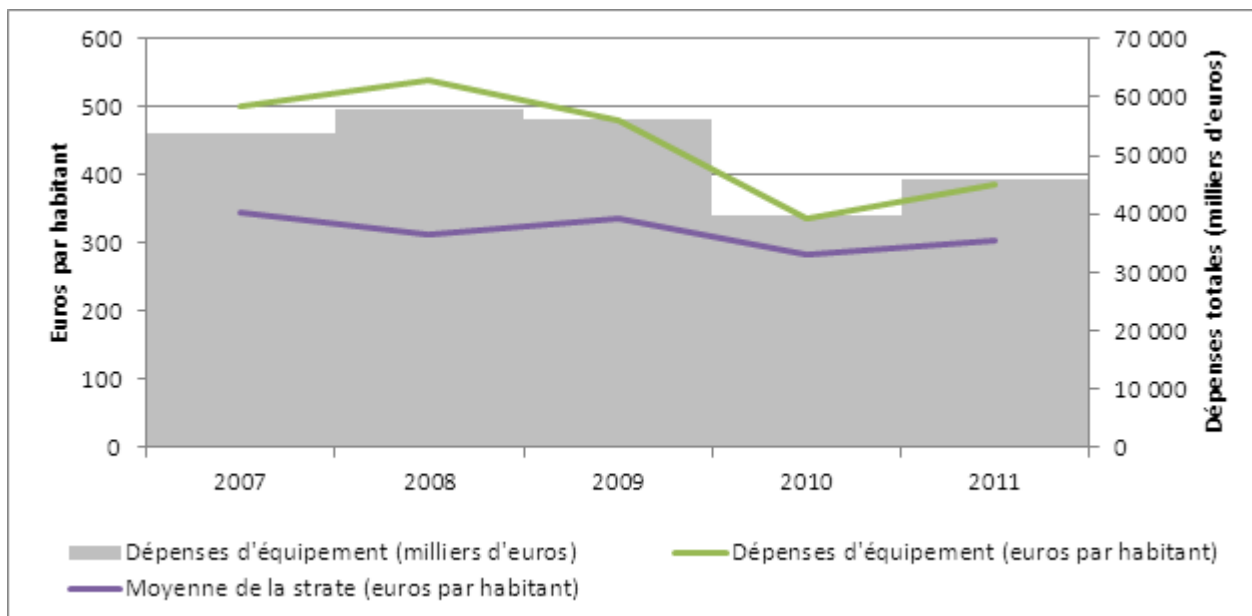
L'investissement a été soutenu, en progression de 2005 à 2009 (75 527 k€ de ressources et 78 468 k€ d'emplois en 2009). Après une baisse en 2010 (55 892 k€ de ressources et 58 790 k€ d'emplois en 2009), il reprend en 2011 (67 437 k€ de ressources et 67 605 k€ d'emplois). Le recours aux emprunts bancaires et dettes assimilées est de moins en moins important (21 331 k€ en 2005 et 15 000 k€ en 2011). Cependant, avec 133 € par habitant en 2010, il reste supérieur à la moyenne de la strate (108 € par habitant). Le remboursement de ces emprunts et dettes assimilées représente 153 € par habitant en 2010, alors que la moyenne de la strate est inférieure avec 115 € par habitant. En 2011, il atteint 165 € par habitant. Le fonds de roulement représente 43 € par habitant en 2010 et 61 € par habitant en 2011. Il reste inférieur à la moyenne (67 € par habitant) sur l'ensemble de la période.

La collectivité explique le niveau de sa dette par le fait qu'elle a conservé de nombreuses charges de centralité.

¹⁸ Source : <http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/>

3.4.1. Les emplois

Les dépenses d'équipement¹⁹ ont varié entre 39,8 et 57,8 M€ par an. Ramenées à l'habitant, elles ont toujours été supérieures à la moyenne de la strate.



Les autres emplois de la section d'investissement sont essentiellement consacrés à la dette (détail en annexe) : sur les trois dernières années, la ville y a consacré entre 150 et 165 € par an et par habitant, là où les communes de la strate remboursaient entre 101 et 113 €.

3.4.2. Les ressources : la dette

L'encours²⁰ a fortement augmenté entre 2007 et 2008. Ce mouvement d'endettement se traduit, très logiquement, par une hausse durable des remboursements d'emprunts et dettes assimilées²¹, des charges financières²², et de l'annuité de la dette²³.

¹⁹ Débits des comptes 20, 21 et 23 - crédits des comptes 237 et 238.

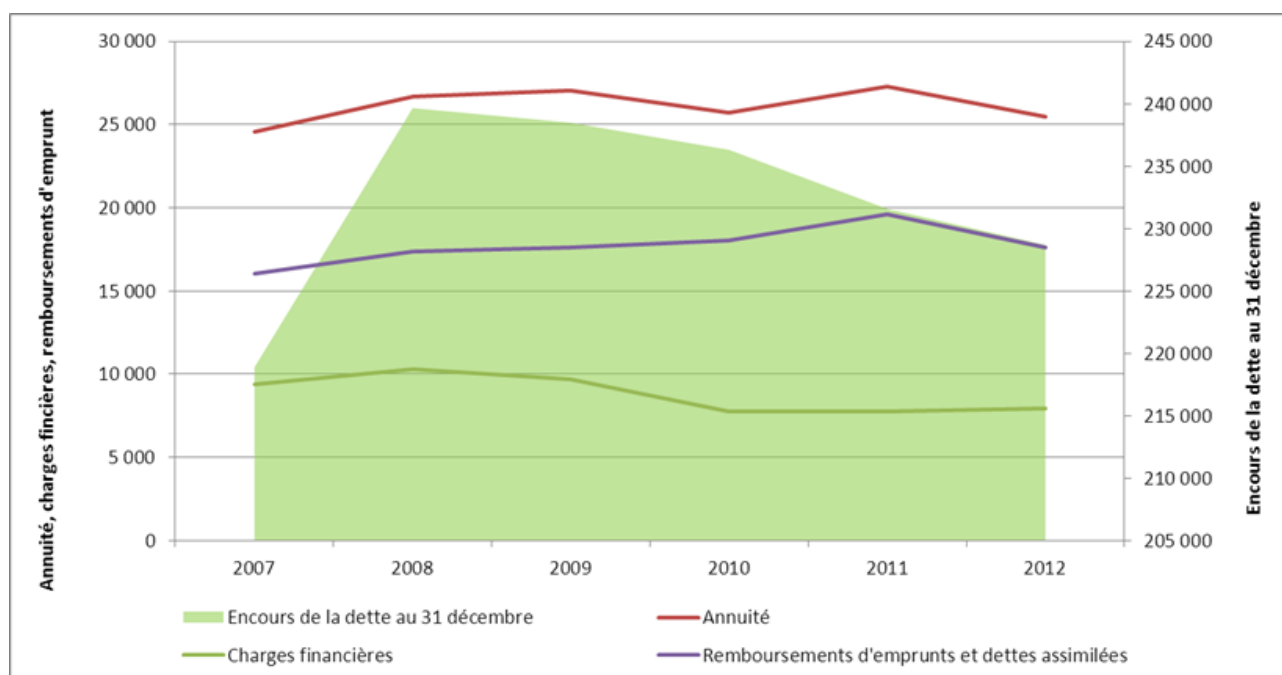
²⁰ Au sens des fiches AEF de la DGFIP : solde créditeur du compte 16 (sauf 166, 1688 et 169).

²¹ Idem : débits des comptes 163, 164 (sauf 16449), 1671, 1672, 1675, 1678 et 1681.

²² Idem : débits nets du compte 66.

²³ Idem : débits nets du compte 6611 + débits nets des comptes 163, 164 (sauf 16449), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681 et 1682.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)



Selon l'annexe A2.5 aux comptes administratifs, la durée de vie résiduelle de la dette (compte 164, budget principal) a légèrement reculé au cours des dernières années : 15,19 ans en 2011, contre 15,37 en début de période (détails en annexe). Dans le total du capital restant dû (CRD), la part des emprunts à taux fixe a nettement progressé, tandis que celle des emprunts comportant plusieurs tranches de taux, ainsi que celle des emprunts avec options, reculent sensiblement.

L'exploitation de la même annexe permet de constater qu'à la fin de l'année 2011, la courbe d'extinction de la dette est moins favorable qu'en 2007, en première partie : le CRD des années n à $n+16$ est plus élevé en 2011 qu'il ne l'était en 2007. A partir de la dix-septième année, la situation s'inverse (détail en annexe).

Au total, le montant global de la dette progresse de 217,5 à 231,6 M€, (+ 14,1 M€, + 6,5 %), de même que l'annuité, tant en capital (+ 3,6 M€ soit 22,2 %) qu'en intérêts (+ 0,8 M€ soit 11,3 %). Fin 2012, le total de la dette en capital, l'annuité et les remboursements en capital restent supérieurs à leur niveau de 2007 et seules les charges financières ont diminué, étant précisé que les engagements financiers du théâtre de l'Archipel ne sont pas pris en considération dans ces chiffres.

La commune a donc souscrit quatre emprunts structurés pour un montant restant dû de 24,4 M€, soit 10,54 % du total : deux emprunts souscrits en 2006 classés E3 par la charte Gissler, pour un CRD de 15,57 M€, un emprunt souscrit en 2007, classé F6 pour 4,59 M€, et indexé sur l'écart entre le CMS 10 ans GBP et le JPY Libor3 ; un emprunt de 2007 classé F5, pour 4,25 M€ de CRD ; il est indexé sur l'écart entre le dollar et le franc suisse. La ville a précisé avoir renégocié les deux emprunts classés E3 : par deux décisions du 19 novembre 2012, deux emprunts nouveaux ont en effet été souscrits, respectivement pour 1,46 et 11,59 M€ aux taux fixes de 4,95 %, moyennant des indemnités de 195 et 355 k€.

L'emprunt classé F5 (risque le plus élevé) et souscrit en septembre 2007 pour 5 M€ sur 30 ans, bénéficie d'un taux fixe bonifié de 0,32 % sur une première période de 10 ans. Sur une seconde période de 20 ans, le taux applicable dépendra du rapport entre le taux de change entre le dollar américain (USD) et le franc suisse (CHF) : si celui-ci est supérieur ou égal à 1 (la

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

barrière), le taux fixe bonifié de 0,32 % sera maintenu ; en revanche, si la barrière est franchie, le taux sera calculé par la formule suivante : $0,32 \% + 60 \% [(1,00 - \text{USD/CHF de référence}) / \text{USD/CHF de référence}]$. A fin avril 2012, selon une estimation réalisée par le comptable public, l'application de cette formule aurait abouti à un taux de 5,72 %, soit 221 000 € d'intérêts fin 2017, au lieu de 12 518 € avec le taux de départ.

En définitive, même si la part des emprunts structurés n'est pas très élevée proportionnellement au total de la dette, le changement de phase des contrats actuellement à taux fixe puis leur basculement sur leur partie structurée pourront amener une évolution non maîtrisable du taux. La collectivité a indiqué, en réponse, que l'évolution de la dette en début de période a pour origine son implication dans les opérations de renouvellement urbain. En ce qui concerne la sortie des emprunts structurés, elle précise qu'elle étudiera les opportunités lors du changement de phase.

3.4.3. L'accès au crédit

La commune n'a pas rencontré de difficulté pour mobiliser les financements longs qui ont été nécessaires en 2011. Elle a ainsi souscrit trois emprunts de 5 M€ aux conditions suivantes : 4,33 % sur 15 ans ; Euribor 3 mois + 1,28 % sur 20 ans ; Euribor 3 mois + 1,98 % sur 15 ans. Elle n'a pas emprunté au-delà de ses besoins en 2011, pour anticiper d'éventuelles difficultés d'accès au crédit, mais signale avoir conclu un emprunt de 12,7 M€ mobilisable sur l'exercice suivant. Elle indique ne pas avoir décidé d'inflexion de sa politique d'investissement pour des motifs tenant à l'accès au crédit. Les investissements sont calibrés de manière à emprunter à un rythme inférieur à celui de l'amortissement des emprunts anciens, de manière à diminuer le stock de dette. En matière de financement à court terme, elle indique ne détenir aucun produit de type revolving ou CLTR. Deux lignes de trésorerie couraient jusqu'au mois de mai 2013 : 5 M€, Euribor 3 mois + 2,90 % ; 3 M€, Euribor 1 semaine à 1 mois + 1,80 %. Elle précise n'avoir jamais été en situation de différer des paiements faute de trésorerie suffisante. Enfin, il n'est pas envisagé de recourir à des modes de financements alternatifs : marché obligataire, billets de trésorerie, ou nouveau PPP.

3.4.4. Les ressources : le financement disponible

La CAF s'établit, en 2012, à 6,99 M€ (détail en annexe). Le financement disponible, c'est-à-dire la CAF nette des remboursements de dettes et majorée des autres ressources d'investissement (FCTVA, subventions d'équipement, etc.), s'élève à 33 536 142 € pour le dernier exercice clos. Pour 2012 le total du financement disponible s'établit à de 34,082 M€ pour 47,379 M€ de dépenses.

Les cessions d'actif ont constitué un appoint notable pour le financement de l'investissement (2,3 à 5,7 M€ par an), de même que les subventions d'investissement obtenues (entre 6,4 et 16,7 M€ par an). La collectivité a indiqué que des réserves foncières avaient été constituées depuis deux décennies, en prévision de son développement. Elle indique également que les actifs non nécessaires sont cédés.

3.4.5. Les dépenses et la variation du fonds de roulement

Le niveau d'investissement a été soutenu : entre 40,3 et 59,2 M€ de dépenses totales d'investissement, hors remboursements d'emprunts (détail en annexe). Toutefois les ressources (financement disponible + emprunts) sont restées inférieures aux dépenses d'investissements au

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

cours des années 2008 et 2009. En conséquence, la commune a dû puiser dans ses réserves, en consommant du fonds de roulement, sur ces deux exercices. La variation du fonds de roulement est positive sur le reste de la période.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAF BRUTE (a)	18 957 791	13 575 010	17 485 412	24 522 802	26 152 553	24 501 199
REMBOURSEMENT EMPRUNTS ET DETTES ASSIMILEES (b)	16 034 295	17 353 696	18 590 802	18 071 496	19 603 646	17 513 128
CAF NETTE (a-b)	2 923 496	- 3 778 687	- 1 105 390	6 451 306	6 548 907	6 988 071
FINANCEMENT DISPONIBLE (c)	34 562 989	22 227 909	36 689 666	31 574 496	33 536 133	34 082 722
EMPRUNTS ET DETTES ASSIMILEES (d)	21 500 385	34 541 960	18 667 651	15 751 890	15 002 621	14 623 012
DEPENSES D'INVESTISSEMENT (e) (hors remboursement dette)	54 164 488	58 272 290	59 221 027	40 263 644	46 352 915	47 379 587
VARIATION DU FDR (c+d-e)	1 898 886	- 1 502 421	- 3 863 710	7 062 742	2 185 838	1 326 147

3.5. L'équilibre du bilan

3.5.1. Le niveau du fonds de roulement

Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables (dotations et réserves, subventions, dettes à long terme) sur les emplois durables (immobilisations : investissements réalisés et en cours). Sous l'angle budgétaire il représente la somme des excédents que la commune a accumulés au fil des ans. Il permet de couvrir le besoin en fonds de roulement, qui trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme).

2007	2008	2009	2010	2011
2 801	1 760	-2 097	5 094	7 255

Le fonds de roulement²⁴ est positif, sur l'ensemble de la période, hormis en 2009. Avec 61 € par habitant fin 2011, il se trouve exactement dans la moyenne de la strate.

3.5.2. Besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre les créances à court terme et les stocks, d'une part, et les dettes à court terme, d'autre part. Toute créance constatée mais non encaissée génère un besoin en fonds de roulement et réciproquement, une dette en attente de règlement le minore.

Sur la période le besoin en fonds de roulement diminue (2007-2009), puis amorce une reprise en 2010 et 2011, sans toutefois retrouver son niveau d'origine.

Le comptable public impute une part de la diminution du besoin en fonds de roulement à la mise en œuvre d'une politique volontariste et ciblée sur les titres à enjeux, qui a permis d'améliorer le taux de recouvrement (supérieur à 98,7 % en année 2011 sur exercice précédent). L'état des restes à recouvrer totalisait 13 496 991,38 € fin 2008 (hors ANRU), et 5 523 609,39 € fin 2011 (toujours hors ANRU). Il a par ailleurs été constaté une résorption du stock des créances sur l'ANRU datant des années 2007 à 2009, sans émission de titres nouveaux significatifs en montant. La situation des restes à recouvrer ANRU faisait en effet apparaître un solde de 1 308 202,47 € au 31 décembre 2007 et 813 446,80 € au 31 décembre 2011.

²⁴ Ici calculé par le bas du bilan : soldes débiteurs - soldes créditeurs des comptes des classes 3, 4 et 5 (sauf 39, 454, 456, 457, 458, 481, 49, 59) - soldes créditeurs des comptes 1688, 269 et 279.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Le délai global de paiement est réglementé par le décret n° 2008-1355 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics qui a aligné les délais de paiement des marchés conclus par les collectivités territoriales sur le régime déjà applicable à l'État en conséquence du décret n° 2008-407. Ce délai global inclut l'intervention de l'ordonnateur (délai de mandatement) et celle du comptable public (délai de paiement). Il est désormais fixé à 30 jours. La collectivité n'a pas connaissance de son délai de mandatement. Elle indique que « *Le délai global de paiement est en cours de calcul en liaison avec le comptable* ». Cette lacune est d'autant plus surprenante que la ville de Perpignan indique disposer d'un service facturier.

3.5.3. La trésorerie

La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor ainsi que les autres disponibilités à court terme, telles que les valeurs mobilières de placement. Elle résulte de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

Jusqu'en mai 2012, la commune a utilisé une ligne de crédit souscrite auprès de la banque DEXIA pour un montant de 30 M€, qu'elle a utilisée au quotidien pour une gestion en trésorerie « zéro ». Trois points sont à noter :

- le défaut de remboursement intégrant fin 2008 et fin 2009 (respectivement : soldes de 9 226 k€ et 4 297 k€), une situation qui peut s'expliquer dans une large mesure, sinon se justifier, par le décalage entre le paiement des travaux réalisés dans le cadre de la rénovation urbaine et l'encaissement des participations de l'ANRU : cette dernière devait entre 8 et 4 M€ en 2008 et 2009 ;
- l'arrêt en mai 2012 de la ligne de trésorerie et son renouvellement à un niveau moindre : la réduction d'encours de 30 à 8 M€ est susceptible de limiter les marges de manœuvre futures ;
- la plus importante échéance de remboursement de la dette se situe au mois de janvier et impacte naturellement la trésorerie : les échéances du seul mois de janvier 2013 devaient s'élever à 14,8 M€, sur un total de 23,5 M€ pour l'année.

Il reste que la trésorerie de fin d'exercice a poursuivi en 2012 le mouvement d'augmentation continue observé sur la période. Son niveau s'établit à 6,94 M€ au 31 décembre 2012.

3.6. Les débats d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT dispose que « *Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8* ». L'instruction M14 (tome 2, titre 1, chapitre 2) précise que le débat d'orientation budgétaire « *s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur* ». Les développements qui suivent résultent de l'examen des documents des débats d'orientation budgétaire 2012 et 2013, ainsi que des comptes 2012 (balances).

Les documents élaborés pour servir aux débats d'orientation budgétaires, de 2007 à 2012, permettent de suivre les orientations générales de la collectivité et de connaître ses choix prioritaires. Toutefois, ces orientations ne sont pas toujours accompagnées de précisions chiffrées sur les objectifs et sur le cadrage financier, notamment en termes d'endettement et d'autofinancement. Un cadrage financier prospectif chiffré, au-delà du budget soumis au vote, permettrait d'offrir aux élus une meilleure appréhension des perspectives.

Recommandation

2. Dans les documents du débat d'orientation budgétaire, adopter un cadrage financier prospectif plus précisément chiffré, afin d'offrir aux élus une meilleure appréhension des perspectives. Etudier une gestion des investissements en autorisations de programme et crédits de paiement.

3.6.1. Les anticipations réalisées dans le DOB 2012

Le DOB 2012 a mis en avant le niveau élevé de l'investissement réalisé sur le territoire au cours des dernières années. Un niveau, en faisant masse des dépenses réalisées sur le compte principal et sur les comptes annexes, mais également de celles de la communauté d'agglomération, qui se situerait « *autour de 100 M€ depuis 6 ans* ». Selon le document, sur le seul budget principal l'effort réalisé faisait de Perpignan l'une des villes de France où l'investissement était le plus fort : 1^{ère} ville en 2008, 5^{ème} en 2009, 9^{ème} en 2010.

En actualisant ces éléments au vu des fiches d'analyse des équilibres financiers de 2011, et des comptes provisoires 2012, pour ce qui concerne la seule commune, on relève que le niveau des dépenses d'équipement²⁵ demeure effectivement élevé, en dépit d'une erreur relevée dans le document de la ville : l'effort d'équipement a représenté 284 € par habitant en moyenne en 2010, et non 336 comme indiqué.

Estimant être parvenue au terme de ses efforts en matière d'équipements structurants (gare TGV, théâtre de l'Archipel, stades, rénovation des espaces publics, 4^{ème} pont), la collectivité entend désormais privilégier les équipements de proximité. Le niveau exceptionnel de l'aide à l'investissement reçue, notamment avec les aides de l'ANRU, ne pourra plus être atteint même si la collectivité attend des subventions sur le PNRQAD²⁶ et de la communauté d'agglomération (fonds de concours). Le programme PNRQAD porte sur le quartier de la gare (59 M€, 56,2 ha, 535 logements) et comprend un important volet OPAH-RU²⁷.

Compte tenu de ces éléments, l'investissement a été prévu à un niveau « *de l'ordre de 37 M€ sur le budget principal* », financé par un autofinancement net de l'ordre de 5 M€, des subventions (compte 13) à hauteur de 5 M€, le FCTVA et la taxe d'aménagement pour 7 M€, des ventes foncières de l'ordre de 3 M€ et un emprunt équivalent au remboursement du capital de la dette (autour de 17 M€). Après les évolutions de taux opérées en 2010 et en 2011, la commune a

²⁵ Au sens des fiches AEF : débits des comptes 20, 21 et 23 - Crédits des comptes 237 et 238.

²⁶ Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a été défini par la loi « Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion » du 25 mars 2009. Il doit permettre de résorber l'habitat indigne, de remettre sur le marché des logements vacants et de faciliter la rénovation énergétique des logements existants tout en maintenant la mixité sociale dans les quartiers anciens les plus dégradés. Doté de 380 M€ (80 M€ de l'État, 150 M€ de l'Anah, 150 M€ de l'ANRU), il prévoit à terme, au-delà de cette première phase expérimentale : la réhabilitation de 60 000 logements privés, la production de 25 000 logements locatifs sociaux ; 5 000 places d'hébergement ou logements de transition, 100 quartiers réhabilités.

²⁷ Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat ancien et le renouvellement urbain.

choisi de maintenir les taux de sa fiscalité en 2012, à des niveaux qu'elle juge parmi les plus faibles de la région.

Les points clés des prévisions n'ont pas été démentis. Comme indiqué plus haut, la CAF nette a progressé à 6,99 M€ en 2012, au-delà des anticipations du DOB. Le recours à l'emprunt a été légèrement plus modéré que prévu (14,623 M€). Le DOB décrit par ailleurs le mouvement de réduction de la dette, mais de manière rétrospective, sans évaluation de son niveau futur. On note par ailleurs de légers écarts entre les chiffres rétrospectifs avancés et ceux qui sont issus des comptes. Le plus souvent l'écart est minime mais il atteint 2,355 M€ en 2008.

3.6.2. Les perspectives dressées dans le DOB 2013

Les orientations 2013 définissent les trois priorités, de manière littérale : la proximité (amélioration du quotidien, solidarité), le rayonnement (le centre-ville, cœur commercial et touristique ; l'art, notamment contemporain ; le parc des sports), et enfin la préservation des équilibres financiers (optimisation de la gestion du patrimoine communal et « fiscalité 0 »). Ce volet du document ne reste à un niveau très général et contient peu d'éléments prospectifs chiffrés :

- une estimation du coût des travaux sur le parc des sports (*« de l'ordre de 7 M€, financé pour l'instant exclusivement par la ville »*) ;
- le rappel de la valorisation de l'actif de la ville (751 M€) ;
- la volonté de *« préserver un autofinancement net de l'ordre de 7 M€ »* ;
- les ressources d'investissement (ventes foncières 7,5 M€, subventions 3,5 k€ (manifestement, erreur de plume), autres recettes 10 M€, et un recours à l'emprunt non chiffré : *« proche du capital remboursé de façon à stabiliser voire diminuer le stock de dette, comme nous le faisons depuis 4 ans »* ;
- le maintien des dépenses d'équipement *« à un niveau élevé : 45 M€ soit une progression de l'ordre de 15 % »* ;
- le maintien des taux de la fiscalité, et les rappels afférents.

La collectivité estime qu'il lui est difficile d'établir des prévisions précises, notamment en matière d'autofinancement, dans un contexte où l'évolution des concours de l'Etat n'est pas stabilisée.

3.7. Synthèse

La collectivité considère avoir agi positivement sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, notamment la masse salariale, de là sur son autofinancement, et par suite sur la dette. Elle indique avoir fait le choix d'investir massivement, dans un contexte où les ressources des habitants sont faibles, tout en maintenant un niveau de la fiscalité comparativement bas. Cet investissement a été facilité par un niveau exceptionnel de subventions, notamment de l'ANRU, et a permis de soutenir le secteur du BTP. Elle met également en avant l'augmentation de son patrimoine, en contrepartie de l'alourdissement de la dette, et la constitution de réserves foncières, sources de recettes futures. Les investissements ainsi réalisés auraient eu pour effet *« d'attirer population et entreprises, permettant d'illustrer les cercle vertueux de l'investissement par lequel*

des rentrées fiscales sont générées, ce qui permet alors d'investir en ayant recours, de façon limitée, à l'emprunt »²⁸.

Comme le soulignait l'analyse réalisée par le précédent comptable public en mai 2009, l'augmentation de la dette, sans augmentation à concurrence de la fiscalité ou la mise en place de ressources nouvelles, présentait des risques. Effectivement, la conjugaison de ces facteurs a d'abord produit un effet ciseau en 2008 et en 2009, avec une capacité d'autofinancement négative qui a témoigné d'une inadéquation entre les ressources dégagées par la section de fonctionnement et une charge de la dette qui absorbait celles-ci, obérant d'autant les possibilités d'investissement. A partir de l'année 2010, la situation s'est améliorée. Grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement et à l'augmentation même limitée de la pression fiscale, la commune de Perpignan bénéficie en 2012 d'une situation financière qui a évolué positivement, et augmente son résultat. L'amélioration de la capacité d'autofinancement nette permet de limiter le recours à l'emprunt pour financer des dépenses d'équipement dont le montant est en réduction, mais reste à un niveau annuel plus élevé que la moyenne régionale. Cependant, le niveau global de l'endettement reste plus élevé que la moyenne de la même strate démographique de la région. Ce poids de l'endettement reste l'élément central à souligner, nonobstant les facteurs d'explication ci-dessus, d'autant que l'engagement qui lie la ville et l'EPCC théâtre de l'Archipel porte le ratio d'endettement à 2 226 € par habitant pour une dette totale de 263 807 711 € fin 2011. Sans négliger la possibilité d'améliorer sa solvabilité par la gestion active de son patrimoine, la commune de Perpignan, si elle souhaite dégager des marges de manœuvre, doit privilégier la couverture de l'encours de la dette par l'épargne brute et augmenter sa capacité d'autofinancement.

4. L'ANALYSE DES IMPOTS LOCAUX

4.1. Mobilisation du potentiel fiscal

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal permet d'évaluer la marge de manœuvre fiscale dont dispose la commune. Il résulte du rapport entre le produit des impôts locaux et le potentiel fiscal calculé avec les taux moyens nationaux d'imposition²⁹. Au cas présent, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal calculé par la direction des finances publiques est supérieur à la moyenne : il s'élève à 1,27 en 2010 contre 1,084 au niveau national, et témoigne d'un niveau de pression fiscale élevé.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle est neutre pour les ressources fiscales de la collectivité, qui n'est pas concernée par le reversement GIR (garantie individuelle de ressources). Toutefois, le passage à la fiscalité mixte de l'EPCI de rattachement, à compter de 2011, doit être pris en considération afin d'obtenir une vue globale et complète de la pression fiscale supportée par les habitants. Les chiffres agrégés sont les suivants.

²⁸ Source : lettre du 4 octobre 2012 adressée au DDFiP en réaction à l'analyse financière du comptable public.

²⁹ CMPF = produit 4 taxes (commune et EPCI) / produit des bases communales x les taux moyens nationaux sans strate.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Taux 2011 en %	Perpignan	PMCA	Ensemble
Taxe d'habitation	18,73 %	10,05 %	28,78 %
Taxe sur le foncier bâti	27,46 %	0	27,46 %
Taxe sur le foncier non bâti	41,85 %	2,13 %	43,98 %
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti	0	35,04 %	35,04 %
Cotisation foncière des entreprises	0	34,44 %	34,44 %

Enfin, on observe que le montant des versements de fiscalité, effectués par la communauté d'agglomération à la commune, est constant : 2007 : 31 947 845 € ; 2008 : 32 047 701 € ; 2009 : 32 105 242 € ; 2010 : 31 738 732 € ; 2011 : 31 885 025 €.

4.2. Evolution des produits

L'évolution du produit des impôts locaux est détaillée en annexe. On observe que l'impôt sur le foncier bâti est le plus générateur de recettes. Il représente en 2011, 58 % des impôts locaux comptabilisés au compte 7311 « Impôts locaux - contributions directes », et passe de 33 373 k€ (311 € par habitant) en 2007 à 42 806 k€ (360 € par habitant) en 2011, soit une augmentation de 28 %. Il est supérieur à la moyenne de la strate sur toute la période.

La taxe d'habitation représente la même année 41 % des impôts au compte 7311. Elle passe de 24 477 k€ (228 € par habitant) en 2007 à 30 309 k€ (255 € par habitant) en 2011, soit une augmentation de 24 %. Elle est légèrement inférieure à la moyenne de la strate sur toute la période.

L'impôt sur le foncier non bâti ne représente que 1 % du compte 7311. Il passe de 510 k€ (5 € par habitant) en 2007 à 704 k€ (6 € par habitant) en 2011 soit une augmentation de 38 %. Il est supérieur à la moyenne de la strate sur toute la période.

4.3. Evolution des taux

Les taux sont restés stables de 2007 à 2009, puis ils ont été revus à la hausse en 2010 et 2011 (détail en annexe). En cinq ans, ils ont ainsi été majorés de 2,05 points pour la taxe d'habitation, de 3,02 points pour le foncier bâti et de 4,62 points pour le foncier non bâti. L'augmentation de la fiscalité décidée en 2010 a eu pour conséquence une amélioration du produit des impôts locaux de 4,63 M€ (hors revalorisation de bases), pour la TH, et a concouru à l'amélioration de l'autofinancement.

4.4. Evolution des bases

Les bases nettes de la taxe d'habitation progressent de manière relativement modérée. Celles du foncier bâti et non bâti sont plus dynamiques.

	2007	2008	2009	2010	2011	Var° 2007/2011		Var° annuelle moyenne
	en k€	en k€	en k€	en k€	en k€	en k€	en %	
Taxe d'habitation	146 745	150 897	154 255	157 989	161 820	15 075	10,27%	2,47%
Foncier bâti	136 552	140 313	147 607	151 177	155 885	19 333	14,16%	3,37%
Foncier non bâti	1 369	1 305	1 386	1 461	1 683	314	22,94%	5,30%

Source: fiche analytique n° 1259 MI ter pour 2007 à 2010 / "tableau d'évolution des bases fiscales" élaboré par l'observatoire fiscal pour 2011 / Fiches minefi : colloc.bercy.gouv.fr

Le dynamisme du foncier bâti provient notamment du foncier économique avec des zones telles que Saint-Charles, Tecnosud, Torremila ou encore le Polygone Nord. L'observatoire fiscal de la commune indique que *« la part des valeurs locatives professionnelles est en constante progression ces dernières années notamment grâce à des « valeurs dominantes » comme les chantiers de l'usine CEMOI, le Centre del Mon, les surfaces commerciales LECLERC ET LEROY MERLIN »*.

Le manque de dynamisme des bases de la TH provient, au moins pour partie, de lacunes recensées par le même observatoire fiscal : hausse constante des locaux vacants, difficultés de taxation dans le domaine du logement étudiant, défaut de retour à l'impôt d'entités administratives normalement assujetties à la taxe d'habitation³⁰, de même que les dépendances d'habitations (garages, parkings, caves...) qui constitueraient *« un stock persistant de dépendances non taxées à la TH »*. Les marges de progression dans ce domaine sont donc identifiées.

L'examen des bases en fonction de la répartition entre variation physique et variation nominale (votée en loi de finances) montre que la progression tient plus à la deuxième part qu'à la première, en matière de taxe d'habitation : l'évolution est principalement due à la revalorisation forfaitaire annuelle dont l'effet cumulé atteint, depuis 2007, les 11,4 %. En revanche, pour le foncier bâti, les bases ont évolué dans des proportions assez proches pour les deux parts.

4.5. La répartition de l'effort contributif

En matière de taxe d'habitation, on peut retenir qu'en 2011 un peu plus du quart des contribuables les plus imposés (contribuables payant 1 000 € et plus) acquitte un peu plus de la moitié des produits. Plus précisément, 29,98 % des articles du rôle représentent 58,25 % des cotisations. A l'opposé, un peu plus du quart des contribuables les moins imposés (contribuables payant moins de 399 €, soit 29,70 % des articles du rôle) acquitte 2,90 % des produits totaux.

Le constat est le même en matière de foncier bâti. Le quart des contribuables les plus imposés (payant 1 525 € et plus) acquitte plus de la moitié des produits. Plus précisément, 24,18 % des articles du rôle représentent 63,81 % des cotisations. A l'opposé, un peu plus du quart des contribuables les moins imposés (contribuables payant moins de 750 €, soit 29,20 % des articles du rôle) acquitte 6,39 % des produits totaux.

En matière de foncier non bâti, 0,61 % des contribuables les plus imposés (contribuables payant 750 € et plus) acquittent 72,16 % des produits. Il convient de noter que 92,32 % des articles du rôle sont « sans cote non bâtie » et ne génèrent aucun produit.

Il convient de préciser que les mesures d'exonération, de réduction des bases ou de plafonnement des taux prises par le législateur en matière de fiscalité directe locale sont compensées, en tout ou partie, par des allocations compensatrices versées par l'Etat. Les mesures décidées par les collectivités locales, cependant, ne sont pas compensées.

³⁰ Article 1407 du code général des impôts.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

4.6. Les marges de manœuvre

Les réductions des bases de la taxe d'habitation sur délibération sont largement inférieures à la moyenne de la strate. En 2011, elles représentaient 33 € par habitant alors que la moyenne s'élevait à 216 € par habitant.

Réductions de bases accordées sur délibérations	2007			2008			2009			2010			2011		
	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.
Taxe d'habitation (y compris THLV)	nc			nc			3 651	31	216	3 775	32	222	3 864	33	216
Foncier bâti							41	0	0	42	0	0	42	0	0
Foncier non bâti							0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : *fiches colloc.bercy.gouv.fr*

L'abattement obligatoire pour charges de famille est égal à 10 % de la valeur locative, pour chacune des deux premières personnes à charge, et à 15 % de cette même valeur locative pour chacune des personnes à charge suivantes. Ces taux peuvent être majorés de 5 points ou de 10 points par l'organe délibérant de la collectivité.

A Perpignan, sur la période 2007-2011, l'abattement est de 15 % pour chacune des deux premières personnes à charge et de 20 % pour chacune des personnes à charge suivantes. La collectivité a donc choisi de majorer l'abattement obligatoire de 5 points. Par ailleurs elle n'applique pas la taxe d'habitation sur les logements vacants, et ne pratique pas l'abattement général ni spécial à la base.

La collectivité a jusqu'ici privilégié l'élargissement des bases d'impositions lié à l'accroissement de la population et au dynamisme immobilier, aujourd'hui tout relatif. Elle pourrait utilement poursuivre ses efforts en matière de retour à l'impôt, dans les domaines qu'elle a identifiés, ainsi que par l'utilisation des marges dont elle dispose sur délibérations.

5. LE PERSONNEL

La gestion des ressources humaines a été examinée incidemment, pour les besoins de l'appréciation de la situation financière.

5.1. Evolutions

Les charges de personnel augmentent notamment sous l'effet de la progression du personnel non titulaire (+ 3,9 M€, hors charges 2006-2011) et titulaire (+ 2,2 M€ dont 1,7 M€ au titre des indemnités, hors charges). Le niveau du chapitre 12 atteint 83,911 M€ en 2012, portant l'évolution à + 4 28 M€ en cinq ans, soit + 5,38 % sur la période, et un rythme annuel moyen légèrement supérieur à 1,05 % l'an.

Ces évolutions ne tiennent pas à des changements de périmètre.

Les derniers transferts de compétence vers la communauté d'agglomération sont intervenus en 2004, et le personnel concerné, intégré par l'EPCI, est rémunéré par ce dernier. Par ailleurs, l'externalisation de services vers des structures privées ne donne pas lieu à transfert de personnels municipaux, ces derniers sont redéployés dans les différents services de la ville en fonction des besoins.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

5.2. Répartition des effectifs et structure des emplois

Au vu des comptes administratifs, les principales évolutions relatives aux titulaires porte sur les filières administrative (+ 8) et police (+ 7) mais surtout sur la filière technique (+ 47) qui totalise 1 236 agents fin 2010.

Filière et catégorie		2007	2008	2009	2010	Evolution en postes	2007-2010 en %
Filière Administrative	A	53	58	52	54	1	1,89
	B	51	51	47	47	-4	-7,84
	C	419	425	434	430	11	2,63
Total filière		523	534	533	531	8	1,53
Filière Technique	A	30	31	34	37	7	23,33
	B	79	82	86	80	1	1,27
	C	1080	938	1177	1119	39	3,61
Total filière		1189	1051	1297	1236	47	3,95
Filière Sociale	A	2	2	2	1	-1	-50,00
	B	17	19	21	22	5	29,41
	C	180	182	183	178	-2	-1,11
Total filière		199	203	206	201	2	1,01
Filière Médico-Sociale	A	16	15	15	16	0	0,00
	B	2	1	1	1	-1	-50,00
	C	36	39	40	42	6	16,67
Total filière		54	55	56	59	5	9,26
Filière sportive	A						
	B	21	21	22	20	-1	-4,76
	C						
Total filière		21	21	22	20	-1	-4,76
Filière Culturelle	A	31	25	25	26	-5	-16,13
	B	13	13	13	13	0	0,00
	C	48	52	53	51	3	6,25
Total filière		92	90	91	90	-2	-2,17
Filière Animation	A						
	B	17	21	22	21	4	23,53
	C	54	61	62	53	-1	-1,85
Total filière		71	82	84	74	3	4,23
Police Municipale	A	2	2	2	2	0	0,00
	B	3	4	6	5	2	66,67
	C	74	79	73	79	5	6,76
Total filière		79	85	81	86	7	8,86
Autres (emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet)	A	7	4	4	6	-1	-14,29
	B						
	C						
Total autres		7	4	4	6	-1	-14,29
Total général		2235	2125	2374	2303	68	3,04
dont temps non complets		153	174	185	170	17	11,11

Source: comptes administratifs

Pour les non titulaires, la filière technique connaît également une progression sensible (+ 31) de même que la police (+ 15), tandis que le nombre d'agents diminue sensiblement dans les secteurs de l'entretien (- 41) et de la restauration (- 18), pour une balance qui s'établit globalement à - 11 postes entre 2007 et 2010 (détails en annexe).

Le total des emplois pourvus représentait en 2011 près de 97 % des emplois budgétés (contre 85 % en 2007).

Selon les données de la DGFIP, au 31 décembre 2009 l'effectif moyen des collectivités de plus de 100 000 habitants était de 17,6 agents pour 1 000 habitants. La ville de Perpignan a rémunéré 3 047 employés la même année, dont 127 non titulaires, soit un ratio de 24,56 agents pour 1 000 habitants, sensiblement au-delà des chiffres nationaux. Au 31 décembre 2011, l'effectif rémunéré était ramené à 2 869 agents dont 206 non titulaires, soit une baisse totale de 6,2 % et un ratio de 22,2 agents pour 1 000 habitants, en amélioration mais toujours supérieur à la moyenne nationale.

En 2009 et 2012, les taux d'encadrement à Perpignan sont de 6 % pour la catégorie A et de 9 % pour la catégorie B (détail en annexe) soit des taux inférieurs aux taux moyens observés pour les communes de la même strate qui sont de 9 % pour la catégorie A et de 14,3 % pour la B (synthèse nationale sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009 pour les communes de plus de 100 000 habitants).

5.3. La neutralisation des mises à disposition par le versement de subventions d'un montant équivalent.

La méthode de comptabilisation du remboursement des frais de personnel mis à disposition des satellites, si elle ne paraît pas directement contraire à l'instruction M14, pourrait être améliorée car elle biaise les ratios de dépenses.

En effet, la ville a confié certains services publics à des régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, d'une part et, d'autre part, à deux établissements publics de coopération culturelle (EPCC Théâtre de l'Archipel et EPCC Haute Ecole d'Art). Des personnels municipaux ont été mis à disposition de ces organismes. Le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, prévoit que l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ainsi que les cotisations et contributions afférentes (article 2-II). Il peut être dérogé à cette obligation lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché (article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Au cas présent, les satellites remboursent à la ville le coût de la masse salariale du personnel mis à disposition (recette comptabilisée au crédit des comptes de charges 6419 « Remboursements sur rémunérations du personnel » et 6459 « Remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance »). Mais en contrepartie, la ville verse une subvention d'un montant équivalent (dépense enregistrée au débit du compte 657 « Subventions de fonctionnement versées »).

En 2009, 2010 et 2011, des participations financières ont ainsi été accordées selon le détail suivant :

	2009	2010	2011
Régie du Palais des Congrès	2 172 653	2 317 997	2 039 532
Régie de l'Arsenal	88 497	90 685	74 999
Régie du Théâtre (* ³¹)	194 385	-	-
Régie El Médiateur (*)	88 914	-	-
Régie Théâtre de l'Archipel (*)	-	156 251	-
EPCC Théâtre de l'Archipel	-	-	190 838
EPCC Haute Ecole d'Art	-	-	622 653
Régie Institut Font Nova	299 310	309 618	-
Total	2 932 673	2 874 551	2 928 022

Source : délibérations des 17/12/09, 16/12/10 et 15/12/11.

En conséquence, si la masse salariale est correctement retracée d'un point de vue budgétaire, elle impacte les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) élaborées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP). En effet, au compte de gestion les comptes de dépenses et d'atténuation de charges sont contractés, et les débits du compte 64 « Charges de personnel » pris en compte pour le calcul sont nets des opérations retracées aux comptes 6419 et 6459 précités. Cette contraction joue sur le niveau des ratios

^{*31} Les régies du Théâtre et de El Médiateur, régies à caractère industriel et commercial, ont cessé leur exploitation au 31/12/2009 ; elles ont été remplacées par une régie unique dénommée régie Théâtre de l'Archipel à caractère industriel et commercial, laquelle régie a vu son statut évoluer vers celui d'un EPCC.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

relatifs aux charges de personnel et leur comparaison, le cas échéant, aux moyennes régionales et nationales.

Si l'on corrige les chiffres au vu des éléments ci-dessus, le niveau des charges de personnel ainsi que l'écart du ratio par habitant par rapport à la moyenne, déjà élevés, augmentent sensiblement. Ainsi pour 2011, il passe de 83,065 M€ à 86,829 M€, et par habitant de 699 € à 731 €, à rapprocher d'une moyenne de 650 € (détails en annexe).

Une meilleure comptabilisation de ces mouvements pourrait être obtenue par l'enregistrement des versements en cause en produits au compte 7084 « Mise à disposition de personnel facturée ». La collectivité a indiqué avoir mis en œuvre cette mesure en 2013.

5.4. La place de la gestion prévisionnelle et les outils de pilotage

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) doit permettre de répondre aux contraintes budgétaires en utilisant comme levier l'évolution de la pyramide des âges et des compétences internes, tout en optimisant la ressource et en l'affectant là où elle est nécessaire, compte tenu des objectifs politiques de la collectivité.

Au 31 décembre 2011, la répartition par sexe et âge des effectifs des agents titulaires, stagiaires et non titulaires occupant un emploi permanent est la suivante :

Age	Titulaires et stagiaires		Non titulaires	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Moins de 25 ans	7	8	12	11
25 à 29 ans	58	39	12	13
30 à 34 ans	112	80	18	11
35 à 39 ans	149	146	11	14
40 à 44 ans	187	170	7	6
45 à 49 ans	180	197	12	11
50 à 54 ans	195	210	2	3
55 à 59 ans	162	152	3	3
60 à 64 ans	50	75	4	0
65 ans et plus	1	4	0	0
TOTAL	1101	1081	81	72

Source : Bilan social 2011

Il en ressort que sur 849 agents titulaires, 39 % de l'ensemble sont âgés de 50 ans et plus ; 444 agents, soit 20 %, ont 55 ans et plus. A brève échéance, la collectivité aura donc à renouveler le cinquième de son personnel. Cette constatation constitue un levier important pour parfaire la maîtrise de sa masse salariale mais suppose une gestion prévisionnelle dynamique.

Selon la ville, la fonction stratégique assignée aux ressources humaines vise également à donner les moyens à chacun de se former, d'évoluer, de changer de métier afin de s'adapter à son environnement professionnel. A ce titre, une concertation est menée avec les services en fonction des nouvelles missions, des projets de la commune ou de l'évolution de la législation. Cette démarche est conduite par un comité de pilotage au sein de la direction générale.

Dans le domaine de la formation, les demandes sont recensées de manière individuelle dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation, d'une part, et d'autre part par chaque directeur de service en fonction des besoins qu'il a recensés. Selon les bilans sociaux, les formations ont représenté entre 4 224 et 7 977 journées sur la période. En 2011, 42 % des agents occupant un emploi permanent ont participé à au moins une action de formation : le nombre moyen de jours de formation par agent formé est de 4,4 au titre de ce même exercice : 5,1 pour la catégorie A, 6 pour la catégorie B, 4,8 pour la catégorie C). La progression du budget annuel alloué à la formation (+ 34 % entre 2007 et 2011) témoigne, selon la commune, de l'action en faveur de ses agents pour favoriser l'acquisition de nouvelles compétences et leur proposer des plans de carrière revalorisés.

Les actions prioritaires pour la période 2012-2014 ont été formalisées par la direction générale dans une feuille de route, présentée à l'ensemble des directeurs et chefs de service. Les enjeux affichés sont généraux : une politique de proximité (rapprocher les actions de la ville de ses citoyens, adapter et anticiper l'évolution d'un service public de qualité pour satisfaire une population en forte progression) ; une gestion financière efficace (dégager des marges de manœuvre) au service des actions définies par l'autorité territoriale (définir le pilotage de chaque action, assurer le respect des programmes et des engagements tant sur le plan financier que des délais à respecter) ; une gestion dynamique des ressources humaines (impulser une culture managériale commune au niveau de l'encadrement et de l'ensemble des agents tout en favorisant la transversalité et la précision des actions et missions). L'objectif à terme est de renforcer le rayonnement de la ville centre dans l'agglomération, ainsi que son positionnement économique entre Barcelone et Montpellier.

Un tableau de bord prévisionnel de la masse salariale est mis en place en début d'exercice. Il est actualisé tous les mois afin de visualiser les écarts entre les prévisions et les réalisations. Il renseigne également sur les arrivées et les départs prévus dans la période (démarche analytique au cas par cas), les modifications relatives au tableau des effectifs ainsi que sur la création et la suppression de postes actées en conseil municipal. Il est diffusé mensuellement, sous une forme synthétique, au maire et au directeur général des services. Par ailleurs, la ville s'est dotée d'un « observatoire du régime indemnitaire ». Cette instance paritaire est consultée pour toute modification concernant le régime indemnitaire et fixe, dans les limites d'une enveloppe budgétaire, les modulations pouvant être envisagées. La commune ne dispose pas d'autres outils de suivi opérationnel ou d'indicateurs de gestion, comme par exemple la RMPP « rémunération moyenne des personnes en place » ou le SMPT « salaire moyen par tête ». La collectivité estime que le premier indicateur n'est pas pertinent, et que les outils en place permettent de remplir l'office du second.

5.5. Le temps de travail

5.5.1. L'organisation du temps de travail

Aux termes de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les règles concernant la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant, sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités et établissements. Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus, par décision expresse de l'organe délibérant, prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.

Enfin, la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a institué une journée dite de solidarité.

Par délibération du 16 février 2000, la ville de Perpignan a anticipé la réduction du temps de travail du personnel municipal en portant à 37 heures sa durée hebdomadaire en référence annuelle ; elle indique avoir ainsi conduit une démarche participative axée à la fois sur l'amélioration de la qualité du service public (ouverture au public entre 12 heures et 14 heures, adaptation des horaires de travail à l'activité) et sur l'amélioration des conditions de travail, avec notamment pour objectifs l'introduction des horaires variables et la diminution des heures supplémentaires. Elle avait par ailleurs mis en place, dès 1982, une 6^{ème} semaine de congés payés.

A ce jour, le décompte du temps de travail est proche de la durée légale de 1607 heures :

Nombre de jours dans l'année	365
Jours hebdomadaires de repos	-104
Jours fériés	-8
Congés annuels (5 jours * 5)	-25
Nombre de jours de travail réglementaire	228
6 ^{ème} semaine de congé	-5
ARTT	-6
Nombre de jours de travail	217
Soit en nombre de semaines (217/5)	43,4
Durée de travail annuelle (43,4*37)	1606

5.5.2. L'absentéisme

5.5.2.1. Un niveau important

Le nombre total de journées d'absences est en forte augmentation : on en dénombre 66 631 en 2011 contre 53 859 en 2007, soit une progression de 23,7 % en 4 ans. Les absences pour maladie ordinaire connaissent quant à elles une croissance de 48,6 % sur la même période : 35 613 journées en 2011, 23 967 en 2007 (détails en annexe).

Le nombre de jours d'absence moyen par agent – toutes absences confondues – s'avère supérieur à la moyenne nationale : il est de 23,7 en 2007 et de 31,5 en 2009 pour une moyenne nationale de 22,8 en 2007 et 24,3 en 2009. S'il est en diminution en 2011 (28,5 jours), il reste, d'une part, que les absences pour maladie ordinaire subissent une augmentation constante (+ 3,6 journées de 2007 à 2009, + 1,2 de 2009 à 2011) et, d'autre part, qu'elles sont supérieures en 2009 à la moyenne nationale de près de 24 % ; de même les absences pour maladie de longue durée et les accidents de travail se situent au-dessus des moyennes nationales relevées en 2007 et 2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Nombre de jours d'absence moyen par agent

Absence	Perpignan			Moyenne nationale		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Maladie ordinaire	10,5	14,1	15,3	10,7	11,4	nc
Maladie de longue durée	8,4	11,0	8,0	6,3	6,6	nc
Accidents du travail	2,6	3,0	2,4	2,0	2,1	nc
Maladie professionnelle	-	0,0	0,0	0,4	0,5	nc
Maternité et adoption	0,9	2,1	1,6	2,4	2,3	nc
Paternité et adoption	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	nc
Autre raisons	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	nc
Total	23,7	31,5	28,5	22,8	24,3	nc

Source : Bilans sociaux 2007, 2009, 2011 ; bulletins d'informations statistiques de la DGCL n°83 - août 2011

La ville avance, en réponse, des chiffres légèrement différents pour 2011 : 27,4 jours au lieu des 28,5 qui figurent dans son bilan social, contre 23 au plan national. L'absentéisme serait alors supérieur de 19,1 % à la moyenne. Elle indique par ailleurs qu'un programme de contrôle sera mis en œuvre, en collaboration avec son assureur en matière de risques statutaires liés aux accidents de service. Elle précise enfin avoir entrepris plusieurs démarches en matière de prévention des risques professionnels.

5.5.2.2. L'article 115 de la loi n° 2010-1657 est mis en œuvre tardivement

Aux termes de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, « la période pendant laquelle le fonctionnaire relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires où l'agent non titulaire bénéficie d'un congé pour raison de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de durée annuelle du travail ». La règle s'applique à tous les congés pris à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, le 30 décembre 2010³². Les jours ARTT ne sont pas défalqués à l'expiration du congé pour raisons de santé, mais au terme de l'année civile de référence.

La mesure concerne notamment :

- s'agissant des fonctionnaires, les congés de maladie, de longue maladie, de longue durée, y compris ceux résultant d'un accident survenu ou d'une maladie contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, ainsi que ceux résultant d'un accident de trajet ;

- s'agissant des agents non titulaires, les congés de maladie, de grave maladie, sans traitement pour maladie (ce congé est obtenu lorsque l'agent non titulaire est contraint de cesser ses fonctions pour raisons de santé, mais qu'il ne peut prétendre à un congé de maladie rémunéré, en l'absence de temps de services suffisant), y compris ceux résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Perpignan n'a pas mis en œuvre, jusqu'ici, la procédure de réduction de jours ARTT. La ville a cependant indiqué, postérieurement aux entretiens préalables, avoir pris les dispositions nécessaires à une réduction des droits en 2013 sur la base des congés maladie pris en 2012. Ce point a fait l'objet d'une note de service du 6 avril 2012, et pour la première année d'application 555 jours devraient être décomptés, touchant 293 agents.

³² Modalités précisées par la circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

5.5.3. Les heures supplémentaires

Elles font l'objet soit d'une compensation, soit d'une rémunération. Les heures supplémentaires compensées sont créditées sur le compte de repos compensateurs de l'agent et font l'objet d'une règle d'écêtement et de caducité au trimestre : report maximal de 12h24 d'un trimestre sur l'autre. Par ailleurs, les heures supplémentaires générées par le logiciel de pointage sont limitées à 81h24 par an, soit l'équivalent de 11 jours. Enfin, lorsqu'elles sont rémunérées, les heures supplémentaires s'inscrivent désormais dans le cadre d'une enveloppe déterminée par service.

Si la nouvelle organisation du temps de travail devait conduire à une diminution des heures supplémentaires, les résultats n'ont pas immédiatement suivi. Les heures supplémentaires restaient rémunérées en 2009 à hauteur de 937 k€, soit en augmentation de plus de 37 % par rapport à 2008 (718 k€). La mise en place d'un tableau de bord semble avoir permis d'inverser cette tendance : - 13 % de 2010 (937 k€) à 2011 (811 k€) ; en 2012, avec une prévision initiale de 700 k€, la ville devait ramener ses dépenses à leur niveau de 2008. La collectivité a précisé que celles-ci ont atteint 718 k€, un niveau proche de celui de 2008. Elle a également indiqué avoir budgété 548 k€ pour 2013.

5.6. Le coût de la fonction RH

La collectivité évalue à 2 M€ par an les coûts (directs) relatifs à l'exercice de la fonction RH.

Nature	Coûts directs 2011
Personnel	1 903 900,09 €
Personnel d'entretien	14 226,83 €
Electricité	22 536,93 €
Eau	636,20 €
Fournitures de Bureau	14 868,57 €
Entretien véhicules	2 729,70 €
Entretien photocopieurs	1 503,25 €
Informatique	13 783,70 €
Téléphonie	1 366,94 €
TOTAL	1 975 552,21 €

6. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DU THEATRE DE L'ARCHIPEL

Ne disposant pas d'une salle de théâtre conforme à ses ambitions, la ville de Perpignan a décidé, en accord avec le ministère de la Culture, de réaliser un équipement destiné à devenir un « *centre européen de création et de diffusion cinématographique et théâtrale* ». Le projet a été initié en 2004-2005 sous la forme d'une maîtrise d'ouvrage publique classique. Un concours de maîtrise d'œuvre a été organisé en 2005 afin de confier une mission complète à un prestataire, depuis les études d'avant-projet jusqu'à l'assistance pendant la période de garantie. C'est un architecte de renommée internationale, Jean NOUVEL, qui a été retenu. Il a été prévu de réaliser six bâtiments agencés autour d'une salle de capacité variable (650 à 1 150 places) qui a été baptisée « Le Grenat » par référence à la pierre semi-précieuse dont l'artisanat local s'est fait une spécialité. Les autres bâtiments ont été destinés à l'administration et la logistique, ainsi qu'à une deuxième salle de 400 places. Le projet n'a pas substantiellement évolué et l'équipement en

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

service aujourd'hui présente ces grandes caractéristiques. Rapidement, la collectivité s'est orientée vers un montage de type « PPP » (partenariat public-privé). Au terme de la procédure de mise en concurrence, le contrat a été confié à un groupement réunissant Cofely Services, Auxifip et Fondeville, une entreprise locale. Il s'agirait du premier PPP portant sur un équipement culturel. D'un point de vue technique, la principale originalité réside dans la coque du « Grenat », tant au regard de sa forme ovoïde que de son revêtement extérieur. Le montage contractuel, lui, se singularise par un besoin précisément exprimé dès l'origine : le lancement d'une procédure de maîtrise d'ouvrage classique a permis d'avancer le projet jusqu'au stade « EXE1 » en amont de la procédure de partenariat. Une dernière originalité réside dans le fait que le contrat a été doublement cédé : côté partenaire privé, par les membres du groupement à l'un de ses membre, le financeur Auxifip ; côté partenaire public, par la commune à un établissement public de coopération culturelle, l'EPCC du théâtre de l'Archipel.

Les établissements publics de coopération culturelle sont régis notamment par les articles L. 1431-1 à L. 1431-9 et les articles R. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'EPCC du théâtre de l'Archipel a été créé fin 2010 entre la ville de Perpignan, l'Etat et la région Languedoc-Roussillon. Statutairement qualifié d'établissement industriel et commercial, il a pour missions :

1. d'accompagner la production artistique de référence nationale et internationale dans les domaines de la culture contemporaine, en particulier dans tous les champs du spectacle vivant et des approches croisées liées aux répertoires et écritures abordés : théâtre, danse, cirque, musique classique et contemporaine, musiques actuelles, musiques du monde, arts croisés, arts numériques, arts du geste ;
2. d'organiser la diffusion et la confrontation des formes artistiques pluridisciplinaires en privilégiant la création contemporaine transfrontalière et euro-méditerranéenne ;
3. de participer à une action de développement culturel favorisant de nouveaux comportements à l'égard de la création artistique et une meilleure insertion de celle-ci.

Les PPP, ou contrats de partenariat (CP), ont été introduits en France par ordonnance du 17 juin 2004. L'article L. 1414-1 du CGCT, dans sa rédaction en vigueur lors du lancement du projet en cause, définit les CP comme *« des contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. / Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. / Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages. / La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant »*. L'article L. 1414-2 du CGCT alors applicable, précise que *« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation : / a) montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ; b) expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de*

performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat en cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. / L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale [...] qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat ».

Ainsi que l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003, le CP est un contrat dérogatoire aux règles du code des marchés publics. La personne publique est tenue, avant de s'engager dans la voie partenariale, de réaliser une évaluation préalable de son projet afin de valider l'opportunité économique d'un tel recours et d'apporter la démonstration que ce dernier remplit les conditions juridiques qui ouvrent droit à une telle dérogation. Il s'agit de prévenir des recours qui pourraient viser soit à contourner les règles de la commande publique, soit à privilégier des schémas de financement limitant l'impact sur la dette (montages « déconsolidants »). L'objet de l'évaluation préalable est de démontrer que le PPP constitue une alternative moins coûteuse ou économiquement plus avantageuse (en termes de qualité, de performance ou de maîtrise des risques) que les instruments plus traditionnels de la commande publique, le marché public et la délégation de service public.

6.1. Les étapes préalables

6.1.1. Les frais engagés avant la livraison du bien

Habituellement, la collectivité ne paie les loyers qu'à partir de la livraison du bien, en contrepartie de l'équipement et des services. Au cas présent, la collectivité n'a pas payé de loyers au titre du contrat de PPP, ceux-ci étant mis à la charge de l'EPCC par un avenant de transfert. Cependant, elle a engagé des dépenses, notamment pour les études et la maîtrise d'œuvre. L'examen du fichier des mandats affectés à l'opération, entre 2007 et 2011, totalisent 2,36 M€ (d'autres dépenses ont vraisemblablement été engagées antérieurement à 2007, hors période contrôlée).

6.1.2. Le contrat conclu avec le cabinet d'architecte

Le conseil municipal a approuvé le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre par une délibération du 26 avril 2004. Le jury s'est réuni le 24 juin 2004 et le maire a désigné, par arrêté du 12 juillet 2004, les trois équipes retenues pour participer au concours. Le jury s'est réuni le 28 juin 2005 afin de procéder à l'ouverture des offres. Le 11 juillet 2005, il a proposé un classement plaçant Jean NOUVEL en tête. Au terme de la négociation, le montant des travaux a été fixé à 19,3 M€ pour la tranche ferme, et 1,7 M€ HT pour la tranche conditionnelle. Le contrat de maîtrise d'œuvre a lui-même été réparti entre une tranche ferme, d'une part, comportant la mission complète³³ sur la tranche ferme des travaux ainsi qu'une mission partielle³⁴ sur la tranche optionnelle de travaux, et, d'autre part, une tranche optionnelle comportant une mission partielle³⁵ sur la tranche optionnelle de travaux, pour des montants respectifs de 4,060 M€ HT et 0,130 M€ HT. Par délibération du 26 septembre 2005, le conseil municipal a décidé d'attribuer le

³³ Esquisse (ESQ), avant-projet sommaire (APS), avant-projet définitif (APD), études de projet (PRO), assistance à la passation des contrats de travaux (ACT), études d'exécution (EXE), direction de l'exécution (DET), assistance aux opérations (AOR), et enfin ordonnancement, coordination et pilotage (OPC).

³⁴ ESQ-APS-APD-PRO-ACT-EXE1.

³⁵ EXE2-DET-OPC-AOR.

concours à Jean NOUVEL, et autorisé le maire à signer tout document utile. Le contrat a été conclu le 6 décembre 2005.

Un avenant n° 1 du 9 février 2007 est venu tirer les conséquences d'une réévaluation du coût prévisionnel des travaux, porté à 22,82 M€ en tranche ferme et 1,32 M€ en tranche conditionnelle (valeur juillet 2006). Les honoraires, fixés à 19,95 % pour la tranche ferme et à 7,6368 % pour la tranche conditionnelle dans le CCAP, ont donc été portés respectivement à 4,552 M€ HT et 0,100 M€ HT. Un avenant n° 2 du 4 mars 2008 a ajusté à la baisse la mission ACT, ramenée à 191 916 € HT. Un avenant n° 3 du 24 juin 2008 a constaté l'abandon de la mission OPC et la transformation de la mission EXE2 en une mission VISA. Il a été précisé que l'avenant ramenait le montant total du marché à 4,219 M€ HT. La ville devait régler les honoraires jusqu'à la phase PRO-EXE1 / ACT, soit 2,810 M€ HT. Le solde de 1,410 M€, étant inclus dans le cadre du contrat de partenariat, a été mis à la charge du partenaire privé.

6.1.3. Le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage

La ville a souhaité s'entourer d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la passation du contrat de partenariat. La procédure a été conduite sous la forme adaptée de l'article 28 du CMP. L'avis a été envoyé à la publication le 26 avril 2006. La consultation a eu pour objet l'assistance juridique, économique et financière pour la passation d'un contrat de partenariat public-privé pour la construction, l'exploitation et la maintenance du théâtre de l'Archipel. Le marché a été attribué à un groupement associant le cabinet Finance Consult et le cabinet d'avocats Latournerie-Wolfrom. Il a été notifié le 8 août 2006 et comportait :

- une tranche ferme (26 400 € HT), ayant pour objet le recueil des informations nécessaire à l'analyse, une expertise économique et financière, visant à apprécier l'opportunité du projet, notamment au regard de la maîtrise d'œuvre en cours, et la conduite de l'analyse comparative ;
- une tranche conditionnelle (94 000 € HT), portant sur la conduite de la procédure de conclusion du CP, depuis l'élaboration du dossier de consultation, l'assistance au choix, jusqu'à l'assistance pour l'argumentation en réponse aux demandes des candidats évincés ;
- une option à la tranche conditionnelle, portant sur l'assistance technique (22 000 € HT) ; le contenu de cette option est obscur (page 68 de la proposition) mais la collectivité a indiqué qu'elle avait pour objet une prestation d'analyse des offres, qui n'a pas été utilisée.

Un avenant du 24 juin 2008 a constaté « *que la complexité de l'analyse des offres et des discussions avec les candidats ont nécessité deux tours supplémentaires de dialogue* » et augmenté le marché de 37 400 € hors taxes, portant le total à 157 800 € HT (hors option). A ce montant est venue s'ajouter l'intervention ultérieurement réalisée dans le cadre d'un arbitrage portant sur des travaux supplémentaires (cf. infra).

6.1.4. L'évaluation préalable

Selon l'article 2 de l'ordonnance de juin 2004 précitée, les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable, réalisée avec le concours d'un organisme expert, faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Conformément aux prescriptions du CGCT, la comparaison est réalisée au regard de la performance attendue, du partage des risques et de l'évaluation financière. Au cas présent, l'évaluation préalable a été datée du 10 novembre 2006. Il s'agit d'un document de 70 pages, hors annexes, structuré en cinq parties : contexte et objet, conditions du projet, analyse de la pertinence des montages juridiques envisagés, analyse comparative et annexes financières. Sa présentation en conseil municipal du 27 suivant est assez sommairement relatée dans le compte-rendu.

La première partie se limite au rappel de la genèse du projet, indiquant que la ville a décidé de se doter d'un équipement culturel de première importance, ayant « *vocation à devenir un centre européen de diffusion chorégraphique et théâtrale* ». Il relate également le concours de maîtrise d'œuvre et le projet retenu, articulé en « *six bâtiments de formes et de textures distinctes qui seront agencés autour d'une grande salle modulable pouvant accueillir 650 à 1 152 places. Ce bâtiment, qui aura la forme d'un galet, sera revêtu d'un matériau spécial visant à lui conférer la couleur du grenat* ». Les éléments sont reliés par une pergola vitrée traversée d'arbres. Le contrat de partenariat envisagé porte sur le financement, la construction, l'entretien et la maintenance du théâtre, à l'exclusion de l'exploitation artistique et culturelle. Le cadre légal est ensuite rappelé, spécialement l'article L. 1414-2 qui commande la réalisation d'une évaluation préalable. Il est ensuite précisé que dans le périmètre du projet, l'exploitation comprend le gros entretien, l'entretien courant, des bâtiments et des matériels ainsi que le renouvellement des matériels ; que l'exploitation artistique « *a vocation à être confiée à une structure ad hoc, à créer, qui pourra prendre la forme d'un GIP, d'un EPCC ou d'une régie municipale* ». Il est également indiqué que certaines prestations ne relevant ni de l'exploitation artistique, ni de l'entretien des bâtiments, seront mises à la charge du partenaire : restauration légère, restauration gastronomique, location de salles (sur option), nettoyage, gardiennage, entretien des espaces verts, maintenance scénographique, mais qu'« *en l'absence d'information économique suffisante relative aux postes de restauration, ces prestations annexes n'ont pu être valorisées. Elles n'en constituent pas moins un facteur d'optimisation du coût global de l'opération dans le cadre d'un CP* ».

La deuxième partie examine les conditions du projet. Il est rappelé qu'en application des dispositions législatives, la complexité ou l'urgence du projet permettent de justifier le recours à la formule du CP et la procédure à mettre en œuvre. En effet, si en raison de la complexité du projet la personne publique est dans l'impossibilité de définir les moyens techniques ou le montage financier, elle peut recourir au dialogue compétitif. Dans les situations d'urgence, une procédure d'appel d'offres restreint est envisageable. Dans tous les autres cas, l'appel d'offre ouvert est la norme. Le document évacue le critère de l'urgence, puis centre le développement sur la complexité du projet. Les dispositions de la directive 2004/18/CE³⁶, la position du Conseil Constitutionnel prise dans sa décision n° 2003-73 précitée et l'article L. 1414-5³⁷ du CGCT sont rappelés. Trois séries d'arguments sont avancés pour caractériser la complexité objective.

1. Les motifs techniques. Il est exposé que la réalisation des équipements présente un degré de complexité technique plus important que d'autres bâtiments plus courants, notamment en raison d'une structure spécifique comportant un nombre limité de colonnes porteuses. Cependant, le principal élément de complexité réside dans les contraintes de maintenance et d'entretien, pour

³⁶ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

³⁷ Dans la rédaction applicable au moment de l'élaboration du document : « *Si, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle indique dans l'avis qu'il sera recouru à une phase de dialogue dans les conditions prévues à l'article L. 1414-7. / Si tel n'est pas le cas, et uniquement dans les situations d'urgence mentionnées à l'article L. 1414-2, elle indique que les candidats admis présenteront directement une offre finale dans les conditions prévues à l'article L. 1414-8* ».

« tenir compte de la forme spécifique de la grande salle et des caractéristiques du revêtement, afin d'assurer la pérennité de la couleur grenat ». D'autres éléments résident dans la pergola végétalisée et dans la forme spécifique des différents bâtiments.

La particularité au cas présent réside dans le fait que la personne publique est à l'origine de la complexité du projet qui a justifié le recours au CP et au dialogue compétitif. Elle a lancé en 2005 un concours de maîtrise d'œuvre puis sélectionné un projet précis, avant de choisir de se lancer dans un partenariat. Si elle avait utilisé une procédure visant à satisfaire un besoin, exprimé en termes fonctionnels (réaliser un théâtre de 1 000 places), sans parti pris architectural, l'opération aurait été moins complexe.

La collectivité ne partage pas cette analyse et considère que la recherche de l'innovation architecturale motive cette complexité.

2. Les motifs financiers. Selon l'argumentaire de la ville :

- l'opération ne permet pas à la ville de disposer d'une « *approche sécurisée du coût global* », alors que le contrat de partenariat permet de regrouper celui-ci dans un loyer composite. Il est également exposé que cette approche réduit les « *risques d'interface* » entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre, constructeur, financier et exploitant, qui caractérisent les montages traditionnels ;

- la mise à disposition progressive des salles (une livraison différée de la « *black box* » était prévue) nécessite une coordination renforcée entre le constructeur et l'exploitant, que le dispositif permettra de réaliser, associant une progressivité des loyers financier et d'exploitation ;

- le contrat de partenariat facilite le lissage financier et budgétaire ;

- la variabilité des coûts de maintenance et d'exploitation du bâtiment en fonction de l'intensité d'utilisation artistique de l'ouvrage est un élément de complexité qui peut être pris en compte de façon appropriée dans le cadre d'un contrat de partenariat ;

- la réalisation de ce projet « *ambitieux et exceptionnel* » risque de mobiliser totalement les services techniques, juridiques et financiers, en particulier pendant la phase de montage, au détriment des missions habituelles.

Cette démonstration n'est pas totalement convaincante :

- les arguments relatifs à l'« *approche sécurisée en coût global* » et au « *risques d'interface* » relèvent des avantages généraux généralement avancés pour justifier les CP, mais ils ne s'appuient sur aucun élément précis et propre à l'espèce ;

- la variabilité des coûts de maintenance en fonction de l'« *intensité d'utilisation artistique* » n'a reçu qu'une traduction limitée dans la rédaction initiale du contrat, puisque les prestations d'entretien et les fluides y ont été forfaitisés, et ne pouvaient évoluer qu'à la hausse en cas de dépassement significatif du niveau prévu de l'activité ; cependant, l'avenant n° 5 a complété ce dispositif pour introduire une composante variable, relative aux prestations de sécurité, et pour ménager une réelle variabilité en matière d'entretien et de fluides ;

- la mise à disposition graduelle des salles et la progressivité des loyers ne s'est pas traduite dans le contrat (les deux salles ont été livrées simultanément) ;

- la mobilisation des services ne constitue pas, telle qu'elle est exprimée, un argument de nature à justifier le recours au CP par rapport à une autre formule ; quelle que soit la formule adoptée, dans les projets majeurs les services sont nécessairement mobilisés ; il n'est pas établi en l'occurrence qu'ils le soient moins dans une formule que dans une autre ; en tout état de cause,

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

l'argument n'est pas financier et la collectivité, du fait du recours au CP, a dû s'associer le concours d'un partenaire spécialisé. Elle a dû également recruter, en qualité de chargé de mission contractuel, son directeur général des services techniques après que celui-ci eût été admis à faire valoir ses droits à la retraite (cf. infra).

Principalement, l'évaluation préalable est centrée sur le coût de l'équipement et évacue en quelques phrases la question des coûts d'exploitation : *« en l'absence de base de données fiable sur les écarts de coûts entre les différentes procédures, les coûts nominaux de maintenance sont identiques par hypothèse en MOP et en CP, le projet de référence étant commun aux deux procédures »*. Les coûts de maintenance et d'exploitation sont chiffrés, hors valorisation des risques, à 800 470 € par an. Ils seront bien supérieurs dans le contrat.

En définitive, le lissage budgétaire et financier représente le seul argument qui ait résisté à l'épreuve des faits.

3. Les motifs juridiques. Le document expose qu'*« en l'espèce, la complexité du montage juridique résulte, d'une part, des incertitudes concernant la répartition entre les cocontractants des risques liés à la conception, et, d'autre part, de la nécessité de répartir les droits d'utilisation des études du maître d'œuvre entre la ville et le constructeur »*.

Sur le premier point, l'évaluation se réfère à la doctrine de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) selon laquelle la complexité peut résulter de *« l'incertitude de la collectivité publique sur la répartition optimale des risques entre les partenaires »*. Dans la rédaction actuelle³⁸, la MAPPP précise que la complexité juridique peut résulter de la difficulté à appréhender *ex ante* la répartition des risques que les opérateurs privés sont prêts à accepter : c'est l'un des intérêts du dialogue compétitif que de permettre au cocontractant public d'apprécier ce que le marché est capable d'accepter en termes de transfert de risques, et d'optimiser par là même le coût global du projet. Ici, la personne publique indique que l'incertitude *« est principalement liée à la spécificité du revêtement de la grande salle [...] [car] ce matériau, existe à l'heure actuelle, mais la pérennité de la texture et de la couleur sont encore à confirmer à ce jour. L'insertion de cette innovation et l'absence d'expérience des entreprises en la matière accroît les risques liés à la conception [...]. Le recours au dialogue compétitif permettrait, au cas présent, d'optimiser le partage des risques »*. Force est de constater que le dialogue a échoué de ce point de vue, puisque la maîtrise technique du revêtement de la grande salle a présenté des difficultés au stade de l'exécution du contrat (voir plus bas).

La troisième partie a pour objet d'analyser la pertinence des montages juridiques envisageables. Le recours aux marchés publics est examiné en premier lieu. Il est estimé que le droit commun des marchés présente des inconvénients pratiques, puisqu'il *« ne permet pas d'instaurer de péréquation entre les prestations de construction et les prestations d'exploitation ou de maintenance, les contraintes de la loi MOP ou l'interdiction des clauses de paiement différé, qui empêche l'étalement de la dépense sur la durée du contrat »*. Il est conclu qu'*« en dépit de ces inconvénients d'ordre pratique, aucun obstacle juridique dirimant ne s'opposerait, au cas particulier, à ce que la ville recoure aux marchés publics pour la réalisation du théâtre de l'Archipel »*. Par suite, cette option est retenue dans l'étude comparative. Cette rédaction manifeste une préoccupation relative à l'étalement de la dépense. Les autres voies (conception réalisation, délégation de service public, bail emphytéotique administratif...) sont ensuite examinées et écartées pour des motifs juridiques.

³⁸ Le document a été actualisé en 2010.

La quatrième partie développe l'analyse comparative proprement dite, en six temps : 1/ La quantification des délais ; 2/ Les coûts estimés ; 3/ Les risques propres aux différentes solutions ; 4/ Les coûts de financement ; 5/ Les coûts ajustés des risques en valeur actualisée ; 6/ La performance. Préalablement, les règles méthodologiques sont exposées : comparaison de projets similaires, à coûts identiques de construction et de maintenance, même date de mise à disposition, coûts en valeur 2006, durée d'exploitation et d'amortissement de 25 ans, plus durée des travaux, soit une durée totale de 27 ans et 2 mois. A cet égard, il est affirmé, de manière quelque peu péremptoire, que « *dans le cadre d'un contrat de CP, un allongement de la durée du contrat entraînerait mécaniquement une diminution du loyer R1 du fait de l'allongement de la durée de l'amortissement* » mais que « *cet allongement génère des coûts financiers sur une durée plus longue et par conséquent, un alourdissement du coût global [...]* » et enfin que « *compte tenu des conditions actuelles du marché financier et dans la limite d'une durée d'exploitation de 35 ans, la durée n'a pas d'impact discriminant sur le taux de financement à long terme* ». Dans la réalité, le contrat a été conclu pour 32 ans, et toutes choses égales par ailleurs, cet allongement de 7 ans n'a pu avoir qu'un impact très significatif, non évalué, sur les hypothèses de coût et de son financement contenues dans l'étude.

6.1.4.1. La quantification des délais

Les délais entre évaluation préalable et entrée dans les lieux sont étudiés hors aléa majeur. Ils sont estimés entre 31 et 37 mois en hypothèse maîtrise d'ouvrage public (MOP), et entre 33 et 39 mois en hypothèse CP. Les délais d'évaluation préalable, d'achèvement de la conception, d'obtention du permis de construire et de purge des délais de recours, de préparation du chantier de construction, et enfin de réception sont identiques dans les deux formules. La différence se fait sur la procédure de passation : 2 mois, à l'avantage du CP.

Au cas présent, l'évaluation préalable a été présentée en conseil municipal le 27 novembre 2006. La livraison a été constatée par un procès-verbal du 14 septembre 2011 soit, un peu plus 58 mois au-delà des prévisions. Ce décalage n'est dû que pour une petite partie aux prolongations du délai d'exécution (235 jours, soit un peu moins de 8 mois, détaillés plus loin).

6.1.4.2. Les coûts estimés

Le coût de construction représente le coût nominal de réalisation des ouvrages. Il est identique dans les deux montages. Le coût des investissements intègre en outre l'ensemble des honoraires, coûts d'assurances, impôts et taxes, commissions, frais de montage. Avant la période de travaux, il est indexé dans sa totalité. Pendant les travaux, seule la part non décaissée est indexée. Le montant à financer (MAF) correspond au coût des investissements, augmenté du coût du portage financier (FFI).

Le coût des travaux a été jugé identique, que l'on s'inscrive dans un cadre de maîtrise d'ouvrage classique (loi MOP), ou dans un PPP. La différence a résidé dans les honoraires et la fiscalité. Le montant à financer correspond au total de l'opération, diminué des coûts directement supportés par la collectivité : honoraires de conception et AMO. Les chiffres (hors valorisation des risques) ont été arrêtés à 26,061 M€ en maîtrise d'ouvrage classique, et 26,904 M€ dans le montage partenarial. La différence s'établit donc à 0,843 M€, à l'avantage de la maîtrise d'ouvrage traditionnelle.

Quoique jugés *a priori* identiques en maîtrise d'ouvrage classique ou en partenariat, les coûts d'exploitation ont été ventilés. Une distinction a été opérée entre deux phases, avant et après l'ouverture différée de la « black box ». La décomposition entre des redevances hors loyer

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

financier est détaillée en annexe. Les frais de gros entretien et de réparation (GER) comprennent un renouvellement intégral des lots techniques sur 25 ans.

<i>Coût global HT valeur janvier 2006</i>	Loi MOP	Partenariat	Différence
Maintenance et exploitation (R2 à R7) phase 1	742 140	742 140	-
Maintenance et exploitation (R2 à R7) phase 2 (à/c 2013)	800 470	800 470	-

En réalité les redevances ont été contractualisées pour 1,021 M€ (valeur février 2008), puis réévaluées par l'avenant n° 5 à 1,250 M€ en valeur 2011, hors révisions. Ce niveau est en définitive éloigné du chiffrage d'origine : + 56 %.

En matière de subventions, l'étude escompte 14,182 M€ de ressources externes, à déduire du montant à financer : 5 M€ provenant de l'Etat, 5 M€ provenant de la région, et 4,182 M€ provenant de l'Union Européenne. En hypothèse MOP, les montants viennent diminuer l'emprunt à souscrire. En hypothèse PPP, les subventions sont perçues par la collectivité, qui les reverse chaque mois au prestataire, chargé du préfinancement. Elles viennent ainsi diminuer l'encours. Les subventions de fonctionnement, qui tiennent à l'exploitation artistique, sont hors du champ de la construction et de la maintenance, et ne sont pas prises en considération. Les subventions perçues ont été proches de ces estimations initiales.

6.1.4.3. Les risques propres aux différentes solutions

La démarche d'évaluation préalable des risques et de répartition entre les cocontractants se trouve théoriquement au cœur du contrat de partenariat. C'est en effet le transfert d'une partie des risques vers le partenaire qui justifie le coût supérieur de la formule par rapport au marché public. Dans la commande publique classique, la collectivité assume elle-même des risques qui représentent un coût potentiellement important, mais qui sont absents du calcul économique ; dans un contrat de partenariat, ces coûts sont en partie assumés par le partenaire. Ils doivent donc être identifiés et chiffrés aussi précisément que possible, pour être contractualisés.

L'ordonnance de 2004 n'a pas dressé de typologie de ces risques. Elle a simplement posé, dans son article 11 b, l'obligation faite aux parties d'insérer des clauses relatives « *aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant* ». Les clauses relatives aux objectifs de performance (article 11 c) ne doivent pas être confondues : elles visent à établir un lien entre la qualité de la gestion du cocontractant et sa rémunération, et non avec le risque pris. La circulaire du 29 novembre 2005 se borne à préciser que le partage des risques doit faire l'objet d'une analyse systématique, et fournit en annexe les éléments destinés à leur recensement, à leur répartition et à leur quantification pour l'analyse comparative : « 2.2.3. *Le partage des risques [...] doit faire l'objet d'une analyse systématique. L'optimisation du partage des risques est en effet une condition déterminante de la réussite du contrat de partenariat. Le transfert de tous les risques sur le partenaire privé ne sera pas en général l'attitude pertinente. Par exemple, si la personne publique cherche à conserver tous les attributs du propriétaire tout en faisant peser la plupart des risques sur le partenaire privé, le coût du contrat a toutes les chances d'être plus élevé. Il faut optimiser le transfert en vue d'obtenir le meilleur rendement financier du contrat pour la personne publique, en évitant deux écueils : une trop grande pusillanimité (garder tous les risques) ou à l'inverse la « fuite en avant » (vouloir tous les transférer)* ».

Au cas présent, le rapport d'évaluation comporte dans sa partie 4 « Analyse comparative » une étape 3 « La quantification des risques propres aux différentes solutions ». Ce document fait ressortir l'avantage du PPP au terme d'un cheminement intellectuel qui consiste à

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

identifier et valoriser les risques dans un montage de type MOP, puis à identifier et valoriser les risques dans un montage partenarial, et enfin d'en faire la synthèse en tirant des conséquences chiffrées sur les montants à financer ainsi que sur les coûts d'exploitation.

Dans un montage classique, il est considéré que les risques peuvent se matérialiser à trois moments.

1. En phase de conception. Toutefois, ce risque est au cas présent jugé identique aux deux montages, donc neutre pour leur comparaison.

2. En phase de réalisation. Le document reproduit, sans explication littérale, un tableau qui décline les différents risques susceptibles de survenir (difficulté de construire suivant les spécifications, risque de changements de programme liés à de nouvelles demandes, risque d'appel d'offres infructueux et de dépassement des coûts, risque de défaillance des entreprises, risque de dépassement des délais pour appel d'offres infructueux ou dérive de chantier). Chacun de ces risques est affecté de scénarios de surcoût (ou de dépassement de délai) croissants, et chaque scénario lui-même affecté d'une probabilité. La multiplication de l'un par l'autre donne un pourcentage dit « de valorisation du risque », lui-même appliqué à une assiette de 27,64 M€ correspondant au coût total estimé des travaux (valeur 2006). Le tableau qui détaille les calculs relève d'un exercice habillé de rigueur, mais sujet à caution. Il n'en demeure pas moins que le surcoût est en définitive valorisé à un niveau significatif au regard de l'ensemble du projet : 4 712 301 €, par addition des différents postes.

3. Les risques liés à la gestion et à la maintenance de l'exploitation. Selon l'étude, ils peuvent découler de la mauvaise estimation du coût d'entretien et de maintenance, notamment la coque, ou d'une maintenance qui ne serait pas réalisée pour cause de coupe budgétaire, entraînant un coût différé de la maintenance curative. Ils pourraient enfin consister en un « *risque de surcoût de maintenance lié à l'absence de raisonnement en coût global* ». Selon la même méthode que précédemment, avec pourcentage de valorisation du risque cette fois appliqué à un coût de maintenance et de GER, le tableau joint conclut à un surcoût global de 970 600 €.

Dans le montage partenarial, le raisonnement est reproduit de la même manière, en trois étapes.

1. Phase de conception. Cette phase est jugée, neutre, le risque est identique.

2. Phase de réalisation. Le risque est évalué selon les mêmes principes méthodologiques que précédemment. La valorisation totale s'établit à 1 410 497 €. La fraction prépondérante (934 k€) découle du poste « surcoût de construction lié à une approche optimale en terme de coût global ». Autrement dit, il s'agit de la traduction de l'idée selon laquelle cette réflexion en coût global « *peut conduire le maître d'ouvrage privé à opter pour une construction de meilleure qualité, plus durable mais plus coûteuse* ». Le risque d'avenant pour travaux supplémentaires est valorisé à 237 005 €.

3. Phase de maintenance et d'exploitation. Les risques de mauvaise estimation du coût d'entretien et de maintenance sont jugés minimes.

En synthèse, force est de constater que la méthodologie retenue joue un rôle déterminant dans le bilan favorable au PPP, sous l'angle du montant total à financer, alors qu'elle comporte des limites : la probabilité qu'aucun avenant ne soit nécessaire a été fixée à 90 % dans l'hypothèse partenariale, alors que ceux-ci ont été nombreux, et ont donné lieu à litige. La valorisation des risques (3,301 M€ en faveur du PPP) permet d'absorber largement la différence

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

défavorable en matière d'assiette à financer (- 840 k€) et de frais financiers intercalaires (- 634 k€). En intégrant l'indexation, le bilan financier du PPP se montre favorable pour 2,065 M€.

	Hypothèse MOP	Hypothèse PPP	Différence
1. Assiette à financer (hors indexation et FFI)	26 060 962	26 901 001	- 840 039
2. Valorisation des risques	4 712 301	1 413 496	3 298 805
3. Assiette après valorisation (1+2)	30 773 263	28 314 497	2 458 766
4. Indexation (9,82714 %)	3 024 134	2 782 507	241 627
5. Assiette à financer indexée (3+4)	33 797 397	31 097 004	2 700 393
6. Frais financiers intercalaires	537 501	1 172 098	- 634 597
7. Montant total à financer (5+6)	34 334 898	32 269 102	2 065 796

Source : rapport d'évaluation § 4.3.3 p. 59

6.1.4.4. Les coûts de financement

En hypothèse maîtrise d'ouvrage publique, pour le préfinancement il est considéré que la personne publique recourt à un emprunt spécifique. Des frais financiers intercalaires (FFI) sont calculés sur une base TTC, et s'incorporent à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts). Le taux de préfinancement est basé sur l'EONIA³⁹ valeur 8 septembre 2006 plus *spread* de 3 points de base, soit $3,06 + 0,03 = 3,09$ %. Les frais sont calculés mensuellement sur la base du calendrier prévisionnel des décaissements. L'assiette des FFI (encours des dépenses et intérêts capitalisés) est soldée en fin d'exercice au cours de la période des travaux, et l'emprunt fait l'objet de consolidations successives au même rythme. Cette disposition est réputée réduire le coût de portage de l'investissement.

Pour le financement, il est prévu que les ressources budgétaires nécessaires sont financées par plusieurs emprunts, successivement mobilisés au terme de chaque année de travaux. Le taux retenu est un swap 25 ans sur Euribor 6 mois (juillet 2006) + *spread* (écart) de 3 points de base soit $4,4 + 0,03 = 4,43$ %, avec remboursement annuel à terme échu.

En hypothèse PPP, pour le préfinancement les FFI sont calculés sur une base HT : le maître d'ouvrage privé récupère la TVA mensuellement, avec un décalage de 4 mois. Les FFI viennent s'incorporer à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts). Le taux de préfinancement retenu est basé sur EONIA, valeur 8 septembre 2006 + 50 points de base, soit $3,06 + 0,50 = 3,56$ %. Les frais sont calculés mensuellement sur la base du calendrier prévisionnel des décaissements.

Pour le financement il est considéré, compte tenu de l'ampleur du projet et de l'importance des subventions, que 100 % proviennent d'un apport de l'établissement financier investisseur. Le recours à un dispositif de cession de créance est donc jugé sans objet. Le taux de financement à long terme est valorisé sur un swap 25 ans sur Euribor 6 mois (juillet 2006) + *spread* 70 points de base soit $4,4 + 0,7 = 5,10$ %, avec remboursement annuel à terme échu. Il est incidemment précisé que le choix de ne pas recourir à une société de projet, porteuse du contrat, découle de « l'importance des subventions d'investissement dans cette opération ».

³⁹ Eonia (*Euro OverNight Index Average*) est le taux de référence quotidien des dépôts interbancaires en blanc (c'est-à-dire sans être gagés par des titres) effectués au jour-le-jour dans la zone euro. L'Eonia constitue avec l'Euribor le taux monétaire de référence de la zone euro depuis le 1^{er} janvier 1999 et s'est substitué au TMP (taux moyen pondéré).

6.1.4.5. Le calcul des loyers dans le scénario PPP et la comparaison des coûts en euros constants

Le loyer comporte des sous-composantes : R1a remboursement du capital ; R1b charge financière ; R2 gros entretien, renouvellement ; R3 entretien technique et scénique ; R4 nettoyage ; R5 espaces verts ; R6 gardiennage ; R7 fluides.

Loyer prévisionnel - 25 ans - année 1 TTC en valeur 2010	
R1a capital	443 197
R1b intérêts	1 093 771
R2 GER	330 120
R3 entretien courant	227 200
R4 nettoyage	86 737
R5 espaces verts	25 892
R6 gardiennage	213 607
R7 fluides	77 209
Total TTC	2 497 733
FCTVA (deux années de délais)	- 70 114
Coût final	2 427 619

La méthode de la valeur actuelle nette permet d'exprimer en valeur « d'aujourd'hui » les coûts futurs sur la durée du contrat. Elle permet ainsi de ramener en euros constants les sommes initialement exprimées en euros courants. Le taux dépend en principe de l'inflation et des taux d'intérêt. L'étude préalable indique que conformément aux préconisations de la MAPPP, l'actualisation des flux est opérée avec un taux de référence unique, celui du coût du financement à long terme pour la personne publique, soit ici 4,43 %. Cette approche ne modifie pas substantiellement les termes de la comparaison. La différence entre la solution MOP et la solution CP, qui était de 5,6 M€ en euros courants à l'avantage du CP, passe à 3,1 M€ en euros constants, toujours à l'avantage du CP.

6.1.4.6. La performance

L'article L. 1414-12 du CGCT dispose qu'un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives « [...] c) Aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ». La circulaire de 2005 précise que « L'analyse comparative doit porter sur la performance attendue par le service recherché (qualité de service, impératifs à respecter en toute circonstance, horaires des prestations, délais à l'intérieur desquels doivent être satisfaites les demandes...) exprimée avec des indicateurs précis et mesurables ».

Le rapport d'évaluation est peu précis sur ce point clé. Il indique que le contrat « comprendra différents critères de performance minimale. Ainsi, la ville envisage d'imposer au partenaire privé de minimiser les coûts d'entretien du bâtiment au regard du coût de l'énergie. D'autres objectifs de performance pourraient être envisagés tels que le respect de la date de mise en service de l'équipement [...]. La concurrence, pendant le dialogue compétitif, jouera sur les objectifs de performance qui seront définis par la ville. Par ailleurs, les candidats pourront également proposer des objectifs de performance supplémentaires au cours du dialogue ».

6.1.4.7. La conclusion de l'évaluation

Il est considéré que la complexité de l'opération permet le recours à la formule du CP, notamment sur plusieurs éléments essentiels tels que les modalités de répartition des droits de propriété intellectuelle, les modalités de répartition des risques liés à la conception de l'ouvrage, et la technique de maintenance. Au plan des délais, le gain est jugé modeste (un mois), étant précisé que les calendriers joints à l'étude ont été minimalistes. En matière de performance, il est indiqué que *« le recours au contrat de partenariat favorisa l'amélioration du service rendu grâce au mécanisme de contrat global (construction et maintenance) »*, une affirmation démentie par la faiblesse de la démonstration sur ce point. Au plan financier la conclusion du rapport relève à la fois les coûts et les gains :

- des surcoûts : au plan fiscal (pas de récupération des coûts de TVA aussi performante qu'en MOP) ; au plan financier, en raison des conditions de financement moins favorables offertes aux opérateurs privés (un handicap qui peut au demeurant compenser par la cession de créance dite « Dailly ») ; au plan économique, des surcoûts dans le montant à financer, notamment la marge du promoteur, contrepartie des transferts de risques ;
- inversement des gains : un calcul des frais financiers intercalaires porte sur une assiette hors taxes (la TVA est récupérée au fil de l'eau par le partenaire privé) ; une répartition plus efficiente des risques en partenariat, permettant de *« sécuriser le montage financier et d'optimiser le coût de l'opération »*.

Il est noté par ailleurs que le recours à un partenariat permet une meilleure prévisibilité des dépenses, un lissage de l'ensemble des coûts sur la période, et une sécurisation du niveau de ces coûts.

La synthèse admet que le coût global exprimé en valeur actuelle nette ne permet pas à lui seul d'arbitrer entre les différents scénarios, même si les résultats plaident en faveur du CP. Elle note enfin que ce coût en VAN ne favorise pas d'autres avantages du montage CP, comme les marges de manœuvre budgétaires conservées pour d'autres projets, ou le risque de taux.

6.1.5. L'avis de la MAPPP : favorable, mais avec des réserves

La MAPPP a pour mission de fournir un appui aux collectivités désireuses de s'engager dans une démarche de partenariat. Elle rend des avis motivés, obligatoirement pour l'Etat et ses établissements publics, facultativement pour les collectivités, sur la base des évaluations qui lui sont transmises.

Au cas présent, par une lettre adressée au maire antérieurement à la procédure et à la démarche d'évaluation, le président de la MAPPP a manifesté un attachement au projet : *« La mission attacherait un très grand intérêt au recours au contrat de partenariat pour la réalisation et l'ordre de marche d'un équipement culturel de prestige initié par une grande ville, dessiné par un architecte de renommée mondiale, accueillant une scène nationale, et dans la mise en place duquel interviennent l'Etat et l'Union européenne. Elle est prête à mettre, si vous le souhaitez, tous ses moyens au service de la réussite de ce projet »*.

Effectivement, l'avis rendu en novembre 2006 a été favorable. Il a reconnu la pertinence du recours au PPP et constaté que l'analyse comparative avait été menée de façon rigoureuse et précise sur la plupart des points. Il a, toutefois, regretté *« une analyse insuffisamment développée des coûts de maintenance, alors même qu'il s'agit d'un enjeu essentiel pour le projet »*, puis indiqué *« que le choix d'une structuration inhabituelle [...] aurait toutefois tiré avantage d'une comparaison avec les formules plus « classiques » faisant appel à un financement*

mixte incorporant fonds propres et emprunt bancaire », mais également que l'approche n'ait pas été complétée « par une appréciation plus poussée des facteurs qualitatifs ».

6.2. La conduite de la procédure

6.2.1. Fondement

La collectivité a mis en œuvre une procédure de dialogue compétitif, l'une des voies offertes par le CGCT. Son article L. 1414-5 disposait en effet, dans la rédaction alors applicable : *« Les contrats de partenariat peuvent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée. / Si, compte tenu de la complexité du projet [...] pour fonder le recours au contrat de partenariat, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle peut recourir au dialogue compétitif dans les conditions prévues à l'article L. 1414-7. Elle indique le choix de la procédure dans l'avis de publicité. / Si tel n'est pas le cas, elle indique que les candidats admis présenteront une offre selon la procédure d'appel d'offres [...] ».* Cette seconde disposition prévoyait : *« Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins. / La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat. / Chaque candidat est entendu dans des conditions de stricte égalité. [...] La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins. [...] Lorsqu'elle estime que la discussion est arrivée à son terme, la personne publique en informe les candidats qui ont participé à toutes les phases de la consultation. Elle invite les candidats à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions présentées et spécifiées au cours du dialogue dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Elle définit les conditions d'exécution du contrat, y compris de celles de ses clauses qui prévoient une évolution, pendant la durée du contrat, des droits et obligations du cocontractant, et, le cas échéant, précise les critères d'attribution du contrat définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation. Elle s'efforce de maintenir jusqu'à ce stade une concurrence réelle. / Ces offres comprennent tous les éléments nécessaires à l'exécution du contrat. / La personne publique peut demander des clarifications, des précisions ou des compléments concernant les offres déposées par les candidats ainsi que la confirmation de certains des engagements, notamment financiers, qui y figurent. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat [...] ».*

6.2.2. Chronologie

Les principales étapes ont été les suivantes :

- 26 avril 2004 : délibération approuvant le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre ;
- 17 juin 2004 (pour mémoire) : ordonnance relative aux PPP ;
- 7 novembre 2005 : signature du contrat de maîtrise d'œuvre avec le cabinet d'architectes Jean NOUVEL ;
- 25 septembre 2006 : saisine de la commission consultative des services public locaux ;
- 21 novembre 2006 : avis de la mission d'appui ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

- 23 novembre 2006 : avis de la commission consultative des services publics locaux ;
- 27 novembre 2006 : délibération approuvant le principe du PPP et autorisant le maire signer le contrat de partenariat ;
- 22 décembre 2006 : envoi des avis d'appel public à la concurrence ;
- 29/30 décembre 2006 : parution des avis ;
- 11 janvier 2007 : avis rectificatif (date limite de remise des candidatures repoussée du 6 février au 21 février 2007) ;
- 21 février 2007 : date limite de remise des candidatures ;
- 23 février 2007 : ouverture des candidatures ;
- 7 mars 2007 : fixation de la liste des candidats admis à concourir ;
- 11 juin 2007 : date limite de dépôt des propositions ;
- 10 juillet 2007 / 16 novembre 2007 : phase de dialogue compétitif ;
- 22 mai 2008 : analyse des offres ;
- 10 juillet 2008 : délibération autorisant le maire à signer le contrat et à céder celui-ci ;
- 24 juillet 2008 : notification du contrat au mandataire du groupement ;
- 1^{er} août 2008 : envoi de l'avis d'attribution à la publication ;
- 26 février 2010 : jugement du tribunal de Montpellier statuant sur la demande d'annulation de la délibération du 10 juillet 2008, requête rejetée en tous points.

6.2.3. La sélection des candidatures

Une commission d'examen des candidatures a été désignée, conformément aux dispositions de l'article L. 1414-6, alinéa 2 du CGCT, par délibération du 27 novembre 2006. Le 23 février 2007 cette commission n'a enregistré que deux candidatures : celle du groupement Fondeville (mandataire) / Auxifip / agir Promotion / Elyo Suez d'une part, et celle du groupement Babcock & Brown / Dalkia France d'autre part. Toutes deux ont été jugées complètes. La commission s'est à nouveau réunie le 7 mars suivant, pour constater que les deux candidats présentaient les capacités professionnelles, techniques et financières attendues. Le 26 mars 2007 une lettre de consultation a été adressée aux candidats, avec une date limite des offres fixée au 31 mai 2007, puis reportée au 11 juin.

6.2.4. Le dialogue compétitif

Les dispositions du CGCT, si elles dictent des principes, imposent peu de formalisme au dialogue. Les principales étapes ont été les suivantes :

- 21 juin 2007 : questions simultanément adressées aux deux candidats, chacun sur différents points techniques de son offre ;
- 10 juillet 2007 : réunions de dialogue avec les deux candidats ;
- 3 août 2007 : nouvelles lettres sollicitant des explications complémentaires des candidats (questions complémentaires au groupement Fondeville le 9 août suivant) ;
- 5 octobre 2007 : réunions de dialogue n° 2 avec les candidats ;
- 13 novembre 2007 : lettres aux candidats sollicitant des précisions spécifiquement sur des points juridiques et financiers des offres ;
- 14 novembre 2007 : réunions de dialogue n° 3 avec les candidats ;
- 16 novembre 2007 : réunions de dialogue n° 4 portant sur les points juridiques et financiers.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Chacune des réunions a été formalisée par un compte rendu synthétique, mais suffisant pour appréhender la teneur des discussions. Selon un document de synthèse établi par la collectivité, sur la part « construction » la discussion a permis de faire évoluer à la baisse les prétentions financières des candidats. Par ailleurs, la consistance du projet n'a pas été substantiellement modifiée au cours du dialogue, comme on aurait pu le craindre dans une telle procédure. Selon l'ancien ordonnateur, c'est le fait d'avoir arrêté un projet précis, en amont de la procédure du dialogue compétitif, qui a permis de limiter ce risque. Il reste que le montant financier est demeuré, d'un bout à l'autre du dialogue, significativement au-delà de l'estimation initiale de la maîtrise d'œuvre, même s'il convient d'admettre que cette évolution s'explique pour partie par le temps qui s'est écoulé entre l'estimation initiale d'œuvre et la formalisation des offres finales.

	Maîtrise d'œuvre (1)	Babcock		Fondeville		Evolution (1)/(2) %
		Offre initiale	Offre finale	Offre initiale	Offre finale (2)	
Bâtiment et abords	22 320 545	29 927 039	28 239 824	31 824 705	27 040 563	21,15
Equipements techniques et scéniques	5 610 565	10 904 292	5 994 186	5 788 000	5 046 171	-10,06
Total coût de la construction	27 931 110	40 831 331	34 234 010	37 612 705	32 086 734	14,88

Source : collectivité

6.2.5. Le classement des offres

Plusieurs bureaux d'études spécialisés sont intervenus pour contribuer à l'évaluation des offres, chacun dans sa spécialité. Le classement a été formalisé le 22 mai 2008 par un document de 26 pages, dont 20 sont réellement consacrées à une analyse littérale des offres au regard des critères fixés dans le règlement de la consultation.

La collectivité s'est trouvée dans l'incapacité de justifier, pour 2 des 5 notes chiffrées qui figurent dans ce classement, les modalités de passage des appréciations littérales à leur traduction en note chiffrée. La note de prix, qui a résulté d'un calcul proportionnel, la part d'exécution confiée à des PME ainsi que le respect de la conception, ont en revanche pu être explicités. On note, au plan technique, que le rapport est silencieux sur les avantages respectifs des offres en ce qui concerne le point crucial de la coque.

Le tableau récapitulatif de cotation des offres se présente ainsi :

	%	Fondeville		B&B	
		Note brute	Note pondérée	Note brute	Note pondérée
Technique	35	7,25	2,54	6,25	2,19
Coût global	30	10	3,00	8,03	2,41
Fabilité du montage	15	6	0,90	8	1,20
Prise de risque	15	8	1,20	4	0,60
Part PME	5	10	0,50	2,33	0,12
Total	100		8,14		6,51

Source des données : document de cotation des offres

6.2.6. La phase de mise au point

De nombreux échanges ont ensuite eu lieu entre les services de la commune, ses conseils et la maîtrise d'œuvre, par courriel ou à l'occasion de réunions qui se sont tenues entre la fin du mois de mai et le milieu du mois de juin 2008. L'examen de ces échanges montre que

certaines aspects importants de la consultation restaient à préciser, à un stade avancé de la procédure.

6.2.6.1. La coque du « Grenat »

La complexité de l'architecture et du revêtement de la coque a largement motivé le recours à la procédure dérogatoire du PPP. Or le dialogue compétitif, s'il a permis de cerner les difficultés, n'a manifestement pas atteint l'objectif prévu par la réglementation : identifier la solution susceptible de répondre au besoin. En effet, lors de la réunion du 27 mai 2008, il est apparu que des précisions supplémentaires restaient nécessaires s'agissant de la coque et du revêtement des murs intérieurs de la grande salle. Quelques jours avant, le 21 mai, un courrier du cabinet de maîtrise d'œuvre soulignait que le groupement arrivé en tête avait *« fourni des précisions techniques parmi lesquelles apparaissaient quelques variantes, dont certaines ne sont pas acceptables, ou contiennent des contradictions / Quelques exemples (liste non exhaustive) : / - Le revêtement des murs intérieurs de la salle ne peut pas être en béton projeté pour des raisons acoustiques et esthétiques / - L'échantillon proposé pour l'acier Corten des façades ne correspond pas au bardage décrit dans certaines pièces écrites, ni au CCTP. [...] Les façades de la grande salle (coque et cage de scène doivent faire l'objet d'une attention particulière. Nous voulions vous faire part des questions suivantes : / - L'entreprise peut-elle nous présenter un prototype de la coque qui nous permette de valider le procédé proposé avant signature du contrat de partenariat ? / - Quelle est la qualification et la mission du plasticien prévu par l'entreprise ? Ou cela reste-t-il encore à définir ? [...] »*.

Le déroulement ultérieur du chantier a montré que ces interrogations étaient légitimes, puisque le constructeur s'est effectivement montré dans l'incapacité de réaliser une surface parfaitement lisse, après plusieurs semaines d'essais infructueux. La présence d'inscriptions variées en dégradés de couleurs, qui constitue aujourd'hui l'une des particularités les plus visibles de l'ouvrage, ne correspond pas au projet d'origine : il s'agit de l'expédient utilisé pour atténuer la perception visuelle des irrégularités de la surface.

6.2.6.2. La forme du groupement

La mission d'appui propose une fiche technique relative aux possibilités d'évolution d'un groupement candidat à un PPP. Il est précisé que la possibilité de modification doit avoir été prévue dès l'élaboration des documents de consultation, et n'est recommandée que dans la procédure de dialogue. Il est exposé que *« l'objet même du dialogue consécutif étant de déterminer quelle est la solution la plus à même de répondre aux besoins de la personne publique, il est important de laisser une certaine marge de manœuvre autorisant l'évolution du groupement lorsqu'elle est favorable aux intérêts de ladite personne [...] tel pourrait être le cas si, par exemple, l'évolution du montage financier retenue supposait l'entrée d'un nouveau ou d'un autre partenaire financier »*.

Au cas présent, le règlement de la consultation a prévu dans son article 4 que *« les membres du groupement dont la candidature aura été retenue pourront quitter le groupement, à la seule condition que le groupement continue à présenter des capacités et des garanties équivalentes à celles qui avaient conduit à la sélection de sa candidature »*. Le groupement retenu avait initialement pour mandataire l'entreprise Fondeville. Mais l'un des membres, le financeur Auxifip, a manifesté le souhait d'être signataire unique du contrat. Une telle prétention portait un risque juridique important, car elle contrevenait aux règles fixées dans la consultation. Il était impossible à Auxifip de justifier des capacités techniques visées dans la disposition ci-dessus. Inversement, la signature du contrat par le groupement, puis son transfert à Auxifip, présentait

l'avantage de respecter formellement les règles posées à l'origine, même si elle exposait les contractants à des doubles frais d'enregistrement et de publicité, et nécessitait des ajustements de rédaction du contrat. Cette seconde solution a cependant été choisie, car jugée moins risquée sur le plan juridique. Elle a pris la forme d'un dispositif contractuel (contrat d'interface, contrat de promotion immobilière, contrat d'exploitation et de maintenance) liant les membres du groupement. La personne publique a accepté, dans le cadre de la mise au point, un changement substantiel qui a formellement respecté la lettre, mais largement méconnu l'esprit des règles posées dans le règlement de la consultation.

6.3. L'information de l'assemblée délibérante

Aux termes de l'article L. 1414-10 du CGCT « *L'assemblée délibérante [...] autorise la signature du contrat de partenariat par l'organe exécutif ou déclare la procédure infructueuse. A cette fin, le projet de délibération est accompagné d'une information comportant le coût prévisionnel du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique* ». Ces dispositions sont précisées par l'article D. 1414-4 du même code.

L'information de l'assemblée délibérante a bien eu lieu le 10 juillet 2008. La délibération autorisant le maire à signer le contrat de partenariat a été accompagnée d'une note de synthèse faisant état de ces éléments, déclinés selon plusieurs niveaux de subventions, toutes n'étant pas connues à cette date. Le ratio prévu par l'article D. 1414-4 précité a également été présenté, selon deux hypothèses : sans subvention, et avec subventions certaines à la date de la délibération, soit 6,5 M€. Il a également été décliné avec ou sans actualisation forfaitaire du coût de la construction. Selon les hypothèses le coût annuel figurant au numérateur s'étale entre 3,74 et 4,40 M€. Au vu des recettes réelles de fonctionnement du CA 2007, le ratio a été estimé entre 2,3 et 2,7 %.

6.4. L'économie du contrat

6.4.1. Les clauses financières

Les clauses financières font l'objet des articles 27 et suivants du contrat. Elles portent sur la redevance domaniale⁴⁰ (article 27), la détermination du montant à financer (article 28), le mode de financement des investissements (article 29), la rémunération du cocontractant (articles 30 à 33), les modalités d'actualisation et de révision (article 34), les modalités de facturation et de paiement (article 35), les recettes annexes (article 36), et enfin sur des dispositions diverses relatives à la garantie à première demande, à la modification de la rémunération en cas de modification du contrat, ou au paiement des taxes en cours de construction (articles 37 à 41), par exemple.

La rémunération du cocontractant obéit à un dispositif d'une assez grande complexité. Elle comprend huit composantes, certaines scindées en sous-composantes, pour un total de quinze postes. La première de ces redevances est classiquement qualifiée de redevance « R1 » ou « loyer financier ».

- R1a correspond à l'amortissement financier du montant à financer,
- R1b correspond au coût du financement à long terme du MAF,

⁴⁰ Symbolique : un euro par an.

- R1c correspond au coût du financement et de l'amortissement financier pour les installations photovoltaïques,
- R2 correspond aux grosses réparations et renouvellements,
- R3a correspond à la maintenance et à l'entretien courant des bâtiments et équipements (matériels scéniques exceptés),
- R3b correspond à la maintenance et à l'entretien courant des équipements scéniques,
- R3c est un terme négatif, forfaitaire, correspondant au reversement à la ville des recettes annexes provenant de la restauration légère,
- R4a correspond aux prestations de nettoyage régulier,
- R4b correspond aux prestations ponctuelles demandées par la ville,
- R5 correspond à l'entretien des espaces verts, intérieurs comme extérieurs,
- R6 correspond au gardiennage,
- R7 correspond à la fourniture des fluides,
- R7ph1 est un terme négatif, correspondant au reversement à la ville des recettes nettes issues des ventes d'électricité (installations photovoltaïques),
- R7ph2 est également un terme négatif, correspondant au reversement à la ville des économies nettes pour autoconsommation de l'électricité produite par les installations photovoltaïques,
- R8 correspond à la rémunération des frais de gestion.

Cette rémunération est réputée tenir compte de toutes les contraintes techniques, législatives et réglementaires jusqu'à la mise à disposition de l'ouvrage. Elle est payable à partir de la date de mise à disposition de l'ouvrage. Les éventuelles pénalités contractuelles viennent en déduction, par compensation.

6.4.1.1. Le montant à financer

Le cocontractant s'est engagé initialement sur un coût de construction de l'ouvrage et des équipements de 32 086 734 € HT (valeur février 2008). Le « coût de l'investissement », qui inclut en outre les honoraires, assurances et la rémunération du promoteur, mais pas les commissions bancaires ni les frais financiers intercalaires, s'établit à 37 915 000 € HT. Le « montant à financer », qui inclut ces derniers éléments mais pas les installations photovoltaïques, atteint⁴¹ 39 999 630 € HT (valeur février 2008).

Le détail est le suivant :

⁴¹ Valorisées séparément à 235 000 € HT (février 2008).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

<i>En euros, valeur février 2008, hors taxes</i>	
Coût de construction (bâtiment et abords)	27 040 563
Coût des équipements techniques et scéniques	5 046 171
Sous-total coût construction et équipements (1)+(2)	32 086 734
Honoraires (3)	3 714 788
Assurances et garanties (4)	1 424 963
Rémunération du promoteur (5)	682 515
Coût total de l'investissement (1) à (5) *	37 915 000
Charges annexes (préfinancement et commissions) (6)	2 084 630
Montant total à financer (7)=(1) à (6)	39 999 630
Forfaitisation valeur février 2008 5,98 % ** (8)	2 272 408
Total (1) à (8)	42 272 038
MAF équipements photovoltaïques	235 000
Forfaitisation photovoltaïque	14 085

* le total de 37 915 000 € ne correspond pas à la somme des postes qui précèdent : léger écart de 6 000 €.

** la forfaitisation calculée ici ne correspond pas à un taux de 5,98 % comme indiqué, mais à un taux de 5,68 %.

Le MAF est actualisable entre la date d'établissement du prix (février 2008) et la date de mise à disposition du terrain, selon une formule paramétrique classique. Entre la date de mise à disposition du terrain et la date de mise à disposition de l'ouvrage, le coût des investissements est réputé forfaitisé avec application d'une « provision forfaitaire » dite également « révision forfaitaire » par application d'un taux correspondant à la moyenne sur 3 ans des indices BT01 et ING, au coût de l'investissement. Cette révision est applicable à la date de mise à disposition de l'ouvrage.

Toute subvention d'équipement versée à la ville ou versée directement au cocontractant est à déduire du MAF. Il doit en aller de même des subventions éventuellement reçues par le cocontractant pour les installations photovoltaïques.

6.4.1.2. La redevance « R1 »

6.4.1.2.1. Le préfinancement

Le coût du préfinancement à la date de mise à disposition de l'ouvrage comprend les frais financiers intercalaires, d'une part, et les frais de portage de la TVA, d'autre part. Les FFI sont capitalisés jusqu'à la date contractuelle de mise à disposition de l'ouvrage, sur la base du calendrier contractuel de décaissement, par application du taux EONIA du mois correspondant majoré de 29 points de base. L'estimation en valeur 17 janvier 2008 (indicative) figurait au contrat pour 1 719 190 € HT. L'annexe 9 au contrat⁴² est constituée par un tableau indicatif de calcul des intérêts associés, en liaison avec le calendrier prévisionnel des décaissements. Les déterminants des calculs sont les suivants.

Coût de construction	37 915 000	euros HT
Commission	280 000	euros HT
Montant à préfinancer	38 195 000	euros HT
Taux de TVA	19,6 %	
Taux de référence annuel	4,018 %	annuel
	0,3348 %	mensuel
Taux applicable mensuel	0,359	marge 0,29 %

⁴² Classeur 15 onglet 6 au DLR.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Il est à noter que les hypothèses ont été formulées dans un contexte où le taux EONIA était élevé. Les conditions sont aujourd'hui bien plus favorables qu'elles ne l'étaient alors.

6.4.1.2.2. Le financement

Le contrat prévoit, dans son article 29.2 « financement », les conditions dans lesquelles le taux fixe est arrêté. Sur la base des éléments connus à la date de signature, un échéancier indicatif est calculé en annexe 10 au contrat. La synthèse est la suivante :

Caractéristiques					
Montant emprunté :	39 999 630,48	durée :	32	Nombre échéances	128
Taux annuel :	5,090%	Périodicité :	trimestrielle	Total intérêts	41 255 881,79
Echéance trimestrielle	634 809	soit annuel	2 539 235	Coût total	81 255 512,27

Le taux est donc calculé à la mise en service de l'ouvrage, selon la méthode dite « de détermination d'un swap amortissable⁴³ ». Il prévoit également que la collectivité peut demander, à partir du sixième mois suivant la prise d'effet du contrat, la cristallisation anticipée du taux d'intérêt servant au calcul de cette composante R1. Tel a été le cas.

La redevance R1 a fait l'objet d'un document annexé à l'avenant n° 5 (annexe 10 ter), intitulé « Echancier définitif du loyer R1 », établi au moment de la date effective de mise à disposition de l'ouvrage le 14 septembre 2011, sur la base du coût d'investissement actualisé entre février 2008 et la date de mise à disposition du terrain, augmenté de la provision forfaitaire de révision, des frais financiers intercalaires et tenant compte de l'impact des subventions réellement versées ou à percevoir dans un délai de 24 mois⁴⁴.

Cet échéancier prévoit un loyer trimestriel de 405 741,14 € HT, soit une redevance R1 annuelle de 1 622 964,54 € HT. Il part (page 12 et annexe 10 ter) du montant à financer, avec révision et frais, pour 44 437 669,60 €. Après déduction des 12 210 245,20 € de subventions, il reste à financer 32 227 424,40 € ainsi répartis :

- 28 000 000 € amortis sur 32 ans, au taux de 4,34 %, soit une annuité de 1 622 964,54 € HT ;

- 4 227 424 € amortis sur 32 ans, au taux de 3,22 %, soit une annuité de 212 141,84 € HT.

La redevance R1 annuelle s'établissait donc dans l'avenant n° 5 à 1 835 106,38 € HT, soit 2 194 787,23 € TTC.

6.4.1.3. Les autres composantes de la rémunération

Les composantes R2 à R8 sont, pour la plupart révisables (forfait « indexé »). Les formules de révision ne sont pas en elles-mêmes d'une particulière complexité. Elles sont constituées selon la même logique que les clauses de révisions que l'on trouve classiquement dans les marchés publics industriels ou de travaux : un terme fixe, limité, et une succession de

⁴³ Le swap amortissable est un swap non standard, dont le nominal s'amortit avec le temps. Il est généralement utilisé pour couvrir un actif ou un passif dont le nominal s'amortit également.

⁴⁴ A compter de la mise à disposition.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

rapports d'indices de référence, chacun affecté d'un coefficient, le tout devant représenter les différentes composantes de coût.

La complexité résulte plutôt du nombre des composantes de la rémunération, de l'existence d'une formule propre à chacune, et corrélativement d'un nombre assez conséquent d'indices de référence, pour la plupart nationaux : ICHTTS1 (indice du coût de la main-d'œuvre industries mécaniques et électriques), FSD2 (frais et services divers⁴⁵), BT01, BT38, BT40, BT41, BT47 (bâtiment), eau, électricité moyenne tension, FODC4 (fioul domestique), et FD (frais divers), et enfin L (indexation de la vente d'électricité).

6.4.1.4. Les loyers prévisionnels

Des documents sont joints en annexe 11 au contrat pour décrire l'évolution des différentes composantes du loyer. Il s'agit de quatre tableaux qui détaillent, pour chacune, l'évolution prévisible en valeur 2008, hors tout calcul de révision ou d'actualisation. Ces documents peuvent être résumés comme suit :

	Sans photovoltaïque			Avec photovoltaïque		
	Années 1 à 20, par an	Années 21 à 32, par an	Total sur 32 ans	Années 1 à 20, par an	Années 21 à 32, par an	Total sur 32 ans
<i>Loyers prévisionnels valeur février 2008</i>						
R1 loyer financier	2 539 236	2 539 236	81 255 552	2 554 154	2 554 154	81 732 932
R2 grosses réparations, maintenance	334 367	334 367	10 699 744	334 367	334 367	10 699 744
R3 maintenance et entretien courant	307 228	307 228	9 831 296	307 228	307 228	9 831 296
R4 nettoyage	145 858	145 858	4 667 456	145 858	145 858	4 667 456
R5 Entretien des espaces verts	18 563	18 563	594 016	18 563	18 563	594 016
R6 Gardiennage	142 988	142 988	4 575 616	142 988	142 988	4 575 616
R7 Fluides	77 378	77 378	2 476 096	77 378	77 378	2 476 096
R8 Frais de gestion	20 000	20 000	640 000	20 000	20 000	640 000
Total loyer brut HT	3 585 618	3 585 618	114 739 776	3 600 536	3 600 536	115 217 156
Recettes annexes photovoltaïque	13 706	2 571	304 972	23 994	2 571	510 732
Recettes annexes restauration rapide	12 000	12 000	384 000	12 000	12 000	384 000
Total loyer net HT	3 559 912	3 571 047	114 050 804	3 564 542	3 585 965	114 322 424
<i>Source : annexe 11 au contrat de partenariat</i>						

En valeur 2008 les loyers prévisionnels totaux sur 32 ans s'établissent donc, recettes annexes déduites, à 114,050 M€ dans la première hypothèse et 114,322 M€ dans la seconde. Les différences positives et négatives sur le loyer financier et sur les recettes annexe se traduisent *in fine* par un différentiel de 270 k€. Les équipements photovoltaïques n'ont pas été réalisés.

6.4.1.5. Les dépenses de gros entretien et rénovation (GER)

L'annexe 7 au contrat prévoit un plan de « renouvellement et gros entretien » qui détaille en euros constants les interventions sur les cinq composantes de l'équipement : infrastructure, équipement, installations techniques, équipements scéniques, aménagements extérieurs. Il est prévu 10,7 M€ d'interventions à ce titre en cumul sur la durée du contrat : 2 à 3 M€ par composante, à l'exception des aménagements extérieurs (0,7 M€). Ces chiffres représentent une moyenne annuelle de 334 k€.

6.4.2. L'intéressement à la performance

⁴⁵ L'indice FSD s'est substitué aux indices PSdB, PSdC et PSdT en 2004.

La détermination des objectifs de performance, l'intéressement du partenaire ainsi que les sanctions associées constituent l'un des points fondamentaux des contrats de partenariat. Au cas présent, en réalité seules des clauses de pénalités sont prévues. Les sanctions pécuniaires pour non-respect des objectifs de « performance » sont régies par l'annexe n° 14 au contrat⁴⁶. Ce court document définit les principes applicables (6 lignes), liste les indicateurs de qualité (11 lignes) et détermine les sanctions coercitives et pécuniaires (un tableau joint sur une page).

Sur le premier point, il est indiqué que le niveau des pénalités a été défini en tenant compte du fait que celles-ci « *ont vocation à inciter le groupement à bien faire* », et non à indemniser le préjudice : elles n'ont donc pas un caractère libératoire. Par ailleurs, elles sont plafonnées à 10 % du montant annuel des termes R2 à R7. La détermination des indicateurs de qualité est très synthétique : « *Le principe des pénalités est de garantir aux utilisateurs et aux spectateurs une qualité de fonctionnement optimale. / Dans ce contexte, le cocontractant établit un plan d'actions et prend des engagements en fonction de ce qui a de la valeur pour la ville de Perpignan. A ce titre, le cocontractant a identifié trois objectifs de performance à atteindre concernant le théâtre de l'Archipel : / 1. La sécurité des biens et des personnes / 2. Le confort des usagers de l'ouvrage / 3. La conservation de la spécificité architecturale de l'ouvrage* ». Le tableau de détermination des pénalités prévoit un barème variable selon la nature du manquement :

- annulation de spectacle : 7 000 € par représentation annulée ;
- cas de retard du début de la représentation : 4 000 € ;
- défaut de maintenance (non-respect de l'astreinte à 1 heure 30 pour alerte technique, non remise du programme annuel de gros entretien) : 2 500 € ;
- non-respect des termes du programme fonctionnel en matière de température des salles, de niveau d'éclairage, de niveau acoustique ou d'état des fauteuils : 2 000 € par représentation ou 3 000 € par manquement, selon le bâtiment concerné ;
- défaut de nettoyage, par référence aux prescriptions du programme fonctionnel : 1 500 € par référence au 3^{ème} manquement ;
- défaut de gardiennage aux heures non ouvrables : 1 000 € par manquement.

Les objectifs en matière de performance sont donc imprécis, non quantifiés et relèvent pour une part du respect d'obligations légales (assurer la sécurité des biens et des personnes, respecter l'intégrité architecturale de l'ouvrage). Le mécanisme de pénalités est tout à fait comparable à ce que l'on pourrait trouver dans des marchés de prestations de service classiques. L'ensemble ne relève pas d'un réel intéressement à la performance.

6.4.3. Les financements externes

L'opération a donné lieu à la perception de 12,21 M€ de subventions, un niveau proche de l'hypothèse maximale envisagée lors du bouclage de l'opération : 5 M€ apportés par l'Etat (direction régionale des affaires culturelles), au titre d'une convention du 16 juin 2009 modifiée par avenant du 29 juin 2009 ; 5 M€ apportés par la région, au titre d'une convention du 9 avril 2010 modifiée par avenant du 3 décembre 2010 ; enfin 2,21 M€ apportés par l'Union européenne dans le cadre d'une subvention FEDER « objectif 3 - coopération territoriale Espagne - France - Andorre - scène catalane transfrontalière », sur la base d'une convention du 21 juillet 2009. Les montants encaissés ont été reversés selon le détail reproduit en annexe.

⁴⁶ Référence DLR : classeur n° 16 onglet 4.

6.4.4. Le sort de l'ouvrage en fin de contrat

L'article 52.2 prévoit qu'en cas de cessation du contrat à son terme normal, le cocontractant « *remet gratuitement à la ville l'ouvrage ainsi que tous aménagements, toutes installations, et tous travaux réalisés, qui deviendront alors propriété de la ville* ». Cette remise est précédée, deux ans avant le terme, d'un constat d'état de l'ouvrage qui donne lieu à l'établissement de la liste des travaux à réaliser afin de s'assurer de l'état normal d'entretien et de remédier au besoin aux anomalies constatées. En cas de cessation anticipée du contrat, il est prévu une option d'achat qui donne lieu au versement d'une soulte dont les modalités de calcul diffèrent selon le motif (résiliation pour des motifs d'intérêt général ou non).

6.5. L'exécution du contrat

6.5.1. Les avenants

Plusieurs avenants ont été conclus. Portant sur des points multiples, ils peuvent être résumés comme suit (hors prolongations du délai d'exécution, abordées au point suivant).

Par la délibération autorisant la signature du contrat, le conseil municipal a également autorisé la cession du contrat de partenariat par le groupement conjoint François Fondeville / Agir / Elyo Suez Energie Services / Auxifip à la société Auxifip, une cession prévue à l'article 59.1 du contrat. L'assemblée délibérante a également autorisé le maire à signer l'avenant n° 1 relatif à cette cession. Cette signature a été réalisée le 25 juillet 2008.

Par une délibération du 25 mars 2010, le conseil a autorisé le maire à signer un avenant n° 2, formalisé le 13 juillet suivant. Ce document a apporté les modifications suivantes au contrat :

- réduction du terrain d'assiette concédé à Auxifip (302 m²) ;
- suppression des dispositions contractuelles relatives aux installations photovoltaïques, en définitive non réalisées ;
- mise en place d'un « gril technique » dans la salle de création, bâtiment C, en remplacement des simples rampes initialement prévues ;
- adaptations mineures dans les aménagements ;
- aménagement du calendrier en conséquence ;
- prise en compte des conséquences de la décision prise par la ville, de cristalliser de manière anticipée le taux de la redevance R1 comme prévu à l'article 29-2 du contrat.

En ce qui concerne le dernier point, l'avenant stipule que la cristallisation porte sur un montant « *correspondant à 80 % du montant à financer net de subvention et arrondi à 28 000 000 € HT* ». Ce taux correspond au plafond prévu par l'article 29-2, §3 du contrat. La cotation du swap amortissable contre Euribor 3 mois est arrêtée à 3,95 % plus 39 points de base, soit un taux cristallisé pour 32 ans à 4,34 %.

Par délibération du 31 mars 2011, le conseil a autorisé le maire à signer un avenant n° 3 relatif à certaines modifications, notamment au 7^e étage de la cage de scène. Les travaux d'aménagement de ce volume, qui offrait une vue panoramique sur la ville, devaient permettre la création d'un espace polyvalent de conférences et réceptions, baptisé « espace partenaires ». Cet avenant a été signé le 19 mai 2011.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Par délibération du 30 juin 2011, le conseil municipal a autorisé le maire à signer un avenant n° 4, prenant en compte des demandes du maître d'œuvre relatives à l'adaptation de la coque du bâtiment B1 « Le Grenat », et certaines modifications sur les aménagements du 7° étage de l'espace partenaire ainsi que sur le raccord entre la cage de scène et la coque du bâtiment B1, et enfin l'adaptation des VRD parvis Sud. Il a été signé le 1^{er} juillet 2011. La mise à disposition et la mise en service de l'ouvrage, prévue contractuellement le 24 août 2011, n'a été effectuée, à la demande du cocontractant, que le 14 septembre 2011.

Les avenants suivants (5 et 6) ont été présentés à l'assemblée délibérante dans sa séance du 27 septembre 2011. L'avenant n° 5 a formalisé différentes modifications :

- les modifications comprises dans l'avenant n° 4, pour la détermination du coût final des investissements (article 28.1 du contrat) ;
- l'affectation au titulaire d'une petite emprise foncière complémentaire de 41 m², nécessaire pour la réalisation de travaux d'accessibilité des moyens de secours ;
- suite à la demande du maître d'œuvre, des compléments de mobilier pour les foyers du bâtiment B1 et l'espace restauration légère ;
- les modifications citées ci-dessus aux avenants n^{os} 3 et 4, y compris les subventions d'équipements accordées à la ville et versée au cocontractant, pour la détermination du coût final du montant à financer (article 28 du contrat) ;
- le montant définitif des frais financiers intercalaires arrêtés au 24 août 2011, date contractuelle de mise à disposition de l'ouvrage (article 43 du contrat) ;
- le montant définitif des frais de portage de la TVA, arrêtés à la même date (article 43 du contrat) ;
- la révision forfaitaire définie aux articles 21 et 28.1 B du contrat, ajustée conformément aux résultats de l'expertise commanditée par les deux parties auprès du cabinet Finance Consult ;
- le montant définitif de la redevance R1, correspondant au remboursement du montant à financer (capital + intérêts), terme non indexé en période d'exploitation, des loyers financiers, arrêté au vendredi 9 septembre 2011 (article 29.2 du contrat) ;
- les modifications citées aux avenants n^{os} 3 et 4, pour la détermination des redevances R2 à R8, révisées selon les derniers indices connus au 14 septembre 2011, y compris :
 - l'ajustement du calcul des loyers, partie variable, des termes R3 (maintenance), R4 (nettoyage), R7 (fluides), des jours d'occupation à la programmation-type annuelle définie par l'EPCC, utilisateur de l'ouvrage ;
 - l'adjonction, au titre de l'utilisation de l'« espace partenaires », d'une prestation d'exploitation et de maintenance, comprenant notamment les prestations de nettoyage, la fourniture des fluides et le traitement de l'air, l'assistance d'un agent technique pour les jours d'occupation de 22h00 à 2h00 (« soirées partenaires ») ;
 - la programmation-type annuelle d'utilisation de cet espace partenaires (7° étage) ;
 - l'adjonction, au titre de la sécurité des établissements recevant du public, d'une prestation supplémentaire du cocontractant pour assurer, lors des manifestations publiques la présence d'agents SSIAP⁴⁷, telle que définie à l'arrêté de permis de construire modificatif du 15 juin 2011 ;

⁴⁷ Service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

- des modifications concernant l'annexe n° 6 au contrat de partenariat (descriptif méthodologique des opérations de maintenance préventives et curatives).

En conséquence de cet avenant, le coût de construction de l'ouvrage et des équipements s'élève à 33 264 126,00 € HT (valeur février 2008), soit une augmentation de 481 249,24 € HT par rapport à l'avenant n° 3. Le coût total de l'investissement, incluant construction et équipements, mais également les honoraires de la maîtrise d'œuvre, des bureaux d'études et de contrôle, ainsi que les assurances, atteint 39 489 730,10 € HT (valeur février 2008) soit une augmentation de 629 425,88 € HT par rapport à l'avenant n° 3.

Il convenait également de prendre en considération :

- l'actualisation des prix, de la date de la remise des offres (valeur février 2008) à la date de mise à disposition du terrain par la ville le 22 août 2008 :	1 626 976,88 €
- la révision forfaitaire des travaux sur la durée du chantier :	2 541 998,70 €
- les frais de préfinancement et financiers :	778 963,92 €
soit un montant total définitif à financer (hors subventions) de :	44 437 669,60 € HT

Ce montant était présenté comme la valeur finale à la date de mise à disposition de l'ouvrage, y compris préfinancement, révision forfaitaire et actualisation de l'investissement. Il était précisé que ce total se trouvait en réduction de 530 732,19 € HT, par rapport à l'avenant n° 3, adopté le 31 mars 2011, en raison notamment de la réduction des frais de préfinancement.

Avec les subventions accordées de l'Etat (5 000 000 €), de la région (5 000 000 €) et de l'Europe (2 210 245,20 €), le montant total définitif à financer s'établissait à 32 227 424,40 €. Le montant du loyer annuel, intégrant les modifications objet de l'avenant n° 5, ainsi que les subventions d'investissements attendues ressortait à 2 971 167,38 € HT (valeur février 2008) au lieu de 2 952 933 € HT estimés dans la délibération du conseil municipal du 10 juillet 2008, soit 3 084 591,36 € HT en valeur septembre 2011.

La délibération du 10 juillet 2008 autorisant la signature du contrat de partenariat a également autorisé la cession de celui-ci, par le groupement titulaire, à la société Auxifip. L'article 59 « Transfert » du contrat signé le 23 juillet 2008 prévoit que la ville peut, de son côté, transférer celui-ci à une autre personne publique présentant des garanties financières comparables aux siennes. La commune a fait état⁴⁸ de sa volonté d'exercer cette faculté au profit de l'EPCC « théâtre de l'Archipel » qui venait d'être créé le 1^{er} janvier 2011⁴⁹. Elle considérait en effet, selon le compte rendu du conseil municipal⁵⁰, que « *cet établissement public a pour vocation essentielle d'accompagner la production artistique de référence nationale et internationale dans les domaines de la culture contemporaine et dans tous les champs du spectacle vivant (théâtre, danse, cirque...). Le théâtre de l'Archipel constitue donc l'un des outils privilégiés de l'accomplissement de cette politique culturelle. Ainsi, il est d'intérêt général pour la ville, en tant que membre pivot de l'EPCC, de transférer à ce dernier le contrat de partenariat dans tous ses droits et obligations, cet EPCC demeurant la structure présentant toute légitimité à le porter* ». La démonstration est un peu laborieuse. Auxifip a fait connaître, le 4 juillet 2011, les conditions financières qu'elle entendait voir appliquer à un tel transfert. Au vu de ces conditions, une convention tripartite ville - EPCC - Auxifip et un avenant n° 6 ont été établis. L'engagement financier de la commune consiste à verser à

⁴⁸ Courriers adressés à Auxifip les 10 mai 2011 et 31 mai 2011.

⁴⁹ Arrêté préfectoral n° 100879 du 28 décembre 2010 (préfet de région Languedoc-Roussillon).

⁵⁰ 27 septembre 2011.

l'EPCC les sommes dues au titre du contrat de partenariat (loyers R1) pendant les 32 années à courir. L'EPCC a accepté le transfert par délibérations des 21 juillet et 19 septembre 2011.

6.5.2. Le litige financier et le projet d'avenant afférent

Au début de l'année 2012, le titulaire du contrat a sollicité la mise en œuvre de la procédure de conciliation prévue par l'article 64-1 du contrat, au titre du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de l'allongement des délais de l'opération et des travaux supplémentaires. Par lettre du 14 mars 2012, cosignée par le président de l'EPCC, le directeur et le maire de Perpignan, il a été objecté que faute d'un exposé précis des prétentions, la procédure ne pouvait être mise en œuvre en l'état. Par courrier daté du même jour, la société Agir a adressé ses prétentions conjointement à l'EPCC et à la ville. Dans leur formulation initiale, ces prétentions ont été chiffrées à 2,257 M€. Par lettre du 10 avril 2012, la collectivité (mêmes signataires que précédemment) a rejeté ces prétentions, et accepté la mise en place de la commission de conciliation. Aux termes du contrat, la commission devait prendre acte de l'accord ou du désaccord trouvé en son sein. Elle a tenu ses travaux d'août à novembre 2012 et restitué ceux-ci dans un procès-verbal du 19 novembre 2012.

Aux termes de ce document les prétentions portaient en définitive sur des travaux supplémentaires, une indexation liée à la prolongation du délai d'exécution des travaux, et des frais indirects trouvant leur origine dans ladite prolongation. Les prétentions tenant aux travaux supplémentaires non constatés par avenant ont été écartées au motif que ceux-ci n'avaient pas fait l'objet d'une acceptation écrite de la ville. L'ajustement de l'actualisation a également été rejeté au motif que la forfaitisation, d'ailleurs favorable au partenaire privé, ne pouvait être remise en cause par les cocontractants. En revanche, il a été considéré que les travaux supplémentaires constatés par avenants (n^{os} 3 et 4 notamment) avaient été imparfaitement appréhendés et qu'ils devaient donner lieu à indemnisation : *« Ainsi, après un examen approfondi de la réclamation présentée par le partenaire privé sur ce sujet, la commission considère que le préjudice qui en résulte doit être arrêté à hauteur de 473 746,18 € HTVA [...], et qu'il doit donner lieu à indemnisation »*. Une annexe peu explicite ventile le montant en 6 postes, à répartir entre les entreprises Agir et Fondeville.

La commission n'a qu'incomplètement rempli son office, puisque les conclusions qui précèdent sont présentées comme siennes, sans qu'il soit précisé s'il a été ou non constaté un accord entre les parties. Il a cependant été indiqué qu'un avenant a fait l'objet d'une délibération par le conseil d'administration de l'EPCC, et que la ville a délibéré en vue d'accorder à l'établissement une subvention d'équipement supplémentaire.

6.5.3. Les prolongations du délai de réalisation de l'ouvrage

Le contrat a prévu, dans son article 20.1 « calendrier de réalisation des travaux », une livraison de l'ouvrage dans un délai de 29 mois à compter de la mise à disposition du terrain. Cette mise à disposition a été formalisée le 22 août 2008, soit une date de livraison initiale au 22 janvier 2011. L'échéance a été reportée une première fois, pour 4 mois, par avenant n° 2 (soit une date de livraison portée au 22 mai 2011), puis à nouveau de 40 jours, par avenant n° 3 (soit une date de livraison prolongée au 1^{er} juillet 2011), puis enfin de 55 jours, par avenant n° 5 (soit un terme en définitive fixé au 24 août 2011).

La livraison a été constatée par un procès-verbal du 14 septembre 2011. Cette réception a été précédée d'un échange de correspondances aux termes duquel la commune a rappelé le groupement à ses obligations relatives aux certificats à fournir, et au dossier de livraison

de l'ouvrage. Ce procès-verbal a été accompagné d'une longue liste de réserves dites « mineures » (plusieurs centaines), devant être levées dans un délai de 60 jours conformément à l'article 19.3 du contrat. A la fin de l'année 2012, quelques-unes de ces réserves restaient encore à lever.

Au total la livraison a été constatée 235 jours au-delà de l'échéance contractuelle initiale, et 21 jours au-delà de l'échéance repoussée par avenants, loin des délais de l'évaluation initiale.

6.5.4. La part d'exécution confiée aux PME

Le contrat a prévu que le titulaire confierait l'exécution de 60 % des prestations de service sous-traitées à des petites et moyennes entreprises et à des artisans, au sens de l'article L. 1414-9 du CGCT, qui pose une telle obligation.

La collectivité n'a pu justifier le suivi de cet engagement qu'en réponse aux observations provisoires. Les prestations sous-traitées auraient atteint 43 % au 31 décembre 2010.

6.5.5. La charge financière pour la ville

Le contrat de partenariat ayant été transféré à l'EPCC du théâtre de l'Archipel par avenant, avant la première échéance de facturation, la ville n'a pas eu à faire face directement aux engagements financiers résultant du contrat.

Dans le schéma qui résulte de l'avenant n° 6, la ville paie à l'EPCC, tous les trimestres, la facture correspondant au loyer R1, ceci pour toute la durée du PPP. Par ailleurs, elle acquitte une « *subvention d'équilibre de fonctionnement arbitrée annuellement* », pour reprendre ses termes, correspondant à « *une quote-part des loyers R2 à R8* ».

En 2011, il a été ainsi versé 0,54 M€ au titre de l'investissement (application d'un *prorata temporis* : livraison du bâtiment le 14 septembre) et 3 M€ au titre du fonctionnement. Fin 2012, 1,820 M€ ont été versés au titre de l'investissement, et 3,7 M€ au titre du fonctionnement, soit plus de 5 M€ à la charge de la ville⁵¹ (détail en annexe). Ces montants n'incluent pas la totalité des versements de la ville à l'EPCC ; d'autres versements sont constatés, il est vrai plus modestes, comme les remboursements de personnels mis à disposition (facturés puis remboursés à l'euro : 191 k€ au titre de 2011), les recettes au titre de la billetterie, les actions culturelles et les locations de salles (quelques milliers d'euros par an), ou encore des recettes au titre d'équipements scéniques (79,9 k€ en 2011 et 74 k€ en 2012, à mi-octobre).

Les coûts futurs peuvent être approchés comme suit :

- redevance R1 = 1,820 M€ x 32 = 58,24 M€ (fixe pour la durée du contrat) ;
- subvention de fonctionnement = 3,7 M€ x 32 ans = 118,4 M€ (sous réserve des actualisations futures) ;
- soit un total de 176,64 M€, hors variations à venir des redevances R2 à R8, et arbitrages annuels sur la subvention de fonctionnement, naturellement.

⁵¹ Ni la subvention liée au financement, ni la subvention classique d'équilibre ne sont soumises à TVA (rescrit fiscal du 30 novembre 2010).

Ce calcul n'est qu'une approche estimative, car il méconnaît l'actualisation des flux. Il inclut en outre, dans la part de fonctionnement, une part de subventions qui étaient autrefois versées aux structures régies absorbées par l'EPCC. Il excède donc le surcoût strict de l'équipement nouveau. Mais il donne une mesure de l'enjeu financier qui lui est associé.

6.5.6. L'équilibre budgétaire de l'EPCC

Selon les éléments recueillis auprès de l'EPCC, la première année d'exercice s'est soldée par un déficit global de 116 k€ :

- section de fonctionnement :	+ 49 732,90 €
- section d'investissement :	- 165 810,80 €
- total :	- 116 437,90 €.

Même s'il est un peu tôt pour porter un jugement sur la situation budgétaire de l'établissement, il convient de remarquer que celui-ci se trouve manifestement très dépendant des financements externes : dans le budget primitif 2012, sur 7,463 M€ de recettes réelles de fonctionnement seuls 1,599 M€⁵² soit 21 % proviennent des ventes, tandis que 5,850 M€ soit 78,4 % proviennent de subventions d'exploitation. L'examen des inscriptions budgétaires montre, sous réserve de leur sincérité qui n'a pas été vérifiée, que l'EPCC est plus spécialement tributaire des subventions de l'Etat, de la région, et au tout premier chef, de la ville.

Enfin, le compte de gestion faisait apparaître, fin 2012, un résultat de clôture de - 367 802,39 €, qui atteste le difficile équilibre de l'EPCC, probable charge future pour la collectivité.

6.5.7. Le suivi du contrat de partenariat au moyen des rapports annuels

L'article L. 1414-14 du CGCT⁵³ prescrit la présentation d'un rapport annuel, établi par le cocontractant, à la collectivité : *« Un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. A l'occasion de la présentation du rapport, un débat est organisé sur l'exécution du contrat de partenariat. Le contenu de ce rapport annuel est fixé par un décret pris après avis du Conseil d'Etat »*. Ce décret est codifié à l'article R. 1414-8⁵⁴ du même code.

A ce jour il n'a pas été produit de rapport, l'équipement ayant été livré le 14 septembre 2011. La collectivité indique que le premier rapport, qui portera sur la période courant de l'ouverture jusqu'à la fin de l'année 2012, sera prochainement présenté au conseil d'administration.

⁵² Dont 1,080 M€ provenant de la vente de billetterie spectacles, hors productions extérieures.

⁵³ Modifié par loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 31 et loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 32.

⁵⁴ Créé par décret n° 2009-242 du 2 mars 2009 - art. 1.

6.5.8. Le recrutement d'un contractuel pour le suivi du contrat

La ville a éprouvé le besoin, même si elle n'est plus formellement partie au contrat de partenariat depuis son transfert, de continuer à en assurer le suivi. A cet effet, elle a fait appel à son ancien directeur général des services techniques, qui a personnellement suivi le dossier avant son départ en retraite. Cinq contrats à durée déterminée ont ainsi été conclus, et couvrent la période de novembre 2008 à ce jour :

- contrat à durée déterminée du 22 décembre 2008 fondé sur l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 83-54, en vue de satisfaire un « besoin occasionnel », pour une période courant du 1^{er} novembre 2008 au 30 avril 2009, aux conditions suivantes : indice brut 450 soit indice majoré 395 + prime annuelle 1 106,15 € ;

- avenant du 26 mars 2009, prise d'effet au 1^{er} janvier, portant sur un changement d'indice : indice brut 641, indice majoré 536 ;

- contrat à durée déterminée du 21 avril 2009, fondé sur l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 83-54, en vue de faire face à une « vacance temporaire d'emploi », pour la période courant du 1^{er} mai 2009 au 30 avril 2010, aux conditions indiciaires + prime comme ci-dessus ;

- contrat à durée déterminée du 14 avril 2010, fondé sur le même article 3 alinéa 1, pour la période du 1^{er} mai 2010 au 30 avril 2011, à conditions indiciaires inchangées ;

- contrat à durée déterminée du 11 avril 2011, sur le même fondement, aux mêmes conditions indiciaires, pour couvrir la période du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2012 ;

- contrat à durée déterminée du 29 mars 2012, même fondement, mêmes conditions indiciaires, pour couvrir la période du 1^{er} mai 2012 au 30 avril 2013.

Ces conditions représentent un coût pour la collectivité de 31 222 € bruts annuels (hors charges) sur la base des rémunérations servies en 2011.

La ville continue donc à assumer une charge qui ne la concerne plus depuis le transfert du contrat, pour un montant il est vrai modeste au regard des enjeux du contrat de partenariat. Par ailleurs, après plusieurs années, le fondement temporaire du recrutement pour vacance d'emploi finit par poser question, alors même qu'il est bien évident que l'intéressé est recruté *intuitu personae*, en raison de sa connaissance du dossier. Par ailleurs, c'est à tort que le contrat vise l'article 3 alinéa 1 de la loi fonction publique : la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a modifié le dispositif et dans la rédaction nouvelle, le recrutement temporaire pour vacance d'emploi est régi par un nouvel article 3-2. Ce type de recrutement est désormais limité à deux ans au total.

6.5.9. La traduction financière et comptable

A compter de l'exercice 2011, l'instruction budgétaire et comptable M14 a été modifiée afin de mettre un terme à la transparence des contrats de PPP dans les comptes des collectivités. Une annexe (n° 53) a été établie pour décrire les opérations d'acquisition d'une immobilisation par cette voie. Par ailleurs, le commentaire du compte 167 « Emprunts et dettes assortis de conditions particulières » a été complété de l'alinéa suivant : « *Le compte 1675 enregistre [...] les dettes afférentes aux contrats de partenariat public-privé (PPP) lorsqu'à la date de mise en service du bien, la part investissement n'a pas encore été intégralement versée [...]* ». Le commentaire du compte 23 « Immobilisations en cours » a également été modifié afin d'introduire un compte 235 à propos duquel il est précisé que « *la partie de la rémunération des contrats de partenariat public-privé représentant la part investissement versée avant la mise en service du bien est enregistrée au débit du compte 235 « Part investissement PPP » (opération réelle). Lors de la mise en service*

du bien objet du contrat de partenariat public-privé, le bien est intégré au compte 21 approprié pour sa valeur totale correspondant au coût d'entrée chez le partenaire privé. La contrepartie est enregistrée [...] - au compte 235, pour la part investissement d'ores et déjà payée ; - au compte 1675, pour la part investissement restant à payer ; - et, le cas échéant, au compte 13, pour la soulte ». Le nouveau dispositif consiste donc à inscrire au bilan de la collectivité l'actif objet du contrat, ainsi que la dette correspondant au passif, alors qu'auparavant ces éléments d'information n'apparaissaient que hors bilan. Ces dispositions sont applicables à compter de l'exercice 2011, y compris aux contrats en cours.

L'avenant n° 6 et la convention tripartite associée sont venus constater, en octobre 2011, le transfert de l'ensemble des droits et obligations à l'EPCC. De la sorte, la ville n'a eu à comptabiliser ni dette, au passif, ni immobilisation, à l'actif. Cependant, les écritures patrimoniales ont été constatées dans les comptes de l'EPCC :

- coût de l'investissement au débit du compte 2131 pour le montant arrêté par l'avenant n° 5, soit 39 489 730,10 € ;
- les subventions d'investissement au crédit des comptes 1311, 1312 et 1318 pour un total de 12 210 245,20 €, respectivement : Etat (DRAC) pour 5 000 000 €, région pour 5 000 000 € ; FEDER pour 2 210 245,20 €.
- la dette afférente au PPP a été comptabilisée au compte 1675.

6.5.10. Le coût budgétaire pour la commune

Selon l'article 18 des statuts de l'EPCC « *les recettes de l'établissement comprennent notamment : / 1. Le produit de spectacles et de toutes autres manifestations artistiques ou culturelles / 2. Le produit des opérations commerciales de l'établissement / 3. Le produit de la location d'espaces et de matériels / 4. Les dons et legs / 5. Le revenu des biens et placements / 6. Les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques ou privées / 7. Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur* ». Il est précisé à l'article 22 que « *Les cotisations annuelles statutaires nécessaires au fonctionnement de l'établissement sont les suivantes : / - Ville de Perpignan : au minimum trois millions d'euros toutes taxes comprises (la ville de Perpignan assumant par ailleurs le financement de la construction du théâtre de l'Archipel). / - Région Languedoc-Roussillon : au minimum cinq cent mille euros toutes taxes comprises. / - Etat : au minimum trois cent cinquante mille euros toutes taxes comprises* ».

Comme indiqué plus haut, lors du transfert du contrat de partenariat à l'EPCC, la commune s'est engagée à rembourser les différentes annuités (part investissement et part fonctionnement) pendant les 32 années du contrat. Cet engagement est détaillé dans l'article 2.1 « obligations à la charge de la ville de Perpignan » : « *Conformément à l'article 22 des statuts dans sa version approuvée par arrêté préfectoral, la commune de Perpignan, en tant que membre de l'EPCC, s'engage à lui verser pendant la durée du contrat de partenariat une contribution financière annuelle dont les montants sont les suivants : / - Au minimum 3 millions d'euros pour le fonctionnement / - 1 835 106 € correspondant au montant du loyer R1 du contrat de partenariat* ».

Au regard de ce qui précède, la ville de Perpignan assumera donc une charge annuelle minimale de $3 + 1,84 = 4,84$ M€ sur la durée du contrat. Le montant de la subvention 2012 qui figurait dans l'annexe C2 au budget primitif 2012 de la commune s'élevait déjà à 5 535 106 € (part investissement loyer R1 du PPP et part fonctionnement).

6.6. Un équipement qui déborde le cadre communal

La communauté d'agglomération dispose de compétences limitées dans le domaine culturel, essentiellement en matière d'enseignement artistique (article 7.8 des statuts), ainsi que pour l'adhésion aux EPCC (article 7.9). Rien n'est prévu en matière d'équipement. Le conseil de la communauté d'agglomération a pourtant délibéré le 12 octobre 2012, sur le versement d'une subvention de 250 k€ par an à l'EPCC, en contrepartie d'un siège qui lui a été accordé au conseil d'administration.

Le défaut d'une politique d'équipement culturel à une échelle intercommunale s'est traduit, d'ailleurs, par la réalisation d'une salle de 800 places, le théâtre de l'Etang, dans la commune voisine de Saint-Estève⁵⁵, distante de 5,3 km seulement. Cet équipement municipal a été livré en 2010 et semble peiner à trouver son public et un équilibre budgétaire. Sa programmation 2012-2013 ne prévoyait que 28 manifestations sur l'ensemble de la saison, conférences et spectacles jeune public compris.

Le soutien déjà massif apporté par la commune de Perpignan au théâtre de l'Archipel paraît déjà ne plus suffire à l'équilibre budgétaire de l'établissement dont l'activité déborde largement, en tout état de cause, le territoire communal. La chambre recommande à la collectivité de conduire une réflexion, en lien avec son EPCI, sur la politique à suivre en matière d'équipements culturels.

Recommandation

3. Conduire une réflexion, avec la communauté d'agglomération sur la politique à suivre en matière d'équipements culturels.

6.7. Conclusion

En définitive, le financement par le partenaire privé, qui caractérise ce mode de contractualisation, paraît avoir été choisi pour réaliser un équipement onéreux dans un contexte où, indépendamment de la contrainte technique, l'endettement de la commune rendait difficilement envisageable un financement classique par l'emprunt. Il générera une charge de fonctionnement importante étalée sur une durée longue.

7. LA POLITIQUE RELATIVE A LA PETITE ENFANCE

Les observations formulées ci-après s'inscrivent dans le cadre d'une enquête conduite en coordination avec la Cour des comptes et d'autres chambres régionales, en vue d'un rapport public sur l'accueil de la petite enfance. Les différents points examinés répondent à un guide méthodologique défini pour l'ensemble des collectivités de l'échantillon national.

La tranche d'âge de 0 à 3 ans constitue le créneau prioritaire des dispositifs d'accueil de la petite enfance. En effet, à partir de 3 ans les enfants doivent pouvoir être accueillis dans les classes d'écoles maternelles et ils ne sont, en principe, plus admis dans les structures d'accueil collectif (crèches notamment). L'enquête porte donc prioritairement sur la tranche d'âge de 0 à 3 ans (problématique de la garde de l'enfant) et s'intéresse aux conditions de la préscolarisation des jeunes enfants à partir de 2 ans.

⁵⁵ 10 838 habitants.

L'accueil offert à ces enfants de moins de 3 ans correspond aux modes de gardes dits « formels », assuré par les établissements d'accueil pour jeunes enfants (EAJE), par les assistants maternels, par l'école maternelle et par la garde à domicile. Cette politique a plusieurs objectifs notamment : un objectif familial : permettre aux parents de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle ; un objectif socio-économique : favoriser l'emploi des femmes et leur insertion dans la vie professionnelle ; un objectif socio-éducatif : favoriser le développement de l'enfant dans une logique d'égalité des chances.

7.1. Déterminants démographiques et principales caractéristiques de l'offre et de la demande

La population de Perpignan suit les tendances du Languedoc-Roussillon⁵⁶ : augmentation de 14 % en 10 ans (9^{ème} position en France), évolution annuelle de + 1,3 % (environ 31 500 habitants, ce qui place la région en 2^{ème} position en termes d'évolution de population) ; solde positif des naissances sur les décès, solde migratoire positif. La majorité des habitants nouveaux n'est pas composée de retraités ou de chômeurs, mais d'actifs pour 60 %, d'étudiants pour 10 %, et le solde soit 30 %, représente des inactifs ou retraités. La ville de Perpignan compte 6 344 familles ayant un enfant de moins de 6 ans, soit 31 % de l'ensemble des familles du département remplissant ce critère. Elle dénombre 8 304 enfants de moins de 6 ans, dont 4 418 enfants de moins de 3 ans. Les évolutions sont très contrastées :

- très importantes dans certains quartiers : porte d'Espagne (+ 40 %), Saint Gauldérique (+ 46 %), Moulin à Vent (+ 49 %), route de Canet (+ 50 %), Saint Charles (+ 63 %), Mailloles (+ 84 %), et Orles Catalunya (+ 207 %) ;

- faibles, voire négatives dans d'autres zones : Bas Vernet (+ 2 %), Clémenceau (+ 1 %), centre historique et gare (- 2 %) et La Lunette (- 13 %).

La répartition géographique des familles est également contrastée : 30 % se situent sur la zone Nord (Haut Vernet, Bas Vernet Ouest et Est), et 35 % sont localisées sur 4 quartiers (centre historique, Saint Assiscle, Saint Martin, Moulin à Vent). Les autres quartiers connaissent des densités plus faibles, avec moins de 200 familles comportant de jeunes enfants. L'offre est en apparent décalage avec cette situation : elle est concentrée sur des quartiers (Le Moulin à Vent et Las Cobas / Mas Vermeil) qui ne sont pas ceux où le nombre d'enfants est le plus important. Un autre décalage peut être noté, pour partie, entre la répartition des familles et la répartition des demandes de garde : si les familles formulant des demandes d'accueil sont domiciliées pour 40 % à l'Est et au centre, comme l'on pourrait s'y attendre, en revanche les demandes les plus faibles émanent des familles domiciliées au Nord du territoire, où la densité est la plus élevée. La collectivité a précisé qu'une action est en cours pour rééquilibrer l'offre sur le secteur du Vernet, avec l'ouverture d'une crèche programmée pour 2014.

7.2. Le pilotage général, la cohérence des objectifs et la coordination des acteurs

La politique d'accueil de la petite enfance est largement partagée entre acteurs publics nationaux (Etat et CNAF), locaux (CAF, région, département, bloc communal) et partenaires privés (associations, entreprises de crèches...).

⁵⁶ Source : SDPE 2012-2015.

7.2.1. Les objectifs de la politique de la petite enfance

La commune de Perpignan indique poursuivre trois objectifs prioritaires : le développement de l'offre d'accueil auprès des assistantes maternelles libérales, la création de structures collectives soit en gestion directe, soit en gestion externalisée, et la mise en place d'un dispositif d'information des familles et de pilotage de la politique petite enfance. Elle a élaboré un schéma directeur de la petite enfance (SDPE) 2012-2015 adossé au contrat enfance jeunesse (CEJ) qui court sur la même période et qui en constitue l'ossature financière.

Les objectifs de la politique locale de la petite enfance sont élaborés et proposés par l'administration communale (service enfance) à partir de diagnostics négociés avec la CAF (caisse d'allocations familiales) et partagés au sein de la CODAJE (commission départementale d'accueil du jeune enfant). Ils s'articulent avec ceux de l'Etat par l'intermédiaire de la CAF. Ces objectifs sont validés dans un premier temps par l' élu chargé de la petite enfance, puis par le maire. Enfin, ils sont diffusés par la division enfance qui assure la mise en œuvre du SDPE : lien hiérarchique ou collaboration contractuelle avec les acteurs de terrain.

L'évaluation des résultats atteints est limitée. Elle consiste en une mesure, régulièrement opérée, du nombre de personnes dont les demandes d'accueil n'ont pas pu être satisfaites, et restant en liste d'attente. Elle n'est pas poussée à un niveau plus fin.

La commune estime le pilotage local de cette politique insuffisant. En effet, elle considère que la multiplication des intervenants sur le champ de la petite enfance, soutenue par la ville, peut générer des concurrences, et nécessiter une coordination. Pour y remédier, elle a constitué une « commission locale de la petite enfance ».

7.2.2. L'articulation des instances et des outils de planification de l'offre d'accueil

7.2.2.1. La commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE)

La commission départementale d'accueil des jeunes enfants est régie par les articles L. 214-5, D. 214-1 à D. 214-6 du code de l'action sociale et des familles. Elle réunit la plupart des acteurs de la politique de la petite enfance. Elle devrait constituer la principale instance d'organisation de l'offre d'accueil et viser à coordonner les initiatives sans disposer pour autant d'un pouvoir de contrainte. Ses travaux peuvent déboucher sur l'adoption par le département du schéma départemental d'accueil de la petite enfance.

Perpignan est membre de la CDAJE, en qualité de membre représentant les maires désigné par l'association départementale des maires (article D. 214-3-7° du CASF). L' élu chargé de la petite enfance participe aux travaux dans le cadre de sa délégation. Il est appuyé par le responsable de la division enfance. La commune indique qu'elle prend en considération les orientations de la commission en s'appuyant sur ses diagnostics pour toute modification concernant ses actions en direction de la petite enfance, et en particulier en ce qui concerne le développement de l'accueil individuel. Elle tire un bilan positif des travaux de la CDAJE, notamment au regard des informations traitées et de la mise en commun des analyses.

7.2.2.2. Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil

L'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) pose que : « *Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans. Ce schéma, élaboré en concertation avec les associations et organismes concernés sur les orientations générales, adopté par le conseil municipal : / 1° Fait l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle ; / 2° Recense l'état et la nature des besoins en ce domaine pour sa durée d'application ; / 3° Précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune. / Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources* ». Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil est donc également un outil de planification de l'offre, mais à une échelle locale.

A Perpignan, un schéma local a été adopté : le schéma directeur de la petite enfance (SDPE) 2012-2015. Toutefois, il n'a pas été construit dans le cadre de l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit une concertation avec les associations et organismes concernés, et une adoption en conseil municipal. La collectivité précise néanmoins que dans le prolongement de la création en son sein d'une « commission locale de la petite enfance », une démarche pourrait être initiée pour l'élaboration d'un schéma conforme aux dispositions, au demeurant facultatives sur ce point, du CASF.

Le schéma en cours a été établi sur la base du diagnostic élaboré au sein de la CODAJE, complété par la connaissance de la demande locale. Il n'a pas été délégué à l'EPCI comme le permet l'article L. 214-3 du code de l'action sociale et des familles pour le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil, car il est considéré localement que la petite enfance constitue un service de proximité qui doit être géré à l'échelle communale. La collectivité précise par ailleurs que son schéma directeur sera mis en cohérence avec le schéma départemental, en cours d'élaboration.

Selon elle, il a permis de développer l'offre avec pour résultat une baisse de la demande non satisfaite : l'un des objectifs sous-jacents était de multiplier les opérateurs sur le territoire. Il a également permis de constater des difficultés persistantes sur le recours à l'accueil individuel. Il n'a pas été institué de commission de suivi, mais la commune indique que la récente création d'une commission de la petite enfance permettrait l'échange d'informations avec les opérateurs de terrain et de rendre l'offre cohérente sur le territoire (en évitant par exemple le doublonnage d'initiatives publiques et privées). Cette commission a vocation à se réunir deux fois par an.

Ce schéma n'a pas été évalué de façon formelle, même si la collectivité affirme qu'une évaluation a eu lieu « dans le cadre du contrat enfance jeunesse ». Cependant elle indique avoir constaté une baisse de la demande non satisfaite, une croissance de l'offre notamment individuelle, et un faible niveau d'emploi des assistantes maternelles. Le suivi de la demande non satisfaite n'est pas réalisé à périodicité et méthodes constantes, si bien qu'il n'a pas été possible de prendre une mesure précise de son évolution. Les éléments fournis permettent d'étayer, en revanche, le constat de sous-emploi des assistantes maternelles. Le suivi mensuel réalisé par les RAM fait apparaître des taux d'occupation allant de 66 % à 83,5 % en 2011, et de 68,8 à 76,1 % en 2012.

7.2.2.3. Le contrat « enfance et jeunesse » (CEJ)

Les contrats enfance et jeunesse représentent l'un des outils de planification de l'offre. Ils sont conclus entre la CAF et une collectivité territoriale, une entreprise ou une administration de l'Etat. Ils ont notamment pour objectif de développer et d'optimiser : l'offre d'accueil des jeunes enfants par un soutien ciblé sur les territoires les moins bien servis, au regard des besoins repérés ; une implication des enfants, des jeunes et de leurs parents dans la définition des besoins ; la mise en œuvre et l'évaluation des actions ; une politique tarifaire accessible aux familles les plus modestes. Leur conclusion est précédée d'un diagnostic de territoire.

A Perpignan, la préparation du contrat « enfance et jeunesse » s'est déroulée sur la base d'un diagnostic élaboré avec la participation de la CAF. Des territoires prioritaires ont été définis par celle-ci au niveau départemental, mais la ville ne les a pas relayés à un niveau infra-communal. Elle considère qu'à son échelle, la mobilité des familles est suffisante pour s'affranchir des limites de leur quartier afin d'aller, sans réelle difficulté, trouver une offre d'accueil au-delà. La sectorisation de territoires prioritaires n'est donc pas jugée indispensable. Toutefois la localisation des besoins n'est pas pour autant absente de la stratégie d'implantation des établissements, non plus que les indicateurs sociaux, qui sont pris en compte notamment pour privilégier l'émergence de structures d'accueil occasionnel ou de soutien à la parentalité.

Le volet petite enfance du contrat enfance jeunesse 2008-2011 prévoyait les mesures nouvelles suivantes : la création d'un EAJE (J. Barre) ; l'acquisition de places pour les crèches interentreprises Saint Charles et Polygone ; la mise en place de structures « doubles » halte-garderie et LAEP (lieu d'accueil enfants-parents) à Saint Matthieu (Sainte Catherine) et Vernet Salanque. Il prévoyait également la poursuite d'actions existantes (EAJE Mésanges, EAJE C. Simon, EAJE J. Miro, halte-garderie / LAEP Bas Vernet, EAJE H. Desprès (places supplémentaires), RAM, LAEP Casa des petits, LAEP Nouveau logis).

La collectivité indique que d'une manière générale, les actions retenues ont été mises en œuvre, en s'appuyant sur l'aide de la CAF. La collectivité estime cependant faire partie des communes « *particulièrement pénalisées par la mise en place des contrats enfance jeunesse (CEJ) issus de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008* ». Elle précise que le taux de cofinancement, qui atteignait 70 % jusqu'en 2005, a été ramené à 55 %⁵⁷, sans que cette réduction fasse écho à une amélioration des indicateurs sociaux.

7.2.2.4. Les conventions d'aides à l'investissement

A Perpignan, une subvention en investissement est sollicitée auprès de la CAF sur tous les projets de création ou d'extension de structures municipales. La CDAJE n'est pas formellement informée des projets, qui sont toutefois nécessairement connus de la CAF, ainsi que du conseil général, qui délivre les agréments. Le financement est essentiellement porté par la CAF et la ville. La collectivité juge que ces co-financements conditionnent au premier chef la concrétisation des projets.

⁵⁷ Correspondant à une minoration de 1 M€ par an répercutée dégressivement sur 10 ans, et reprise dans les CEJ ultérieurs.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

7.3. L'offre d'accueil

7.3.1. Le cadrage quantitatif

7.3.1.1. L'offre globale

En 2009, sur l'ensemble du territoire national 48,7 places étaient offertes par les modes de garde formels pour 100 enfants de moins de 3 ans (projet de loi de financement de la sécurité sociale - indicateur n° 8 PQE « Famille »). A Perpignan, la même année le taux de couverture était de 33,7 %. La capacité totale d'accueil offerte aux enfants de moins de trois ans y est donc largement inférieure aux chiffres nationaux, en dépit d'une tendance à l'augmentation (y compris en écoles maternelles).

Capacité théorique d'accueil par les modes de garde formels pour 100 enfants de moins de 3 ans - Réf indicateur n° 8 PQE « Famille » :

Nombre de places d'accueil par les modes de garde formels pour 100 enfants < 3 ans au 31 décembre	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006-2011
Assistants maternels agréés employés par des particuliers (places)	324	324	396	487	541	557	71,91 %
Accueil en EAJE (collectif, familial, parental et micro crèche)	674	656	684	734	745	811	20,33 %
Salarié à domicile (1)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	/
Ecole maternelles	179	216	204	254	182	252	40,78 %
Total = capacité théorique d'accueil (T)	1 177	1 196	1 284	1 475	1 468	1 620	37,64 %
Nombre d'enfant < 3 ans (E)	4 153	4 298	4 321	4 377	4 418	4 437	6,84 %
Taux de couverture ((T / E) x 100)	28,34%	27,83%	29,72%	33,70%	33,23%	36,51%	+ 8,17 pt

Source : commune de Perpignan

(1) Salariés à domicile : la collectivité a indiqué ne pas disposer d'informations chiffrées relatives à ce mode de garde.

On ne note pas pour ces dernières, d'ailleurs, de tendance durable à la baisse des effectifs préscolarisés.

Afin d'estimer périodiquement la capacité d'accueil offerte aux jeunes enfants de moins de 3 ans ainsi que son évolution, la ville recense l'ensemble des projets publics et privés sur son territoire. Une vérification régulière du niveau de l'offre est effectuée, mais elle n'est pas pour autant systématisée ni croisée avec les éléments d'évolution démographique, sauf à l'occasion des diagnostics (CEJ, SDPE).

7.3.1.2. L'offre d'accueil collectif

Les établissements d'accueil du jeune enfant situés sur Perpignan se présentaient comme suit, tous modes d'exploitations confondus, au 31 décembre 2011 :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

2.1.4 PRESENTATION DES EAJE SITUES SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL					
Nom	Date de création	Adresse	Nombre de places agréées	Statut	Nom du gestionnaire
LAKANAL	1984	Rue Foy	30	EAJE FAMILIAL	VILLE
LAS COBAS	1984	Rue de la Houle	60	EAJE FAMILIAL	VILLE
MOYEN VERNET	1977	Rue Jean-Victor Poncetlet	60	EAJE FAMILIAL	VILLE
SAINT ASSISCLE	1974	41 rue de la Massane	60	EAJE FAMILIAL	VILLE
VERTEFEUILLE	1982	Rue de Palalda	60	EAJE FAMILIAL	VILLE
MOULIN AVENT	1970	Place d'Alghéro	85	EAJE COLLECTIF	VILLE
H. DESPRES	1960	10 rue Fustel de Coulanges	78	EAJE COLLECTIF	VILLE
CLAUDE SIMON	2006	Chermain de la Roseraie	35	EAJE COLLECTIF	VILLE
JOAN MIRO	2005	16 Avenue de Belfort	30	EAJE COLLECTIF	VILLE
JORDI BARRE	2008	2 bis rue des remparts St Matthieu	30	EAJE COLLECTIF	VILLE
MESANGES	1999	25 rue des Mésanges	15	EAJE COLLECTIF	VILLE
PAPE CARPANTIER	2011	23 rue Grande-la-Monnaie	24	EAJE COLLECTIF	BEBEBIZ
HALTE-GARDERIE AINSI FONT LES PETITS	2011	Rue Jacques Thibaud	10	EAJE COLLECTIF	UFCV
HALTE-GARDERIE BAS-VERNET	2004	16 impasse de Vaillère	12	EAJE COLLECTIF	ETABLISSEMENT REGIONAL LR LEO LAGRANGE
HALTE-GARDERIE LES PETITS ANGES	1984	12 rue Foy	20	EAJE COLLECTIF	AUTEUIL PETITE ENFANCE
HALTE-GARDERIE LES PETITS PRINCES	2011	5 rue Ste Catherine	12	EAJE COLLECTIF	AUTEUIL PETITE ENFANCE
HALTE-GARDERIE TOUPIE	1991	9 rue Ducup de St Paul	18	EAJE COLLECTIF	ASSOCIATION MIREILLE BONNET
HALTE-GARDERIE CORBINOT	2003	11 rue Tasti	14	EAJE COLLECTIF	CRECHES DE France
CRECHE DE ST GAUDERIQUE	1989	8 bis rue Nature	24	EAJE COLLECTIF	CAF
JOAN PETIT	2003	25 rue Fernad Léger	78	EAJE COLLECTIF	HÔPITAL
O COMME TROIS POMMES	2009	Impasse Oslo Rond-point de Copenhague	30	CRECHE INTERENTREPRISE	CRECHES DE France
LES PETITS CHAPERONS ROUGES	2009	453 rue Beau de Rochas	20	CRECHE INTERENTREPRISE	LES PETITS CHAPERONS ROUGES
BABY SONGE	2011	2 rue Jacques Antoine	10	MICRO CRECHE	

Source : commune de Perpignan

Les relations avec les EAJE autres que municipaux, familiaux⁵⁸ ou collectifs, peuvent prendre la forme de marchés publics (halte-garderie Pape Carpentier, halte-garderie Bas-Vernet, halte-garderie Petits Anges, halte-garderie Corbinot), de délégations de service public (halte-garderie Ainsi Font Les Petits, halte-garderie Les Petits Princes), ou d'un subventionnement (halte-garderie associative Toupie). Certaines structures n'ont pas de lien financier avec la commune (crèches CAF et hôpital, micro-crèches⁵⁹, crèches privées). Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de places agréées en établissement d'accueil du jeune enfant (par référence à l'indicateur n° 7-1 PQE « Famille »).

⁵⁸ L'EAJE familial ou crèche familiale, également appelé « service d'accueil familial » emploie des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants. Le gestionnaire peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, conseil général), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association, une mutuelle, une entreprise, etc. La crèche familiale est placée sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants. Les assistantes maternelles font l'objet d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel assuré par le personnel de la crèche. Une ou deux fois par semaine, les assistantes maternelles et les enfants se retrouvent dans les locaux de la crèche familiale. Des temps de regroupement collectif favorisant la socialisation et l'éveil des enfants sont proposés. L'assistante maternelle est rémunérée par le gestionnaire de la crèche.

⁵⁹ Les micro-crèches sont des structures d'accueil de petite taille qui accueillent au maximum 10 enfants simultanément. Les modalités d'encadrement sont un peu plus souples que pour les autres EAJE. Les micro-crèches peuvent être gérées par une collectivité territoriale (commune, intercommunalité, conseil général), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association ou une entreprise. Ce type de structure a d'abord fait l'objet d'une expérimentation en 2007, puis est passé dans le dispositif de droit commun suite au décret 2010-613 du 7 juin 2010.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Nombre de places agréées en EAJE au 31 décembre pour 100 enfants < 3 ans au 31 décembre	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006-2011
Crèches collectives (C)	392	374	402	452	457	513	30,87 %
Crèches familiales (F)	270	270	270	270	270	270	0 %
Crèches parentales (P)	12	12	12	12	18	18	50 %
Micro crèches (M)	0	0	0	0	0	10	%
Total EAJE (T = C + F + P + M))	674	656	684	734	745	811	20,33 %
Nombre d'enfant < 3 ans au 31/12/N (E)	4 153	4 298	4 321	4 377	4 418	4 437	6,84 %
% de places agréées en EAJE pour 100 enfants < 3 ans ((T/E) x 100)	16,23	15,26	15,83	16,77	16,86	18,28	12,62 %
Répartition des places agréées d'EAJE par type de gestionnaire							
Secteur public	662	644	672	672	677	733	10,73 %
dont communal	560	542	570	570	575	631	12,68 %
Secteur associatif	12	12	12	12	18	18	50 %
Secteur à but lucratif	0	0	0	50	50	60	20 %
Répartition des places agréées d'EAJE par type d'accueil							
Multi accueil	674	656	684	734	745	811	

Source : commune de Perpignan

La différence entre EAJE du secteur public (total) et du secteur communal provient des EAJE CAF (24 places) et hôpital (78 places).

La collectivité indique que la croissance de l'offre d'accueil résulte, pour l'essentiel, de la volonté municipale d'accompagner les porteurs privés et de la création de structures publiques. Le développement récent du secteur à but lucratif (crèche d'entreprises, micro-crèches), est perçu comme un complément indispensable de l'offre publique, qui risque de se trouver rapidement confrontée à une saturation.

L'implantation des EAJE résulte d'une logique géographique, mais également des opportunités foncières. Au cours des six dernières années, la ville indique qu'une meilleure répartition a été recherchée sur l'ensemble des quartiers. Cependant certains sont peu pourvus, mais sont peu demandés, y compris par les populations qui les habitent. La ville considère que les structures peuvent être fragilisées par leur localisation même (exemple de la halte-garderie de Vernet-Salanque), voire difficilement viables.

Les enfants résidant en dehors de la commune ne sont pas prioritaires sur les EAJE municipaux (voir plus bas). Leur part dans l'ensemble des enfants accueillis n'est connue que pour les structures municipales, car les services ne contrôlent pas la domiciliation des enfants sur les EAJE externalisés. Elle représente 2,74 % soit 16 enfants sur 585.

Les services municipaux comptabilisent régulièrement, plusieurs fois par an, le niveau de l'offre en intégrant les places collectives et individuelles. Toutes les structures atteignent 70 % de taux d'occupation. La collectivité juge ces résultats conformes aux objectifs du schéma directeur dont elle s'est dotée. L'augmentation de la fréquentation par place, qui conduit à comptabiliser des équivalents places et représente une mesure de l'amélioration du taux d'occupation, n'est pas mesurée. La collectivité a précisé ne pas y voir d'obstacle technique, mais ne pas éprouver le besoin de suivre cet indicateur.

7.3.1.3. L'offre d'accueil individuel

La ville est informée par le conseil général du nombre de places agréées auprès des assistantes maternelles (AM). Les informations sont toutefois jugées partielles. La ville complète donc son information par l'intermédiaire de ses RAM (relais d'assistantes maternelles).

Deux relais d'assistantes maternelles ont été créés, en effet, afin de mettre en rapport les familles en attente de solution d'accueil pour leurs jeunes enfants et les assistantes maternelles indépendantes (délibérations du 21 janvier 2008 et du 16 décembre 2010). Ces RAM suivent le nombre et la disponibilité des AM agréées sur leur territoire. Il n'existe pas de formalité d'adhésion ou d'affiliation. La participation est libre et volontaire. Il en est de même pour les familles, qui sont utilisatrices du RAM sans formalité. La collectivité ne dispose donc que d'une information élémentaire sur la fréquentation par ces deux catégories de populations. En tout état de cause, les RAM sont jugés indispensables au développement de l'accueil individuel.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution du nombre de places agréées auprès des assistantes maternelles :

Nombre de places agréées auprès d'assistants maternels	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006-2011
Assistants maternels agréés	289	297	286	325	331	323	11,76 %
Places autorisées (L. 421-4 CASF)	594	594	666	757	811	827	39,23 %
dont places au domicile de l'AM	324	324	396	478	532	534	64,81 %
dont places en MAM	0	0	0	9	9	23	/
dont places en crèches familiales	270	270	270	270	270	270	0 %

Source : commune de Perpignan

Le nombre total de places offertes est en croissance quasi-constante. Toutefois, deux freins à cette évolution sont identifiés : un frein financier, en raison du faible niveau de ressources des familles, car le recours aux AM est réputé plus onéreux que la crèche publique ; un manque de confiance, lié à la paupérisation des AM, au climat de défiance entre populations, à des phénomènes de spécialisation spatiale, et à l'absence de contrôle régulier : les agréments sont délivrés par le président du conseil général pour une durée de 5 ans, renouvelable, mais la réglementation n'impose pas de contrôles intermédiaires.

Par ailleurs, il existait trois maisons d'assistantes maternelles⁶⁰ (MAM) au 31 décembre 2011. La ville n'est pas à l'origine de leur création, même si elle leur apporte son soutien. Ces MAM ont un statut associatif et réunissent au total 8 AM, pour 23 places agréées. La collectivité considère que les MAM représentent un moyen pour orienter les familles vers une offre d'accueil individuel.

7.3.2. La fréquentation des dispositifs d'accueil

⁶⁰ Cette nouvelle formule d'accueil vise à répondre aux attentes des assistantes maternelles confrontées à des problématiques particulières liées à l'inadaptation de leur logement, ou de sa localisation, ou à la nécessité de travailler avec d'autres professionnels pour pouvoir proposer aux familles une offre d'accueil sur des amplitudes horaires plus larges. Elle permet à quatre assistantes maternelles au plus d'accueillir chacune un maximum de quatre enfants simultanément, dans un local garantissant la sécurité et la santé des enfants. Elle participe à la diversification des modes d'accueil.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

7.3.2.1. L'offre d'accueil collectif (EAJE)

Le tableau suivant décrit l'évolution du taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants (par référence à l'indicateur n° 3-1-2 du PQE « Famille »). Il montre un taux d'occupation fréquemment en deçà de 70 %.

Taux d'occupation des EAJE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006-2011
Nombre total d'heures payées (A)	682 676	707 351	863 568	870 791	846 456	886 216	29,82 %
Capacité théorique retenue (B)	1 148 551	1 257 465	1 361 278	1 328 494	1 226 866	1 240 544	8,01 %
Taux moyen d'occupation %	59,44	56,25	63,44	65,55	68,99	71,44	20,19 %
% des EAJE ayant un taux d'occupation > 70%	33,33	28,57	46,15	30,77	46,15	61,54	28,21 pts
Taux d'occupation d'EAJE par type de gestionnaire							
Secteur public	59,44	56,25	63,44	65,55	68,99	71,44	12 pts
Taux d'occupation par type de structure							
Accueil collectif	60,35	61,57	67,84	67,47	74,39	79,20	31,23 %
Accueil familial	58,94	55,66	60,70	63,10	64,13	64,37	9,21 %

Cependant, la collectivité fait observer que ces chiffres ne sont qu'apparemment contradictoires avec le constat opéré plus haut. La computation des chiffres constatés sur les EAJE collectifs et individuels tire vers le bas le pourcentage des EAJE qui connaissent un taux d'occupation supérieur à 70 %, car les crèches familiales présentent à cet égard des résultats usuellement plus faibles que les crèches collectives (comparaison des lignes « accueil familial » et « accueil collectif » dans le tableau qui précède). Par exemple en 2011 :

STRUCTURES	Heures facturées	Capacité d'accueil	% occupation par rapport aux heures payées
C.F.LAKANAL	49 489	72 270	68,48%
C.F. LAS COBAS	112 390	145 475	77,26%
C.F.MOYEN VERNET	93 434	145 860	64,06%
C.F.ST ASSISCLE	87 709	144 815	60,57%
C.F.VERTEFEUILLE	75 113	141 130	53,22%
S/T Crèches Familiales	418 135	649 550	64,37%
CLAUDE SIMON	55 940	70 800	79,01%
DESPRES	130 588	151 730	86,07%
JOAN MIRO	51 614	62 880	82,08%
JORDI BARRE	50 103	64 380	77,82%
MADAME ROLAND	27 751	34 697	79,98%
MESANGES	16 183	22 094	73,25%
MOULIN A VENT	126 367	167 160	75,60%
PAPE CARPANTIER	9 535	17 253	55,27%
S/T crèches Collectives	468 081	590 994	79,20%
TOTAUX	886 216	1 240 544	71,44%
% des EAJE ayant un taux d'occupation >70 % (8 sur 13)			61,54%

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

De la sorte, si on ne retient que les EAJE municipaux (crèches familiales), la proportion des taux d'occupation supérieur à 70 % se montre effectivement sous un jour plus favorable.

Taux d'occupation des EAJE MUNICIPAUX	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006-2011
Nombre d'heures payées	243 274	311 575	446 765	435 351	432 556	468 081	92,41%
Capacité théorique retenue	403 081	506 055	658 598	645 284	581 441	590 994	46,62%
Taux moyen d'occupation des EAJE	60,35%	61,57%	67,84%	67,47%	74,39%	79,20%	31,23%
% des EAJE ayant un taux d'occupation > 70%	59,44%	58,04%	63,98%	65,22%	68,99%	71,44%	12 points
<i>Taux d'occupation des EAJE par type de gestionnaire</i>							
Secteur public	60,35%	61,57%	67,84%	67,47%	74,39%	79,20%	18,9 points
Secteur associatif							
Secteur à but lucratif							
<i>Taux d'occupation Par type de structure</i>							

Source : commune de Perpignan

Le taux d'occupation des places en EAJE municipaux a progressé au cours des 5 dernières années. Il est passé de 58,04 % en 2007 à 71,44 % en 2011. La collectivité indique que les EAJE externalisés sont contraints, par cahier des charges, d'atteindre des performances similaires, mais elle ne suit pas cet indicateur. Au demeurant, pour la plupart ces EAJE privés sont de création récente.

Le pourcentage d'EAJE ayant un taux d'occupation supérieur à 70 % est passé, toutes catégories confondues, de 60,35 % en 2006 à 79,20 % en 2011. Cette augmentation est imputée à une meilleure appropriation des objectifs par les équipes de terrain, ainsi qu'à la modulation des agréments. En 2006, en effet, aucun EAJE n'avait un agrément prévoyant une modulation de la capacité d'accueil en fonction de créneaux horaires. En 2011, tous disposaient de cette faculté.

La collectivité indique qu'elle analyse l'évolution du taux d'occupation des EAJE tous les trimestres, à l'occasion des transmissions d'informations à la CAF (site « Information enfance jeunesse »). La seule conséquence qui en soit tirée consiste à alerter les directrices de structures, en cas d'évolution significative. Il n'est pas procédé à une analyse fine des taux d'occupation infra-annuelle, par exemple pour examiner leur évolution en période de vacances scolaires.

7.3.2.2. L'offre d'accueil individuel

La commune ne mesure pas annuellement l'évolution du nombre d'enfants effectivement gardés par les assistantes maternelles (par référence à l'indicateur n° 3-2-2 du PQE « Famille »). Elle précise sur ce point que la problématique de l'accueil individuel à Perpignan ne doit pas être appréciée sous l'angle de la « performance » des AM, mais plutôt celui de la sous-utilisation de ce mode d'accueil, pour des raisons tenant aux parents. Elle ne dispose donc pas de tableaux de bord destinés à ce suivi.

7.3.2.3. Les effets de la généralisation de la prestation de service unique (PSU)

La PSU correspond à la prise en charge de 66 % du prix de revient horaire d'un établissement d'accueil du jeune enfant, déduction faite des participations familiales, et dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Caisse nationale des allocations familiales. Versée directement aux structures, elle concerne les enfants jusqu'à leur quatrième anniversaire (5 ans révolus pour les enfants handicapés). Elle a succédé en 2005 à la « prestation de service » (PS)

dont elle diffère par un calcul assis sur la présence horaire des enfants, alors qu'antérieurement le décompte était effectué par jour de présence.

La collectivité juge la PSU « *rassurante d'un point de vue financier et équitable d'un point de vue social* » : elle assure un socle de financement au service, et permet d'accueillir tous types de familles sans préjudice financier. Toutefois, les exigences posées par la CAF dans le cadre de ce dispositif sont qualifiées de lourdes, voire excessives : imposition de la fourniture du lait maternisé et des couches, par exemple, voire contrats ou règlements intérieurs normalisés. Par ailleurs, la ville juge les montants plafonds trop limités. Il n'existe pas de comité local pour le suivi de la PSU, une démarche au demeurant facultative, que la collectivité juge inutile compte tenu de la qualité de ses échanges avec la CAF.

7.3.3. Les services chargés de l'accueil de la petite enfance

7.3.3.1. L'organisation

Le service de la petite enfance est composé de 6 personnes : un responsable, un éducateur de jeunes enfants, deux personnes chargées de l'administration, et deux personnes en charge de la commission petite enfance et des inscriptions. Les directeurs d'EAJE sont des puéricultrices, cadres A. La fonction de coordination des différents EAJE est assurée par une coordonnatrice de crèches, responsable de service. La collectivité ne coordonne ni ne mutualise son action avec celles des autres gestionnaires (associations, entreprises de crèches, EAJE départementaux) : elle juge la parcellisation des porteurs privés trop importante pour mettre en place une coordination. Le service chargé de la petite enfance n'établit pas de compte rendu annuel de ses activités.

7.3.3.2. Les modalités de gestion des EAJE

Le choix des modes de gestion est effectué de « façon pragmatique », selon les propres termes de la collectivité. Il n'a pas été mis en place d'indicateurs, ou effectué de bilan coûts / avantages, pour mesurer la qualité des services rendus en fonction des différents modes de gestion.

Il est procédé à des « réservations de berceaux » auprès des crèches d'entreprises : 10 places réparties sur 2 EAJE. Les marchés sont passés selon la procédure dite « adaptée » du code des marchés public. Aucun bilan de ces réservations n'a été formalisé, au regard du faible nombre de berceaux concernés.

L'inclusion des établissements d'accueil des jeunes enfants dans le champ de la directive communautaire « services » est envisagée, et suscite l'inquiétude d'élus locaux. Sur cette question, l'analyse de la collectivité est la suivante : « *La ville de Perpignan s'est interrogée sur cette question. Ses réflexions ont rejoint celles de l'association des maires de France (AMF), de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS) et de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (l'UNIOPSS) qui ont demandé au gouvernement l'exclusion de la petite enfance du champ de la directive. Cette position fait également l'objet d'un large consensus parmi les acteurs de la petite enfance. Pour la ville, l'inclusion de la petite enfance dans le champ de cette directive services amènera vraisemblablement les collectivités à justifier non seulement de leur mode de gestion, mais aussi des modalités de leur financement, car le principe de concurrence devra strictement s'appliquer, y compris entre secteur public et secteur privé. / Elle pourra générer une baisse générale des prix, impactant la qualité de l'accueil des enfants. Plus certainement, elle amènera les collectivités « interventionnistes » à s'exposer à des*

risques contentieux de « concurrence déloyale » face au secteur privé. / En effet, concernées par la directive européenne qui fonctionne sur la base de la liberté d'installation et de service, les structures d'accueil à mission de service public pourraient être bientôt concurrencées par des entreprises à but principalement lucratif. La position proposée pour la ville rejoint également celle de la FEHAP ou du Réseau français des villes éducatrices RFVE, dont Perpignan fait partie, qui craignent que cette situation amène un désengagement des pouvoirs publics et annonce la fin du service public local de la petite enfance, à l'exemple des conséquences de la libéralisation des services à la personne (cette évolution a non seulement « mis sur la paille » les acteurs publics et associatifs, mais aussi transféré une partie des coûts sur les usagers). / En revanche, la ville ne redoute pas la montée en puissance des opérateurs lucratifs dans ce secteur, ni ne craint que l'accès à ce service public, tant qu'il existera, soit menacé par la directive. Au contraire, dans son action quotidienne, la ville pousse au développement des acteurs privés aux côtés des structures publiques. C'est en ce sens qu'il est nécessaire que la place des collectivités comme opérateurs de terrain ne soit pas remise en cause, particulièrement lorsque les communes sont volontaristes (au risque de devoir s'orienter vers de l'aide directe à l'utilisateur, sous forme de prestation « communale » complétant les prestations CAF ».

7.3.3.3. La procédure d'agrément et de contrôle des structures d'accueil collectif

L'article L. 2324-1 du code de la santé publique pose que « Si elles ne sont pas soumises à un régime d'autorisation en vertu d'une autre disposition législative, la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation. / Sous la même réserve, la création, l'extension et la transformation des établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général [...] ».

La ville de Perpignan indique qu'elle n'est pas sollicitée pour donner son avis sur les créations de structures, à l'exception des MAM depuis 2012. Elle précise que « pour que la ville soit saisie, il serait nécessaire que la PMI exige cet avis, de la part du porteur de projet, avant de prononcer son propre agrément. L'avis PMI est seul suffisant, dans les faits, à être l'élément déclencheur du fonctionnement et du conventionnement CAF. Depuis 2012, pour les MAM, l'avis de la ville vient compléter l'avis posé par la commission locale de sécurité. C'est un avis d'opportunité qui est donné pour le maire, par l' élu en charge de la petite enfance, au regard d'un entretien avec le porteur de projet, des caractéristiques de l'établissement concerné, et de la localisation de l'établissement au regard des besoins locaux ».

La commune n'a pas formalisé un dispositif de contrôle interne pour son service chargé de la petite enfance dont la taille, il est vrai, est modeste. Cependant, le pôle administratif et financier de la division enfance effectue une analyse des informations physiques et financières relatives à l'activité des structures municipales. Aucun plan de contrôle n'est élaboré. Pour les structures municipales le contrôle de l'activité porte essentiellement sur le taux d'occupation et le coût horaire ; pour les structures externalisées, le contrôle se limite au respect du cahier des charges.

La collectivité procède également à une évaluation du contenu pédagogique proposé par ses EAJE. Le service petite enfance a développé plusieurs projets d'accompagnement éducatifs des enfants et juge à cet égard que « le service est un moteur du développement de ce type d'action au niveau départemental ».

Par ailleurs, elle reçoit les comptes rendus d'utilisation (dossier CAF et document propre à la collectivité) de la subvention qu'elle alloue à l'unique association gestionnaire d'une structure d'accueil. L'exploitation de ces documents n'est pas formalisée.

7.4. L'adéquation de l'offre à la demande et les impacts de la politique

7.4.1. De l'identification au traitement des besoins

7.4.1.1. L'identification des besoins

Les besoins quantitatifs sont abordés dans le SDPE 2012-2015 qui comprend un diagnostic articulé avec celui de la CODAJE. Par ailleurs, une analyse des besoins sociaux (ABS) a été établie pour la première fois en 2011, sous l'égide du CCAS. Ce document dresse un état de l'existant, dont le champ est plus large que le secteur de l'enfance, mais qui ne comporte pas de volet prospectif.

La collectivité indique que les enfants dont les besoins d'accueil concernent des horaires marginaux, notamment lorsque les parents travaillent très tôt le matin ou très tard le soir, sont en réalité peu nombreux. En effet, à titre d'exemple, il est relevé que le taux d'occupation de la crèche de l'hôpital, où les amplitudes des horaires de travail sont par essence très importantes, est faible.

Malgré cela, une expérimentation est tentée pour répondre à ce type de demande par le moyen d'aides à domicile (projet ASSAD⁶¹ Roussillon). Cette expérimentation est soutenue par la CAF, qui a initié l'appel à projet, et par un subventionnement de la ville.

Pour répondre à l'obligation de réserver des places aux enfants dont les parents sont engagés dans un parcours de réinsertion socio professionnelle (article L. 214-7 du CASF), la ville travaille avec les services du conseil général dans le cadre de commissions *ad hoc* dites « AJEP » (accueil du jeune enfant à Perpignan). La logique de fonctionnement de ces commissions consiste à examiner les demandes au cas par cas. Il n'est pas pratiqué de réservation de places au sens des dispositions qui précèdent, car une telle action est jugée incompatible avec les objectifs d'optimisation de l'occupation, et difficile à mettre en œuvre dans un contexte où le nombre de bénéficiaires de minima sociaux est particulièrement élevé. Par ailleurs, il n'existe pas de convention de partenariat (par exemple avec Pole Emploi) pour mettre en œuvre le dispositif.

Afin d'intégrer le handicap dans le repérage des besoins dans la prise en charge des enfants, un collectif (« HAND'AVANT ») réunit deux associations⁶² et bénéficie du soutien financier de la ville. En revanche, il n'a pas été mis en place de partenariat avec des structures de type « CAMSP » (centre d'action médico-social précoce). Toutefois des temps de rencontre ont été prévus dans le cadre du « contrat local de santé » porté par la direction hygiène et santé.

Enfin, la commune n'effectue pas de repérages spécifiques aux besoins des familles monoparentales, non plus que des familles dont l'un des parents est dans l'obligation d'interrompre son activité professionnelle pour garder un enfant. Le constat est identique pour les situations d'urgence.

⁶¹ L'ASSAD est une association sise à Perpignan, qui propose diverses prestations d'aide à domicile.

⁶² Associations Mireille Bonnet et Les Francas, subvention à la première de 12 500 € en 2012, participation CAF 80 % à déduire.

La collectivité n'a pas mis en place de dispositifs innovants du type « GEPETTO » (garde d'enfants pour l'équilibre du temps professionnel du temps familial et son organisation⁶³). Elle précise que de telles initiatives concernent plutôt les contextes où l'activité économique est soutenue, les temps de déplacement importants, et où l'emploi des parents impose une large amplitude horaire.

7.4.1.2. L'information des parents

Pour informer les familles sur l'offre de garde, la collectivité utilise un support intitulé « guide annuel de la petite enfance ». Elle a également mis en place un guichet unique d'information sur la petite enfance, « le point information accueil petite enfance ». Ce service permet aux parents de connaître l'état des disponibilités dans les EAJE municipaux. Si des places se libèrent dans les EAJE privés, le « point information » en informe les familles dans la mesure où il en a connaissance car dans les faits, ces EAJE ne se manifestent qu'en cas de difficultés de fréquentation. Le « point information » ne permet pas de connaître l'état des disponibilités auprès des assistants maternels. Les familles sont renvoyées, à cet effet, vers les deux RAM. Par ailleurs, les familles dont la demande d'accueil en structure publique est mise en attente sont informées, par courrier, à chaque ouverture d'une structure privée.

7.4.1.3. L'attribution des places

La demande d'accueil en EAJE est formalisée, pour les EAJE en gestion directe, selon des modalités qui n'ont pas donné lieu à une délibération du conseil municipal. Un système de centralisation a été mis en place, et permet de déposer une demande pour les EAJE gérés par la collectivité. Les demandes les plus anciennes peuvent être renvoyées vers les structures privées si celles-ci font état d'une disponibilité. La collectivité tient une liste d'attente mais elle n'en a pas précisé les règles de gestion. La liste transmise, datée du 4 octobre 2012, faisait apparaître des demandes parfois anciennes (la plus ancienne a été enregistrée le 11 juin 2009).

Les demandes particulières, concernant l'alimentation des enfants (repas bio, casher, halal...), ou tendant à l'accueil des enfants par des ressortissants appartenant à la même communauté ethnique ou religieuse que celle des parents, ne sont pas prises en compte. La collectivité considère que les principes de neutralité et de laïcité y font obstacle. Les familles soucieuses de voir de telles exigences prises en compte sont renvoyées vers les porteurs privés, notamment les assistantes maternelles. Seules les indications médicalement attestées sont retenues et font l'objet d'un protocole particulier.

La procédure d'attribution des places est formalisée par un document intitulé « commission d'admission petite enfance », qui n'a pas été soumis à l'assemblée délibérante, une formalité au demeurant facultative. Les places sont attribuées selon les critères suivants :

- résider sur Perpignan (critère exclusif) ;
- les deux parents doivent exercer une activité professionnelle (critère de priorité) ;
- la date de préinscription (critère de classement) ;
- des critères dits « de pondération » (changement de situation familiale, problème de santé, naissance multiple, enfant atteint d'un handicap...) ;

⁶³ GEPETTO est une formule « en Relais » qui agit en complémentarité des autres modes de garde existants, 7 jours sur 7, de jour comme de nuit au domicile des parents, pour des enfants entre 0 et 13 ans. La famille paie selon ses revenus.

- des critères d'orientation entre structures.

La commission mise en place en 2008 ne formalise pas ses travaux, sinon pour établir une liste, et elle ne met pas en œuvre de méthode formalisée, de type « scoring » par exemple. Faute de formalisation, ses décisions sont impossibles à contrôler *a posteriori*. A titre d'illustration, la commission du 19 mai 2011 a examiné 511 dossiers dont 280 ont été acceptés, 56 ont été mis en attente, et 29 ont été mis en attente suite à des refus de crèches familiales.

La commune ne semble pas établir de bilan annuel des décisions d'attributions, appuyé d'éléments statistiques, qui serait présenté pour information à la commission d'attribution ou à l'assemblée délibérante. La collectivité a simplement indiqué « faire un point » après chaque commission. Ni les délais moyens d'attente, ni les motifs de mise en attente ne sont mesurés. Il n'est pas prévu de procédure de recours à proprement parler. Toutefois, un courrier est adressé aux parents dont le dossier a été mis en attente. Il contient les coordonnées des responsables de services à contacter.

La collectivité a convenu que les modalités d'attribution des places sont perfectibles, et précisé qu'un règlement sur l'attribution est en cours de préparation.

7.4.2. L'adéquation de l'offre aux besoins des familles

7.4.2.1. L'évaluation des réponses apportées

Pour vérifier l'adéquation de l'offre proposée sur son territoire aux besoins des familles recensés, tant en termes quantitatifs (nombre de places en EAJE et chez les AM) que qualitatifs (heures d'ouverture, accueil de fratries, d'enfants en situation de handicap), la collectivité mesure à la fois le niveau de l'offre par comparaison avec les indicateurs nationaux, et le niveau de la demande au moyen des demandes enregistrées au point information (type de demande : collectif, individuel / volume d'heures / domicile du demandeur).

Le rapport annuel d'analyse des besoins sociaux établis par le CCAS n'intervient pas dans l'évaluation de l'impact de l'offre d'accueil développée sur le territoire. Il n'est pas transmis à la ville qui considère que le document ne contient pas d'éléments suffisamment précis pour qualifier le niveau de la demande, sauf en matière de recensement des familles monoparentales.

Le rapport qui doit être établi par le préfet, en application de l'article D.214-2 du code de l'action sociale et des familles, n'est pas connu du service petite enfance. La commune indique que « *de façon générale, les services de l'Etat sont très peu présents sur le champ de la petite enfance qui est déjà occupé dans les Pyrénées-Orientales par la CAF, le conseil général et la ville* ».

Si le niveau de la demande met en évidence des besoins non satisfaits, la collectivité estime que l'offre d'accueil des assistants maternel indépendants, aujourd'hui sans emploi, pourrait permettre de satisfaire près de la moitié de ces besoins. Tel est l'objet des mesures prises ou envisagées : le développement des MAM ; l'étude sur la mise en place d'une allocation différentielle, et d'une charte « qualité » des AM ; l'intervention auprès du conseil général pour la mise en place d'un contrôle annuel systématisé des assistantes maternelles libérales.

Les tableaux suivants décrivent l'évolution du taux de service, c'est-à-dire le nombre d'enfants gardés pour 100 enfants de moins de 3 ans. Pour les assistantes maternelles, on constate une progression constante du taux de service global, avec une évolution négative pour

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

les structures municipales (- 20 enfants), et positive pour les assistantes libérales (+ 233 enfants), soit au total + 3,8 points (+ 216 enfants).

Taux de service auprès des assistantes maternelles	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'enfants de - de 3 ans (a)	4 153	4 298	4 321	4 377	4 418	4 437
Nombre d'enfants gardés par AM municipales	392	411	427	399	361	375
Nombre d'enfants gardés par AM libérales *	324	324	396	487	541	557
TOTAL accueil collectif AM (b)	716	735	823	886	902	932
Nombre d'enfants gardés en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans (b)/(a)	17,24%	17,10%	19,05%	20,24%	20,42%	21,01%

* Pour calculer le nombre d'enfants gardés par les AM libérales, il a été considéré 1 enfant gardé pour 1 place agréée.

Le taux de service en EAJE est légèrement supérieur. En 2006, 19,67 enfants de moins de 3 ans sur 100 étaient gardés par ce moyen. En 2011, ce taux passe à 24,68 %, soit + 5,01 points (+ 278 enfants).

Le taux de service en EAJE	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'enfants de moins de 3 ans (a)	4 153	4 298	4 321	4 377	4 418	4 437
Nombre d'enfants <u>gardés</u> en accueil collectif (b)	817	796	901	1 026	1 027	1 095
Nombre d'enfants gardés en EAJE pour 100 enfants < 3 ans = (b) / (a) x 100	19,67	18,52	20,85	23,44	23,25	24,68

La collectivité ne détaille pas les mesures prises pour favoriser l'accessibilité en termes d'horaires (horaires atypiques, vacances, jours non travaillés) mais elle précise que de façon globale elle est équipée partout de structures collectives. Un manque sur le secteur du Vernet devrait être comblé à l'horizon 2014. Par ailleurs, il est précisé que les porteurs de projets privés sont renvoyés vers les territoires où la demande est la plus forte.

La ville ne dispose pas d'indicateurs sur le taux ou la fréquence de rupture de contrat d'emploi des AM à la demande des parents et n'est pas en capacité d'exposer les facteurs pouvant expliquer un tel comportement, ni les actions correctives mises en œuvre.

7.4.2.2. Les modalités d'évaluation de la satisfaction des familles

La ville s'est associée, dans le cadre de la commission d'accueil des jeunes enfants, à l'enquête menée auprès des familles pour établir le diagnostic départemental. De ce fait elle n'a pas commandé elle-même d'enquête de satisfaction auprès des familles portant par exemple sur les raisons principales du choix de tel mode d'accueil, sa fréquence d'utilisation, le choix d'un deuxième mode d'accueil.

Elle n'a pas indiqué le rôle que jouent les instances participatives (associant les usagers, comme les conseils de la petite enfance) ou représentatives (commission « petite enfance » préparatoire aux assemblées délibérantes ou au conseil d'administration du CCAS) dans l'évaluation de la satisfaction des familles, mais elle a précisé qu'elle souhaite développer la participation des familles à la vie des structures.

7.4.3. Les impacts de la politique d'accueil du jeune enfant

7.4.3.1. L'impact sur les objectifs généraux de politique publique

La collectivité indique que l'évolution de l'offre d'accueil est trop récente pour qu'elle ait pu avoir un impact sur les stratégies de migration des familles sur le territoire perpignanais. Par ailleurs, il n'existe pas un partenariat local avec l'INSEE régional qui permettrait d'obtenir, à l'échelle du territoire, des études portant sur la croissance démographique.

Selon elle, le taux d'emploi des mères de famille est plus faible à Perpignan qu'en moyenne nationale. A ses yeux, ce n'est pas la politique petite enfance locale qui influence l'évolution du taux d'emploi, mais plutôt l'inverse : la ville doit s'adapter à la situation économique défavorable des familles. Cette situation l'a amenée à développer des structures répondant davantage à des besoins d'accueil occasionnels.

Par ailleurs, il n'existe ni études locales portant sur l'impact communal de la politique d'accueil du jeune enfant sur l'emploi des femmes, ni partenariats avec le service public de l'emploi permettant d'obtenir, à l'échelle du territoire, des études portant sur l'emploi des femmes.

La collectivité n'a pas procédé à des études (ou à des enquêtes) destinées à mesurer, dans une logique d'égalité des chances, l'impact de la politique d'accueil de la petite enfance de ce point de vue, par exemple en matière d'organisation de la carte scolaire (maintien ou resserrement de la carte scolaire...), de performance scolaire (suivi de cohortes d'enfants...) et de réduction des handicaps scolaires (au travers des apprentissages de la langue...). Seules les corrélations « scolarisation à 2 ans / inscriptions en crèches » sont appréhendées, la population « petite enfance » n'obéissant pas nécessairement à des logiques territoriales rattachées au domicile.

Enfin, il n'existe pas de partenariat avec le ministère chargé de l'éducation nationale, ou avec un autre organisme, qui permettrait, à l'échelle du territoire, d'évaluer la performance scolaire des enfants ayant bénéficié d'un mode de garde formel.

7.4.3.2. L'impact sur les objectifs de politiques publiques locales

La politique de la petite enfance est de plus en plus fréquemment exercée au niveau intercommunal. Pour la collectivité, si cette évolution peut être intéressante, la politique petite enfance reste aujourd'hui considérée comme un élément de la politique de proximité. Elle est donc pilotée au niveau de chaque commune.

En matière d'emploi local, la collectivité indique que la politique d'accueil de la petite enfance a généré des emplois, du fait du développement de l'offre (emplois d'AM). Toutefois le volume d'emplois ainsi créés n'a pas été chiffré, non plus que celui qui aurait pu être favorisé par l'extension de l'offre d'accueil.

Le développement de l'offre par les assistantes maternelles est donc considéré comme un soutien à l'emploi local : les populations sans emploi sont renvoyées vers les métiers d'assistantes maternelles, avec des conséquences pas nécessairement favorables sur la qualité de l'accueil.

La création d'un EAJE n'a jamais été explicitement décidée pour accompagner spécifiquement le projet d'implantation d'une société industrielle ou de services, sur le territoire

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

communal ou intercommunal. En revanche, la ville a orienté des porteurs privés (micro-crèches, MAM) vers des opérateurs immobiliers privés (promoteurs immobiliers) ou industriels (Tecnosud). La collectivité précise également qu'en acquérant des places dans 3 crèches interentreprises, elle a favorisé leur implantation.

7.5. Le coût du service

7.5.1. La comptabilisation des dépenses d'accueil de la petite enfance

La collectivité évalue ses dépenses relatives à la petite enfance à 7,9 M€ sur 168 M€ de dépenses totales (soit 4,7 %), en fonctionnement, et 73 000 € sur 67,6 M€ de dépenses totales, en investissement (soit 0,1 %). Le coût en section de fonctionnement, issu de la présentation fonctionnelle des comptes, se montre en croissance constante :

Commune de PERPIGNAN (comptes administratifs)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2006/2011
Dépenses totales (A) euros	142 630 659	150 584 881	155 248 596	164 255 252	170 208 481	168 132 612	17,88 %
dont dépenses « enfance » (B) (*)	5 348 567	6 063 079	7 059 626	7 614 916	7 737 248	7 941 915	48,49 %
Ratio B/A %	3,75	4,03	4,55	4,64	4,55	4,72	0,97 pt

(*) Montant des dépenses de la fonction 64

Les chiffres qui précèdent ne relatent que des coûts directs. Par ailleurs, l'amortissement des immobilisations n'apparaît dans aucun des documents transmis. Compte tenu des limites de cette description des coûts, la comparaison directe avec les modes de gestion délégués n'est pas possible.

Pour évaluer le coût de chacun de ses EAJE, la collectivité n'établit pas de documents spécifiques mais elle utilise les éléments extraits des comptes de résultats propres à chaque structure, et transmis à la CAF. Dans ces documents, qui contiennent également des informations relatives à l'activité, certaines informations sont plus particulièrement suivies : fréquentation, coût, niveau moyen de participations familiales, écarts entre réalisé et facturé. Ces indicateurs ne sont pas portés à la connaissance de l'assemblée délibérante au-delà des éléments globaux susceptibles d'être abordés lors du débat d'orientation budgétaire. Pour répartir les dépenses de chauffage, d'éclairage, de mise à disposition de personnel communal ou de locaux, d'assurance, de gardiennage, d'entretien, d'achats de fournitures éducatives ou de restauration, il est procédé à une comptabilisation annuelle par les différents services municipaux. Des clés de répartition ont été définies pour les charges indirectes, afin d'approcher au plus près certaines dépenses (exemple : facture d'électricité commune à un bâtiment abritant d'autres services). Pour valoriser et affecter certaines charges communes liées à l'information des parents, à la gestion des inscriptions, au fonctionnement de la commission d'attribution des places, à la gestion administrative des ressources humaines, à la facturation des familles, à l'attribution de subventions aux EAJE de droit privé ou encore à la gestion des bâtiments, la collectivité indique que les dépenses de centralité et les coûts salariaux afférents sont intégrés aux comptes de résultat des structures. Globalisées, ces dépenses sont ensuite ventilées en fonction de l'activité de chaque structure. Pour les dépenses d'investissement, la collectivité n'a pas été en capacité de renseigner un tableau détaillé par EAJE.

Il n'a pas été mis en place un observatoire qui évaluerait périodiquement le coût de l'accueil de la petite enfance sur son territoire, en fonction des modes d'accueil (EAJE, AM, garde à domicile) ou des types d'accueil (régulier, occasionnel, multi accueil). Il n'a pas été conclu de convention avec la CAF pour obtenir de telles analyses, mais la collectivité indique qu'un échange régulier et étroit existe.

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) signé entre la CAF et une collectivité prévoit des financements dont le versement est assujéti au respect d'un taux d'occupation (70 % minimum) et d'un prix de revient plafond (7,22 € par heure en 2011). La CAF participe en finançant la charge nette résiduelle, et les sommes correspondantes sont affectées au fonctionnement de chacune des structures. Au cours de la période 2006-2011, la commune indique que le financement de la CAF n'a pas subi de réfections dues à un taux d'occupation inférieur à 70 %, ou à des prix de revient horaires supérieurs au plafond. Il est précisé que cette mise en conformité était attendue lors de la dernière année du CEJ, soit 2011, exercice pour lequel les données sont en cours d'exploitation.

7.5.2. L'évaluation du coût de la préscolarisation

Sur les effectifs nationaux de la rentrée 2009 (123 271 enfants scolarisés âgés de 2 ans), une dépense de 226 M€ est comptabilisée à la charge des collectivités locales, soit 2 125 € par enfant.

La commune n'a pas spécifiquement évalué le coût de la préscolarisation d'un enfant. Cependant, elle évalue le coût d'un enfant en école maternelle à 1 450 € par an, par référence à la délibération prise par le conseil municipal le 3 février 2011, pour l'application des règles relatives à la participation de la commune de résidence aux frais de scolarisation d'un enfant accueilli dans une autre commune⁶⁴. Ce montant ne prend pas en considération les dépenses relatives à la restauration scolaire ni aux actions périscolaires (animation, garderies...).

7.6. Les métiers de la petite enfance

7.6.1. L'état des lieux des ressources humaines

La collectivité n'a pas établi de recensement global des effectifs et des qualifications du personnel travaillant dans les structures, publiques et privées, d'accueil collectif de la petite enfance. Cette démarche ne relève pas de sa compétence. Elle a néanmoins connaissance de toutes les assistantes maternelles agréées en activité, et des places effectives dont ces dernières disposent, sur la base des informations transmises par le conseil général. Il n'existe pas d'analyses ou d'études locales portant sur l'évolution des métiers de la petite enfance (pertinence des effectifs en nombre présente et à moyen terme, leurs qualifications, leur répartition par mode de garde et/ou par territoire). En revanche, la collectivité signale un partenariat avec l'Institut régional du travail social (IRTS), qui lui permet d'assurer l'accompagnement et la formation des éducatrices de jeunes enfants. Par ailleurs, la collectivité indique que le service de la petite enfance et le service de la formation appuient les agents dans leurs demandes de validation d'acquis de l'expérience, afin d'accompagner ceux-ci dans l'obtention des diplômes de CAP petite enfance, ou d'auxiliaire de puériculture.

⁶⁴ Articles L. 212-8 du code de l'éducation pour les écoles publiques, et L. 442-5-1 du code de l'éducation pour les écoles privées sous contrat d'association.

Elle n'a pas adopté de plan de formation spécifique de son personnel, notamment au regard des dispositions de l'article 19 du décret n° 2010-613⁶⁵. Ce texte porte de 50-50 à 40-60 % la proportion exigée entre encadrement qualifié (auxiliaires de puériculture) et encadrement non qualifié (CAP petite enfance) dans les EAJE. La collectivité indique rester sur le niveau d'exigence antérieur, plus élevé.

Enfin, le gouvernement a annoncé à la fin de l'année 2008 le lancement d'un plan « métiers de la petite enfance », visant notamment à former 6 000 personnes supplémentaires, pour concourir à un objectif d'augmentation de l'offre de 200 000 places. La collectivité a indiqué qu'elle n'a pas été associée à la mise en œuvre de ce plan.

7.6.2. L'agrément, la formation et le contrôle des assistantes maternelles

7.6.2.1. Les conditions d'exercice

D'une manière générale, les assistantes maternelles fixent librement les termes de leur relation contractuelle avec les parents, ce qui peut les conduire à exclure la prise en compte des horaires irréguliers et des demandes fluctuantes liées aux contraintes professionnelles. Elles fixent leur tarif, en général non dégressifs en fonction des revenus des parents, ce qui peut conduire les parents à se tourner vers les structures collectives, en y trouvant, paradoxalement, plus de souplesse.

La collectivité confirme qu'elle est confrontée à cette problématique : les assistantes maternelles libérales privilégient les demandes d'accueil permanent, et refusent fréquemment les demandes d'accueil occasionnel. Les demandes portant sur des durées limitées s'orientent donc vers les structures collectives. Les crèches municipales tendent également à privilégier les demandes d'accueil permanent. La collectivité indique avoir privilégié, en réponse, l'accueil collectif occasionnel sous forme de halte-garderie.

7.6.2.2. La mise en réseau

7.6.2.2.1. Les relais d'assistantes maternelles (RAM)

Un premier RAM a été créé par la CAF, puis longtemps géré conjointement avec la ville. Il a été repris en gestion municipale directe en janvier 2008. Les locaux et le matériel étant déjà municipaux, la collectivité n'a pas eu à les reprendre. Un second RAM a été créé, cette fois à la seule initiative de la commune. Il est cofinancé uniquement par la CAF. Ces deux relais ont été localisés dans des bâtiments municipaux rénovés à cet effet. La ville y a affecté 3,8 équivalents temps plein (1,8 ETP au RAM Nord et 2 ETP pour le RAM Sud) et précise que chacun dispose d'une éducatrice de jeunes enfants, responsable de l'équipement, et d'un adjoint administratif, chargé du fonctionnement courant et des réponses aux familles.

Ces relais mettent en place des animations à destination des assistantes maternelles, plusieurs fois par semaine, ainsi que des temps d'informations sur différents sujets, plusieurs fois par an. Une journée « Rencontre avec les AM » a été organisée entre 2009 et 2010, à destination des parents en recherche de solution d'accueil. La faible audience de cette manifestation n'a pas incité à la renouveler. Par ailleurs, les RAM ont développé des actions originales, notamment des

⁶⁵ Le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, dit « décret Morano », dont l'abrogation a été annoncée pour 2013.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

activités d'expression corporelle avec l'aide d'intervenants extérieurs. Ils ont mis en place des temps d'informations sur les modalités de mise en œuvre de la formation continue. Ils ont participé à un réseau de RAM départemental monté dans un premier temps avec le CNFPT, avant que la CAF n'organise une coordination départementale.

Certaines assistantes maternelles ne fréquentent pas de RAM, mais leur nombre, non chiffré avec précision, est jugé minoritaire. La participation aux activités reste volontaire. Les RAM sont chargés de se mettre en relation avec chaque assistante nouvellement agréée. Ils doivent renseigner, pour justifier leur activité, des états de fréquentation sollicités par la CAF. Ces documents font également office d'outils de suivi interne.

Les familles sont de plus en plus enclines à s'adresser à ces structures. Elles sont essentiellement à la recherche de places d'accueil, d'informations sur les modalités de contractualisation avec les AM, ou encore pour obtenir des informations avant l'ouverture d'un contentieux.

Nombre de passages							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2008-2011
RAM NORD			896	1 196	1 385	1 157	
RAM SUD						424	
TOTAL			896	1 196	1 385	1 581	76,45%

La collectivité juge que ces lieux de diffusion de l'information, sur lesquels elle s'appuie pour informer les parents sur l'accueil individuel, et pour favoriser leur orientation vers les assistantes maternelles, jouent aujourd'hui un rôle central.

7.6.2.2.2. *Les maisons d'assistantes maternelles (MAM)*

Le jugement porté sur cette formule récente est positif : selon la collectivité, les assistantes maternelles voient dans les MAM une possibilité de trouver plus aisément des parents employeurs. Elles y trouvent également un moyen de rompre une forme d'isolement. Ce mode d'exercice du métier facilite dans certains cas l'agrément : certaines demandes sont formulées spécifiquement pour l'exercice en MAM, et ne prospèreraient pas à domicile.

7.7. La transition de l'accueil du jeune enfant vers la scolarisation

7.7.1. Les données de cadrage

La collectivité n'a pas été en capacité de décrire les effectifs préscolarisés à 2 ans dans le secteur privé. Dans le secteur public, l'évolution est apparemment erratique : 179 en 2006, 254 en 2009 et 182 en 2010. En tout état de cause, l'augmentation des places en accueil collectif ne compense pas les refus de préscolarisation. En 2010, par exemple, il y a eu 127 refus de préscolarisation alors que les capacités d'accueil collectif n'ont augmenté que de 66 places.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

Commune de Perpignan	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	Evolution
Nombre d'enfants préscolarisés à 2 ans ⁶⁶ (P)	179	216	204	254	182	+ 1,68 %
dont école publique	179	216	204	254	182	+ 1,68 %
dont école privée	NC	NC	NC	NC	NC	/
Nombre de demandes de préscolarisation (A)	385	406	371	357	309	- 19,74 %
Nombre de refus de préscolarisation (B)	206	190	167	103	127	- 38,35%
Taux de refus (B / A) %	53,51	46,80	45,01	28,85	41,10	- 12,41 pts
Nombre total des enfants de 0 à 2 ans domiciliés sur la commune (T) (2/3 des 0-3 ans)	2 865	2 881	2 918	2 945	2 958	+ 3,23 %
Taux de préscolarisation à 2 ans (P / T)	6,25	7,50	6,99	8,62	6,15	- 0,10 pts
Nombre de places d'accueil collectif (C)	656	684	734	745	811	+ 23,63 %

(C) Les places d'accueil collectif sont celles offertes par les crèches collectives, familiales, parentales et les micro-crèches.

Les places disponibles pour les enfants de moins de 3 ans sont localisées dans des écoles où la demande est la moins importante, et depuis la rentrée 2009-2010, une amélioration a été constatée grâce à un respect plus strict des critères de scolarisation des enfants de moins de 3 ans, d'une part, et à des créations de classes, d'autre part. Une réflexion serait engagée afin de permettre une répartition plus équilibrée des effectifs.

Selon la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, « *l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé* ». A Perpignan, à la rentrée 2011-2012 les taux de refus relatifs aux enfants nés en 2010 sont les suivants :

- dans le centre-ville : 17,65 % ;
- dans les quartiers urbains sensibles : 26,88 %.

7.7.2. L'organisation et les modalités de la préscolarisation

Le SDPE communal n'aborde pas le thème de la scolarisation des enfants de moins de 2 ans. Les enfants de plus de 3 ans sont inscrits prioritairement, et les dossiers des enfants de moins de 3 ans sont mis sur liste d'attente dans l'école de leur périmètre, puis étudiés par un groupe d'étude des inscriptions scolaires au mois de juin, au mois d'août et mi-septembre. Les places disponibles sont ensuite attribuées en fonction de la date de naissance. Participent à ce groupe d'étude des inscriptions scolaires : l'adjoint au maire, l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN), le président des délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN), les représentants des syndicats d'enseignants siégeant au comité départemental de l'éducation nationale, les associations représentant les parents d'élèves, un directeur ou une directrice représentant les écoles maternelles situées en REP (réseau d'enseignement prioritaire), un directeur ou une directrice représentant les écoles maternelles situées hors REP, et le directeur ou la directrice de l'école concernée.

Il n'existe pas de guichet unique permettant de recueillir les demandes destinées à la préscolarisation. Aucune information spécifique n'est réalisée auprès des publics prioritaires notamment sur le coût supporté par les parents en l'absence de préscolarisation. Celui-ci n'est pourtant pas le même selon le mode de garde : en cas d'accueil en EAJE, le montant de la

⁶⁶ L'enfant préscolarisé à 2 ans est l'enfant qui n'a pas 3 ans révolus à la date de sa rentrée scolaire.

participation (barème CNAF) reste identique jusqu'aux 3 ans révolus de l'enfant ; en cas de recours à une assistante maternelle, l'aide diminue de moitié au troisième anniversaire de l'enfant.

La collectivité indique que dans l'hypothèse où une classe maternelle accueillant des enfants âgés de deux ans devait être fermée, elle ne demanderait pas l'appui ou le conseil de la CAF car de façon générale cette dernière n'est pas consultée sur les questions de carte scolaire, ni de création ou de fermeture de classes. Elle précise qu'aucune décision de création de structure d'accueil ne serait immédiatement prise, car elle ne souhaiterait pas en supporter le financement.

Enfin, il n'existe pas de lieux passerelles (classe passerelle par exemple), fruits d'une contractualisation entre la collectivité, la CAF (financement dans le cadre du contrat enfance) et le ministère de l'Education nationale (mise à disposition d'un enseignant par classe). Toutefois certaines structures petite enfance, proches de groupes scolaires développent des projets communs avec l'école maternelle voisine. La ville indique avoir étudié de façon formelle la création d'un lieu passerelle en collaboration avec le ministère. Ce projet prévoyait l'intervention d'un enseignant à mi-temps et d'une éducatrice de jeunes enfants. La ville indique qu'elle était prête à s'engager dans ce projet, mais qu'elle a dû y renoncer en raison de plusieurs incertitudes : mise à disposition des agents, difficultés de mutualisation et de pilotage partenarial, et absence de dispositif de financements (hors cadre réglementaire PSU par exemple).

7.7.3. Les réponses apportées

La collectivité indique avoir envisagé la création d'un jardin d'éveil. Mais elle a renoncé en raison du transfert de charge que ce projet représentait, ainsi que de l'obligation de paiement mise à la charge des familles, et des oppositions diverses qu'il aurait pu susciter.

En tout état de cause, la question de la préscolarisation se pose aujourd'hui dans des termes différents, en raison des nouveaux objectifs affichés par le gouvernement. Le 3 juin 2013 en effet, celui-ci a annoncé la création de 275 000 solutions d'accueil dont 75 000 places de préscolarisation pour les enfants de 2 à 3 ans. Par ailleurs, la loi du 8 juillet 2013 réaffirme la nécessité de développer ce mode de scolarisation pour favoriser la réussite éducative, notamment dans les quartiers populaires.

La collectivité signale à cet égard 3 classes de « très petites sections » à la rentrée 2012.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 20 novembre 2013.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

ANNEXES

1.	Emprunts et dettes assimilées	95
2.	Anomalies de présentation des annexes aux comptes administratifs	95
3.	Résultats du compte principal	96
4.	Résultats du compte principal	96
5.	Ratio de rigidité des charges de structure	97
6.	Capacité de désendettement hors théâtre de l'Archipel	97
7.	Capacité de désendettement en intégrant la dette du théâtre de l'Archipel	97
8.	Taux d'épargne brute	97
9.	Recettes de subventions (fonctionnement) et péréquations	97
10.	Evolution du produit des impôts locaux	97
11.	Evolution du taux des impôts locaux	98
12.	Répartition de l'effort contributif – taxe d'habitation	98
13.	Répartition de l'effort contributif – Foncier bâti	98
14.	Répartition de l'effort contributif – Foncier non bâti	98
15.	Durée de vie résiduelle de la dette	99
16.	Extinction de la dette	99
17.	Calcul de la capacité d'autofinancement	100
18.	Financement disponible	100
19.	Détail des dépenses d'investissement	100
20.	Evolution nominale et physique des bases de la fiscalité locale	101
21.	Evolution détaillée des charges de personnel (chapitre 012)	101
22.	Répartition des effectifs par catégorie	102
23.	Calcul des ratios de dépenses de personnel avec intégration des remboursements pour mise à disposition de personnel	102
24.	Nombre de journées d'absence du personnel	102
25.	Effectifs pourvus - non titulaires	103
26.	Evaluation préalable : chiffrage des coûts d'exploitation	104
27.	PPP : Evaluation préalable : chiffrage du montant à financer	104
28.	Evaluation préalable : calcul des flux en valeur actuelle nette	104
29.	Etat des subventions perçues et reversées	105
30.	Subventions 2011 et 2012 de la ville à l'EPCC	106

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

1. Emprunts et dettes assimilées

		2007	2008	2009	2010	2011
164	CG	218 818 102,93	238 609 850,27	238 414 929,41	236 259 842,57	231 530 577,80
	CA (annexe "état de la dette")	217 454 380,29	237 246 127,63	238 414 929,42	236 117 589,23	231 530 577,78
	Différence	1 363 722,64	1 363 722,64	-0,01	142 253,34	0,02
1688	CG	5 335 514,72	6 634 210,67	0,00	5 473 420,62	4 978 721,45
	CA (annexe "état de la dette")	5 335 514,72	6 634 210,67	6 982 546,86	5 473 420,62	4 978 721,45
	Différence	0,00	0,00	-6 982 546,86	0,00	0,00

Sources: Comptes de gestion et comptes administratifs

2. Anomalies de présentation des annexes aux comptes administratifs

En 2007 :

- L'état A10.3 (concernant les biens fonciers) a été produit pour une valeur d'acquisition totale de 2 773 401,34 € au budget principal, 533 231,86 € au budget annexe « PRI Saint Matthieu » et 1 359 251,54 € au budget annexe « ZAC Saint Assisclé-Le-Foulon ».
- L'état A10.4 (concernant les biens fonciers) a été produit de manière incomplète : le total des valeurs d'acquisition n'a pas été indiqué (6 589 004,63 € d'après le calcul de l'équipe de contrôle) et les prix de cessions n'ont pas été renseignés.

- En 2009 :

- L'état A10.3 (concernant les biens fonciers) a été produit pour une valeur d'acquisition totale calculée par l'équipe de contrôle (car non renseignée par la collectivité) de 2 075 421,48 € au budget principal.
- L'état A10.4 (concernant les biens fonciers) a été produit pour un prix de cession totale calculée par l'équipe de contrôle (car non renseignée par la collectivité) de 7 440 561,54 €.

- En 2010 :

- L'état A10.3 (concernant les biens fonciers) a été produit pour une valeur d'acquisition totale calculée (non renseignée par la collectivité) de 1 943 743,64 € au budget principal.
- L'état A10.4 (concernant les biens fonciers) a été produit pour un prix de cession totale calculée (non renseignée par la collectivité) de 5 539 285,42 €.

Par ailleurs certains états semblent avoir entendu décrire des opérations d'aménagement.

Ainsi en 2008 :

- Un état intitulé « A10.3 – Etat des entrées des immobilisations » (état en principe relatif aux concessions d'aménagement de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme) a été produit tout en comportant une référence à l'article R. 2313-3 du CGCT (état de variation du patrimoine). Il a été valorisé à 5 876 587,67 €.
- Un état intitulé « A10.4 – Etat des sorties des immobilisations (état en principe relatif aux concessions d'aménagement de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme) a été produit tout en comportant une référence à l'article R. 2313-3 du CGCT (état de variation du patrimoine). Il a été valorisé à 4 724 330,43 €.
- Un état intitulé « A10.3 – Etat des entrées des immobilisations » (état en principe relatif aux concessions d'aménagement de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme) a été produit tout en comportant une référence à l'article R. 2313-3 du CGCT (état de variation du patrimoine) en ce qui concerne le budget annexe « PRI Saint Matthieu », pour une valeur d'acquisition totale de 81 273,70 €.

La commune n'a pas exécuté de concession d'aménagement au cours de la période. Les anomalies qui précèdent relèvent donc d'une simple erreur de titrage des documents

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

3. Résultats du compte principal

Réalisation des recettes et dépenses d'investissement			2007	2008	2009	2010	2011
Restes à réaliser	Dépenses		56 835 349	42 064 072	37 571 395	40 652 387	35 074 032
	Recettes		61 672 566	43 458 530	45 335 864	47 129 258	38 064 361
Taux dépenses	Hors RAR	Par rapport au BP	66%	84%	87%	44%	48%
		Par rapport au BP+DM	43%	48%	52%	43%	49%
	Avec RAR	Par rapport au BP	119%	130%	129%	74%	73%
		Par rapport au BP+DM	77%	75%	77%	73%	74%
Taux recettes	Hors RAR	Par rapport au BP	70%	92%	85%	42%	48%
		Par rapport au BP+DM	43%	50%	50%	41%	49%
	Avec RAR	Par rapport au BP	131%	143%	137%	77%	75%
		Par rapport au BP+DM	80%	78%	80%	75%	76%

Source: annexe "Etat de consommation des crédits" des comptes de gestion et comptes administratifs

4. Résultats du compte principal

Commune de Perpignan – budget principal seul	2007	2008	2009	2010			2011	
OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT	k€	k€	k€	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.
TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT = A	159 813	158 845	168 076	182 152	1 541	1 355	180 183	1 516
dont: Impôts Locaux	58 632	60 158	62 573	69 291	586	527	74 095	623
dont: Autres impôts et taxes	9 536	9 381	9 459	10 717	91	98	11 139	94
dont: Dotation globale de fonctionnement	27 236	27 881	29 913	29 990	254	274	29 957	252
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT = B	146 532	151 212	157 198	163 889	1 386	1 235	161 478	1 359
dont: Charges de personnel	79 627	84 213	82 374	84 367	714	639	83 065	699
dont: Achats et charges externes	27 078	28 079	28 481	29 439	249	239	29 325	247
dont: Charges financières	9 402	10 320	9 679	7 780	66	34	7 776	65
dont: Contingents	5 658	5 715	5 904	5 941	50	24	6 323	53
dont: Subventions versées	9 638	8 960	12 361	13 675	116	156	15 123	127
RESULTAT COMPTABLE = A - B = R	13 282	7 633	10 877	18 263	154	120	18 704	157
ELEMENTS DE FISCALITE								
Potentiel fiscal (pop. = 109 380 hab. en 2005, 2006 et 2007, 119 639 hab. en 2008, 120 091 hab. en 2009 et 120 776 hab. en 2010)	81 442	84 683	89 386	91 818	760	856	nc	nc
Produits taxe d'habitation	24 477	25 169	25 730	28 453	241	245	nc	nc
Produits foncier bâti	33 373	34 292	36 075	39 911	338	277	nc	nc
Produits foncier non bâti	510	486	516	588	5	1	nc	nc
OPERATIONS D'INVESTISSEMENT								
TOTAL DES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT = C	71 095	78 275	75 527	55 892	473	531	67 437	567
dont: Emprunts bancaires et dettes assimilées	21 494	33 534	18 629	15 750	133	108	15 000	126
dont: Subventions reçues	16 719	12 410	10 892	7 559	64	43	12 347	104
dont: FCTVA	4 731	6 416	13 832	7 720	65	37	4 924	41
dont: Retour de biens affectés, concédés, ...	0	0	0	0	0	0		
TOTAL DES EMPLOIS D'INVESTISSEMENT = D	70 678	75 611	78 468	58 790	497	521	67 605	569
dont: Dépenses d'équipement	53 735	57 809	56 300	39 839	337	284	46 043	387
dont: Remboursement d'emprunts et dettes assimilées	16 027	17 340	17 586	18 048	153	115	19 602	165
dont: Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
dont: Immobilisations affectées, concédées, ...	0	0	0	0	0	0	0	0
Besoin ou capa. de financement résiduel de la section d'invest. = D-C	-417	-2 664	2 941	2 898	25	-11	169	1
+ Solde des opérations pour le compte de tiers	0	0	0	0	0	2	0	0
= besoin ou capa. de financement de la section d'investissement = E	-417	-2 664	2 941	2 898	25	-9	169	1
Résultat d'ensemble = R - E	13 699	10 298	7 936	15 365	130	129	18 536	156
AUTOFINANCEMENT								
Excédent brut de fonctionnement	26 722	24 343	27 139	30 409	257	216	34 007	286
Capacité d'autofinancement = CAF	18 958	13 575	17 485	24 523	207	179	26 153	220
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	2 931	-3 765	-101	6 475	55	64	6 551	55
ENDETTEMENT								
Encours total de la dette au 31/12/N	218 876	239 655	238 486	236 309	1 999	1 090	231 579	1 949
Annuité de la dette	24 538	26 705	27 037	25 710	217	147	27 290	230
Avances du Trésor au 31/12/N	0	0	0	0	0	0	0	0
FONDS DE ROULEMENT	2 801	1 760	-2 097	5 094	43	67	7 255	61

Source : colloc.bercy.gouv.fr Source : colloc.bercy.gouv.fr pour 2005-2010; DGFIP pour 2011

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

5. Ratio de rigidité des charges de structure

	2011	2012
Charges de personnel (1)	83 065 165,40	83 911 569,51
Contributions obligatoires et participations: (2)	6 322 730,12	6 680 448,98
Charges financières (3)	7 776 468,22	7 938 798,47
Produits de fonctionnement réels (4)	176 238 898,08	174 480 274,25
Ratio de rigidité des charges structurelles = (1+2+3)/4	55,13%	56,47%

6. Capacité de désendettement hors théâtre de l'Archipel

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Capacité d'autofinancement brute (1))	18 958	13 575	17 485	24 523	26 153	24 501
Dette en capital au 31 décembre (2)	218 876	239 655	238 486	236 309	231 579	228 689
Capacité de désendettement (3)=(2)/(1)	11,5	17,7	13,6	9,6	8,9	9,3

Source des données : fiches AEF et balances provisoires 2012

7. Capacité de désendettement en intégrant la dette du théâtre de l'Archipel

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Capacité d'autofinancement brute (1))	18 958	13 575	17 485	24 523	26 153	24 501
Dette en capital au 31 décembre (2)	218 876	239 655	238 486	236 309	258 858	255 968
Capacité de désendettement (3)=(2)/(1)	11,5	17,7	13,6	9,6	9,9	10,4

Source des données : fiches AEF et balances 2012

8. Taux d'épargne brute

en k€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Epargne brute	18 958	13 575	17 485	24 523	26 153	24 501
Crédits 7	159 841	158 873	168 101	182 175	180 211	184 133
-775	- 6 606	- 4 409	- 7 474	- 5 552	- 2 252	- 7 460
-776	- 205	- 46	- 286	- 59	- 972	- 1 556
-777	-	-	-	-	-	-
-78	- 475	- 287	- 468	- 448	- 719	- 638
Produits bruts (2)	152 555	154 131	159 872	176 115	176 267	174 479
Taux d'épargne brute (3) = (1)/(2)	12,4	8,8	10,9	13,9	14,8	14,0

9. Recettes de subventions (fonctionnement) et péréquations

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7325 Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales						376 304
7411 Dotation forfaitaire	22 784 528	23 040 569	24 392 287	24 335 820	24 050 486	24 106 239
74123 Dotation de solidarité urbaine	3 400 649	3 802 107	3 878 149	3 924 687	3 983 557	4 360 079
74127 Dotation nationale de péréquation	1 051 209	1 038 507	1 642 256	1 729 355	1 922 528	2 157 414
TOTAL	27 236 386	27 881 183	29 912 692	29 989 862	29 956 571	31 000 036

10. Evolution du produit des impôts locaux

	2007			2008			2009			2010			2011			Variation 2007-2011
	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	k€	€/hab.	Moy strate €/hab.	
Taxe d'habitation (y compris THLV)	24 477	228	229	25 169	235	236	25 730	219	239	28 453	241	245	30 309	255	257	23,83%
Foncier bâti	33 373	311	251	34 292	320	258	36 075	307	264	39 911	338	277	42 806	360	288	28,27%
Foncier non bâti	510	5	1	486	5	1	516	4	1	588	5	1	704	6	1	38,04%

Source : colloc.bercy.gouv.fr

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

11. Evolution du taux des impôts locaux

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Taux voté	Taux Moyen strate	Taux voté	Taux Moyen strate	Taux voté	Taux Moyen strate	Taux voté	Taux Moyen strate	Taux voté	Taux Moyen strate
Taxe d'habitation	16,68%	20,23%	16,68%	20,25%	16,88%	20,75%	18,01%	20,87%	18,73%	20,99%
Foncier bâti	24,44%	22,17%	24,44%	22,20%	24,44%	22,72%	26,40%	22,96%	27,46%	23,05%
Foncier non bâti	37,26%	34,06%	37,26%	33,44%	37,26%	33,99%	40,24%	33,73%	41,85%	35,08%

Source : colloc.bercy.gouv.fr

12. Répartition de l'effort contributif – taxe d'habitation

Tranches de cotisations	Nombre d'articles du rôle	%	Cumul	Cotisations mises en recouvrement	%	Cumul
1000 € et plus	19 103	29,98%	29,98%	27 442 633	58,25%	58,25%
De 900 € à 999 €	4 434	6,96%	36,93%	4 142 302	8,79%	67,05%
De 800 € à 899 €	4 777	7,50%	44,43%	4 004 190	8,50%	75,55%
De 700 € à 799 €	4 937	7,75%	52,18%	3 659 018	7,77%	83,31%
De 600 € à 699 €	4 848	7,61%	59,79%	3 113 519	6,61%	89,92%
De 500 € à 599 €	4 003	6,28%	66,07%	2 177 949	4,62%	94,55%
De 400 € à 499 €	2 698	4,23%	70,30%	1 201 027	2,55%	97,10%
De 300 € à 399 €	2 054	3,22%	73,52%	723 587	1,54%	98,63%
De 200 € à 299 €	1 194	1,87%	75,40%	297 268	0,63%	99,26%
De 100 € à 199 €	1 858	2,92%	78,31%	248 296	0,53%	99,79%
De 12 € à 99 €	1 750	2,75%	81,06%	97 009	0,21%	100,00%
De 0 € à 11 €	12 070	18,94%	100,00%	1 880	0,00%	100,00%
TOTAL	63 726	100,00%		47 108 678	100,00%	

Source : états fiscaux 1386 bis TH-K 2011

13. Répartition de l'effort contributif – Foncier bâti

Tranches de cotisations	Nombre d'articles du rôle	%	Cumul	Cotisations mises en recouvrement	%	Cumul
1525 € et plus	12 690	24,18%	24,18%	56 847 196	63,81%	63,81%
De 750 € à 1524 €	24 462	46,61%	70,80%	26 544 553	29,80%	93,61%
De 450 € à 749 €	7 330	13,97%	84,76%	4 545 851	5,10%	98,71%
De 150 € à 449 €	3 236	6,17%	90,93%	888 592	1,00%	99,71%
De 12 € à 149 €	2 738	5,22%	96,15%	258 463	0,29%	100,00%
De 1 € à 11 €	188	0,36%	96,51%	1 037	0,00%	100,00%
Sans cote bâtie	1 834	3,49%	100,00%	0	0,00%	100,00%
TOTAL	52 478	100,00%		89 085 692	100,00%	

Source : états fiscaux 1386 pour la TFB 2011

14. Répartition de l'effort contributif – Foncier non bâti

Tranches de cotisations	Nombre d'articles du rôle	%	Cumul	Cotisations mises en recouvrement	%	Cumul
750 € et plus	318	0,61%	0,61%	1 173 391	72,16%	72,16%
De 300 € à 749 €	489	0,93%	1,54%	227 775	14,01%	86,17%
De 75 € à 299 €	1 122	2,14%	3,68%	176 137	10,83%	97,00%
De 12 € à 74 €	1 241	2,36%	6,04%	44 444	2,73%	99,74%
De 1 € à 11 €	760	1,45%	7,49%	4 281	0,26%	100,00%
0 €	99	0,19%	7,68%	0	0,00%	100,00%
Sans cote bâtie	48 449	92,32%	100,00%	0	0,00%	100,00%
TOTAL	52 478	100,00%		1 626 028	100,00%	

Source : états fiscaux 1386 pour la TFNB 2011

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

15. Durée de vie résiduelle de la dette

	2007	2011	Evolution	soit %
Durée de vie résiduelle de la dette (années)	15,37	15,19	- 0,18	- 1,2
Annuité en capital (euros)	16 034 295	19 589 688	3 555 393	22,2
Annuité en intérêts (euros)	7 348 003	8 175 950	827 947	11,3
Capital restant dû total (euros)	217 512 767	231 579 287	14 066 519	6,5
- dont compte 1641 (emprunts en euros)	217 454 380	231 530 578	14 076 197	6,5
- dont taux fixes sur toute la durée	56 470 035	99 850 967	43 380 931	76,8
- dont taux indexés sur toute la durée	59 822 441	64 538 385	4 715 944	7,9
- dont emprunts à plusieurs tranches de taux	92 962 799	60 997 734	- 31 965 065	- 34,4
- dont emprunts avec options	8 199 105	6 143 492	- 2 055 613	- 25,1

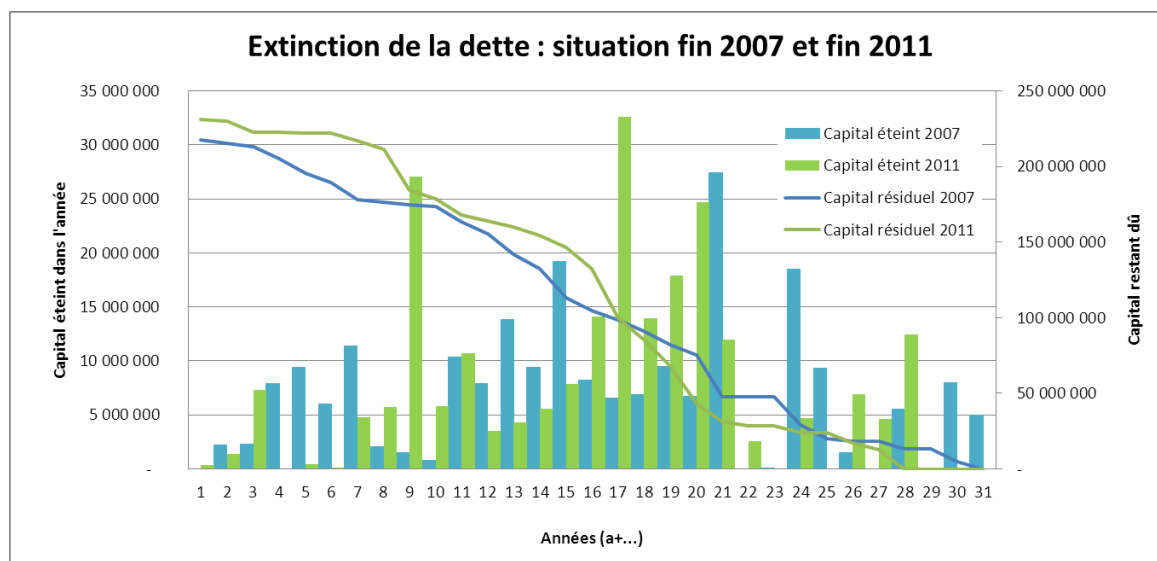
Source : comptes administratifs 2007 et 2011

Durée de vie résiduelle de la dette : moyenne des CRD pondérée par les durées résiduelles

16. Extinction de la dette

Année a+ ...	2007		2011		Solde
	Capital éteint	Capital résiduel	Capital éteint	Capital résiduel	
0	-	217 454 380	381 749	231 148 829	13 694 449
1	2 240 819	215 213 561	1 392 130	229 756 699	14 543 139
2	2 328 289	212 885 272	7 323 383	222 433 316	9 548 044
3	7 902 914	204 982 359	49 241	222 384 076	17 401 717
4	9 416 643	195 565 716	475 633	221 908 443	26 342 727
5	6 001 755	189 563 961	99 550	221 808 893	32 244 932
6	11 401 416	178 162 545	4 748 213	217 060 680	38 898 135
7	2 046 531	176 116 013	5 759 375	211 301 305	35 185 292
8	1 513 108	174 602 905	27 101 106	184 200 199	9 597 293
9	824 965	173 777 940	5 811 507	178 388 692	4 610 752
10	10 379 807	163 398 133	10 675 759	167 712 933	4 314 800
11	7 896 354	155 501 779	3 531 690	164 181 243	8 679 464
12	13 805 125	141 696 653	4 325 237	159 856 006	18 159 353
13	9 442 998	132 253 655	5 553 039	154 302 967	22 049 311
14	19 168 793	113 084 863	7 893 743	146 409 223	33 324 360
15	8 195 700	104 889 162	14 096 632	132 312 591	27 423 428
16	6 591 059	98 298 103	32 604 599	99 707 991	1 409 888
17	6 859 161	91 438 943	13 956 691	85 751 301	- 5 687 642
18	9 462 373	81 976 569	17 868 691	67 882 610	- 14 093 959
19	6 697 228	75 279 341	24 662 932	43 219 678	- 32 059 664
20	27 385 516	47 893 825	11 934 282	31 285 395	- 16 608 430
21	-	47 893 825	2 591 171	28 694 224	- 19 199 601
22	107 667	47 786 158	-	28 694 224	- 19 091 934
23	18 464 308	29 321 849	4 700 000	23 994 224	- 5 327 625
24	9 337 876	19 983 973	-	23 994 224	4 010 251
25	1 483 973	18 500 000	6 933 333	17 060 891	- 1 439 109
26	-	18 500 000	4 591 755	12 469 136	- 6 030 864
27	5 500 000	13 000 000	12 469 136	0	- 13 000 000
28	-	13 000 000	-	0	- 13 000 000
29	8 000 000	5 000 000	-	0	- 5 000 000
30	5 000 000	0	-	0	- 0

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)



17. Calcul de la capacité d'autofinancement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAF BRUTE (a)	18 957 790,76	13 575 009,69	17 485 411,59	24 522 801,79	26 152 553,31	24 501 198,74
+ Produits courants - Fil de l'eau	150 772 837,04	153 480 554,12	158 410 194,08	166 166 799,30	170 274 198,06	172 289 329,76
- Charges courantes - Fil de l'eau	124 050 695,35	129 137 322,52	131 270 825,21	135 757 903,99	136 266 958,27	140 035 237,01
+ Produits financiers	22 585,51	23 885,19	19 090,22	14 544,21	12 221,67	9 795,05
- Charges fin.	9 401 680,53	10 320 005,49	9 678 801,62	7 779 614,03	7 776 468,22	7 938 798,47
+ Produits exceptionnels	1 732 055,12	598 359,29	1 417 778,19	9 910 909,57	5 952 478,35	2 181 149,44
- Charges exceptionnelles	117 311,03	1 070 460,90	1 412 024,07	8 031 933,27	6 042 918,28	2 005 040,03
REMBOURSEMENT EMPRUNTS ET DETTES ASSIMILEES (b)	16 034 294,57	17 353 696,21	18 590 801,63	18 071 495,67	19 603 645,93	17 513 128,14
CAF NETTE (a-b)	2 923 496,19	-3 778 686,52	-1 105 390,04	6 451 306,12	6 548 907,38	6 988 070,60

18. Financement disponible

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FINANCEMENT DISPONIBLE (c)	34 562 989	22 227 909	36 689 666	31 574 496	33 536 133	34 082 722
CAF nette	2 923 496,19	-3 778 686,52	-1 105 390,04	6 451 306,12	6 548 907	6 988 070,60
10222 FCTVA	4 731 258,34	6 415 793,66	13 831 827,04	7 720 190,18	4 924 119,04	5 333 057,01
10223 TLE	878 497,00	744 004,00	856 086,00	598 525,00	1 356 643,00	1 540 764,00
10225 Participations dépassement du COS	88 693,68					
775 Cessions d'actifs	6 605 682,18	4 409 241,59	7 474 316,01	5 551 898,27	2 252 346,75	7 459 579,92
13 Subventions d'investissement	16 718 818,04	12 409 781,23	10 891 604,62	7 558 836,45	12 347 299,39	6 395 223,80
20 Immobilisations incorporelles (opérations réelles)	10 166,00	20 660,90	53 143,70		27 482,29	
041 Immobilisations incorporelles (opérations d'ordre)	1 467 408,78	1 434 316,70	1 779 493,30	1 618 492,18	1 788 983	4 347 095,53
204 Subventions d'équipement versé	321 798,87	7 968,00	174 149,17	126 696,68	1 487,20	102 932,00
21 Immobilisations corporelles	52 145,60	52 610,00	73 382,90	26 222,30	75 888,57	
23 Immobilisations en cours	451 213,40	52 049,09	2 429 543,98	1 693 335,84	3 826 720,20	1 816 766,87
26 Participations et créances rattachées à des participations						24 772,97
27 Autres immobilisations financières	112 548,86	112 502,80	133 537,10	176 190,96	343 598,53	68 071,60
Opérations pour compte de tiers	201 262,12	347 667,90	97 971,74	52 802,17	42 657,63	6 387,75

19. Détail des dépenses d'investissement

DEPENSES D'INVESTISSEMENT (e)	54 164 488,48	58 272 290,46	59 221 026,58	40 263 643,60	46 352 915,27	47 379 586,69
(hors remboursement dette)						
Opérations d'équipement	30 922 232,70	27 592 913,51	21 427 103,87	13 396 016,98	15 797 441,10	15 598 870,05
Subventions d'investissement	164 760,57	54 837,21	441 008,95	270 739,73	207 388,84	7 373,19
Immobilisations incorporelles (opérations réelles)	2 511 698,26	2 363 385,11	1 964 628,82	2 004 360,89	1 870 423,09	1 555 858,27
Immobilisations incorporelles (opérations d'ordre)	115 463,67	25 746,90	206 165,94	267 366,64	239 342,73	241 101,50
Subventions d'équipement versé	2 876 463,49	6 950 021,91	3 223 528,17	4 200 052,87	5 085 250,68	5 516 275,94
Immobilisations corporelles (opérations réelles)	5 009 107,91	8 369 964,07	4 692 342,90	4 750 172,08	4 039 274,33	4 273 569,52
Immobilisations corporelles (opérations d'ordre)	7 620,11	19 294,50	2 153,44	13 630,72	11 890,37	3 143 837,35
Immobilisations en cours (opérations réelles)	10 735 727,95	11 048 007,86	22 817 800,82	13 446 872,49	16 761 923,20	15 216 452,57
Immobilisations en cours (opérations d'ordre)	1 556 922,50	1 439 700,49	1 965 790,76	1 760 981,65	2 237 397,14	1 580 260,55
Participations et créances rattachées à des particip.	60 000,00	60 000,00			59 110,00	1 600,00
Autres immobilisations financières	3 229,20	751,00	2 382 531,17	100 647,38	816,16	238 000,00
Opérations pour compte de tiers	201 262,12	347 667,90	97 971,74	52 802,17	42 657,63	6 387,75

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

20. Evolution nominale et physique des bases de la fiscalité locale

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	en €	part des var ^a	en €	part des var ^a	en €	part des var ^a	en €	part des var ^a	en €	part des var ^a	en €	part des var ^a
Taxe d'habitation												
Variation globale des bases:	4 257 240	100%	3 560 278	100%	5 428 674	100%	3 730 368	100%	4 442 250	100%	4 824 477	100%
- Variations nominales	2 550 992	60%	2 347 916	66%	3 772 433	69%	1 851 056	50%	3 159 775	71%	2 912 751	60%
- Variations physiques	1 706 248	40%	1 212 362	34%	1 656 241	31%	1 879 312	50%	1 282 475	29%	1 911 726	40%
Foncier bâti												
Variation globale des bases:	5 059 348	100%	3 148 486	100%	8 248 668	100%	3 737 510	100%	4 455 213	100%	5 658 845	100%
- Variations nominales	2 360 406	47%	2 184 824	69%	3 507 833	43%	1 771 290	47%	3 023 536	68%	2 805 933	50%
- Variations physiques	2 698 942	53%	963 662	31%	4 740 835	57%	1 966 220	53%	1 431 677	32%	2 852 912	50%
Foncier non bâti												
Variation globale des bases:	-73 760	100%	-70 332	100%	79 445	100%	45 724	100%	nc		nc	
- Variations nominales	25 880	-35%	21 909	-31%	19 568	25%	16 635	36%	nc		nc	
- Variations physiques	-99 640	135%	-92 241	131%	59 877	75%	29 089	64%	nc		nc	

Sources: *fiche analytique n° 1259 MI ter pour 2007 à 2010*

et "*tableau d'évolution des bases fiscales*" élaboré par l'observatoire fiscal pour 2011 et 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coefficient	1,018	1,016	1,025	1,012	1,02	1,018
% cumulé / 2006	1,8	3,4	6,0	7,3	9,4	11,4

Source : *lois de finances*

21. Evolution détaillée des charges de personnel (chapitre 012)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2007-2011 en %
6218	Autre personnel extérieur	671 584	880 436	860 796	872 223	870 928	836 575	18,74
Total 621	Personnel extérieur au service	671 584	880 436	860 796	872 223	870 928	836 575	18,74
Total 631	Impôts, taxes et versements assimilés s/ rémunérat* (administrat* des impôts)							
6331	Versement de transport	475 615	492 421	514 184	645 281	643 076	646 572	34,72
6332	Cotisations versées au FNAL	45 292	140 570	244 060	247 441	246 613	248 508	144,57
6336	Cotisations aux centres nal et de gestion de la FPT	404 176	423 902	503 512	457 374	537 392	537 124	31,36
Total 633	Impôts, taxes et versements assimilés s/ rémunérat* (autres organismes)	925 083	1 056 892	1 261 756	1 350 096	1 427 081	1 432 204	47,98
64111	Rémunération principale	40 650 861	42 647 470	41 558 688	43 026 425	43 376 321	43 167 763	5,90
64112	NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence	1 397 260	1 457 473	1 897 570	1 758 299	1 823 185	1 775 789	25,97
64118	Autres indemnités	8 062 849	8 757 434	9 610 846	10 494 012	10 245 858	10 153 551	23,87
Total 6411	Personnel titulaire	50 110 970	52 862 377	53 067 105	55 278 736	55 445 364	55 097 103	9,43
64131	Rémunérations	2 926 793	2 073 115	4 512 855	4 712 539	5 105 337	6 010 517	148,75
64136	Indemnités de préavis et de licenciement		850					0,00
Total 6413	Personnel non titulaire	2 926 793	2 073 965	4 512 855	4 712 539	5 105 337	6 010 517	148,69
64161	Emplois jeunes	60 418	47 909	97 853	86 195	56 594	79 912	40,69
64168	Autres emplois d'insertion	1 968 241	2 232 154	2 202 972	1 257 145	415 563	236 617	-77,58
Total 6416	Emplois d'insertion	2 028 659	2 280 062	2 300 825	1 343 340	472 157	316 529	-75,09
Total 6417	Rémunérations des apprentis	140 087	170 720	191 980	230 348	202 704	166 084	15,23
Total 6419	Remboursements s/ rémunérations du personnel	-1 299 571	-1 062 154	-1 126 556	-3 505 560	-2 972 552	-3 358 913	193,88
Total 641	Rémunérations du personnel	53 906 937	56 324 970	58 946 209	58 059 404	58 253 010	58 231 321	7,68
6451	Cotisations à l'URSSAF	8 065 564	8 254 955	8 640 295	8 936 697	9 342 362	9 226 133	14,06
6453	Cotisations aux caisses de retraites	12 007 878	11 829 057	13 172 552	12 572 989	13 752 219	12 641 985	5,36
6455	Cotisations pour assurance du personnel	684 843	731 649	778 298	828 921	594 293	605 692	-10,82
6456	Versement au FNC du supplément familial			6 686	6 686	152 003	156 553	
6457	Cotisations sociales liées à l'apprentissage	560	667	608	762	698	565	0,68
6458	Cotisations aux autres organismes sociaux	18 102	22 015	26 087	2 140	81	198 251	818,29
6459	Remboursement s/ charges de SS et de prévoyance	-175 907	-158 904	-171 894	-1 015 257	-941 859	-1 048 075	548,86
Total 645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	20 601 040	20 679 440	22 452 632	21 332 937	22 899 797	21 781 105	5,71
64731	Versés directement	279 436	331 625	328 271	425 172	549 926	461 443	54,88
Total 6473	Allocations de chômage	279 436	331 625	328 271	425 172	549 926	461 443	54,88
Total 6475	Médecine du travail, pharmacie	236 236	234 845	284 771	278 959	310 099	267 020	13,11
Total 6478	Autres charges sociales diverses	53 061	48 759	48 786	50 443	55 743	55 498	5,00
Total 647	Autres charges sociales	568 734	615 230	661 828	754 574	915 768	783 961	34,98
64831	Indemnités aux agents	97 690	70 197	29 731	5 027			-139,16
Total 6483	Cessation progressive d'activité	97 690	70 197	29 731	5 027			-139,16
Total 6488	Autres charges	138 698						
Total 648	Autres charges de personnel	236 387	70 197	29 731	5 027	0		-336,75
Total 64	Charges de personnel	75 313 098	77 689 836	82 090 400	80 151 941	82 068 575	80 796 386	7,06
Total chapitre 12		76 909 765	79 627 165	84 212 953	82 374 260	84 366 584	83 065 165	7,73

Source: *comptes de gestion (chapitre 12 = débits nets des comptes 621, 631, 633 et 64)*

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

22. Répartition des effectifs par catégorie

	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total
Affaires générales	2	3	29	34
Affaires juridiques et domaniales	10	9	14	33
Direction générale des services	3	1	1	5
Finances, gestion et systèmes d'information	10	24	34	68
Maire, cabinet et service	9	10	60	79
Proximité-citoyenneté et sécurité publique	13	14	252	279
Régies et mises à disposition	1	4	73	78
Ressources humaines	6	13	93	112
Services techniques	36	64	626	726
Vie sociale, culturelle, sportive et éducative	56	77	877	1 010
Total	146	219	2 059	2 424
En % de l'effectif total	6%	9%	85%	100%

Source : Perpignan - Données 2012

23. Calcul des ratios de dépenses de personnel avec intégration des remboursements pour mise à disposition de personnel

	Comptes	Objet	2007	2008	2009	2010	2011
Fiches AEF	621	Personnel extérieur au service	880 436	860 796	872 223	870 928	836 575
	+ 631	Impôts, taxes et assimilés sur rémunérations (Etat)	0	0	0	0	0
	+633	Impôts, taxes et assimilés autres organismes	1 056 892	1 261 756	1 350 096	1 427 081	1 432 204
	+64	Charges de personnel	77 689 836	82 090 400	80 151 941	82 068 575	80 796 386
	=	Total des charges de personnel (fiches AEF) (1)	79 627 165	84 212 953	82 374 260	84 366 584	83 065 165
		Population légale (2)	107 241	107 241	117 500	118 221	118 845
		Charges de personnel en euros par habitant (3)=(1)/(2)	743	785	701	714	699
		Moyenne de la state (4)	632	637	614	639	650
		Ecart à la moyenne en euros par habitant (5)=(3)-(4)	111	148	87	75	49
Correction	6419/6459	Charges de personnel à réintégrer (6)					3 763 780
		Total des charges de personnel corrigé (7)=(1)+(6)					86 828 945
		Charges de personnel en euros par habitant corrigées (8)=(7)/(2)					731
		Ecart à la moyenne en euros par habitant corrigé (9)=(8)-(4)					81

24. Nombre de journées d'absence du personnel

Nombre de journées d'absences	2007			2011		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
Pour maladie ordinaire	22 525,5	1 442	23 967,5	34 413,5	1 200	35 613,5
Pour maladie de longue durée	19 014	0	19 014	18 486	275	18 761
Pour accidents du travail imputables :						0
- au service	4 825	92	4 917	4 748	261	5 009
- au trajet	993	0	993	283	256	539
Pour maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	0	0	0	31	0	31
Pour maternité et adoption	1 967,5	22,5	1 990	3 673	0	3 673
Pour paternité et adoption	410	22	432	365	39	404
Pour autre raisons (hors motif syndical ou de représentation)	2 501,5	45	2 546,5	2 434,5	166,0	2 600,5
Total	52 236	1 623,5	53 859,5	64 434	2 197	66 631

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

25. Effectifs pourvus - non titulaires

Filière et catégorie		2007	2008	2009	2010	Evolution en postes
Filière	A	3	1	1	2	-1
Administrative	B	2	3	1	4	2
	C	14	7		6	-8
Total filière		19	11	2	12	-7
Filière	A	1	1			-1
Animation	B	6		3	2	-4
	C	1	1	4	4	3
Total filière		8	2	7	6	-2
Filière	A	11	9	9	8	-3
Culturelle	B	2	2		2	0
	C	2	1	2		-2
Total filière		15	12	11	10	-5
Filière	A					
Entretien	B					
	C	41	2	2		-41
Total filière		41	2	2	0	-41
Filière	A					
Environnement	B					
	C	1			12	11
Total filière		1	0	0	12	11
Filière	A	1	1	1	1	0
Financière	B					
	C			1		0
Total filière		1	1	2	1	0
Filière	A	1	1	2		-1
Médico-sociale	B	4	5	3	1	-3
	C	14	23	27	22	8
Total filière		19	29	32	23	4
Restauration	A					
Scolaire	B					
	C	18	2	5		-18
Total filière		18	2	5	0	-18
Filière	A					
Sportive	B					
	C	1	1	1		-1
Total filière		1	1	1	0	-1
Filière technique	A	3	4	3	6	3
et informatique	B	6	6	4	3	-3
	C	31	27	29	62	31
Total filière		40	37	36	71	31
Urbanisme	A					
	B					
	C	2				-2
Total filière		2	0	0	0	-2
Police	A					
Municipale	B					
	C		7	7	15	15
Total filière		0	7	7	15	15
Collaborateurs de	A		1	5	3	3
cabinet	B			1		0
	C					
Total		0	1	6	3	3
Filière	A					
Communication	B			1		0
	C			1	1	1
Total filière		0	0	2	1	1
Total général		165	105	113	154	-11

Source: comptes administratifs

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

26. Evaluation préalable : chiffrage des coûts d'exploitation

Maintenance et exploitation avec petite salle (phase 2, à partir de 2013)			Loi MOP	CP
GER (R2)			255 000 €	255 000 €
Entretien technique (R3)			112 000 €	112 000 €
Entretien scénique (R3)			93 000 €	93 000 €
Nettoyage (R4)			75 500 €	75 500 €
Espaces verts (R5)			20 000 €	20 000 €
Gardiennage (R6)			165 000 €	165 000 €
Fluides (R7)			79 970 €	79 970 €
<i>Données Alto Ingénierie</i>			800 470 €	800 470 €

27. PPP : Evaluation préalable : chiffrage du montant à financer

Coût global HT valeur janvier 2006	Loi MOP	Partenariat	Différence
Coût travaux (black box comprise)	19 693 000	19 693 000	-
Coût équipements scéniques	3 127 000	3 127 000	-
Total travaux (1)	22 820 000	22 820 000	-
Honoraires de conception (2)	1 853 544	1 853 544	-
Autres honoraires (3)	2 736 381	2 524 757	- 211 624
- dont suivi des travaux (JNA)	2 335 956	1 896 132	- 439 824
Assurances et garanties (4)	228 200	228 200	-
Marge du promoteur (5)	-	456 400	456 400
Total travaux + honoraires = (1) à (5)	27 638 125	27 882 901	244 776
Impôts et taxes (6)	-	456 400	456 400
Frais de préfinancement (7)	276 381	418 244	141 863
Coûts de gestion du projet : AMO (8)	100 000	420 000	320 000
Total coût de l'opération (9) = (1) à (8)	28 014 506	29 177 545	1 163 039
Montant à financer (10) = (9) - (2) - (8)	26 060 962	26 904 001	843 039

28. Evaluation préalable : calcul des flux en valeur actuelle nette

Année	MOP		CP		Année	MOP		CP	
	Coûts	VAN	Coûts	VAN		Coûts	VAN	Coûts	VAN
2006	2 216 839	2 216 839	2 216 839	2 216 839		...	...	...	...
2007	124 432	119 153	522 614	500 444	2022	2 808 756	1 403 814	2 831 619	1 415 241
2008	770 275	706 310	-	-	2023	4 184 676	2 002 775	2 853 281	1 365 573
2009	3 008 370	2 641 529	-	-	2024	2 864 903	1 312 970	2 875 190	1 317 685
2010	3 707 920	3 117 664	2 410 632	2 026 888	2025	2 893 822	1 269 964	2 897 340	1 271 508
2011	715 990	576 475	2 430 951	1 957 266	2026	2 923 319	1 228 487	2 919 728	1 226 978
2012	613 843	473 266	2 388 054	1 841 164	2027	2 953 406	1 188 481	2 942 346	1 184 031
2013	2 427 973	1 792 532	2 656 874	1 961 526	2028	2 984 094	1 149 890	2 965 189	1 142 605
2014	2 766 644	1 955 920	2 676 629	1 892 282	2029	3 015 396	1 112 661	2 988 249	1 102 644
2015	2 790 368	1 889 009	2 687 167	1 819 144	2030	4 595 896	1 623 916	3 011 519	1 064 091
2016	3 521 198	2 282 641	2 707 017	1 754 843	2031	3 079 892	1 042 086	3 034 990	1 026 893
2017	2 677 743	1 662 229	2 727 131	1 692 887	2032	3 113 110	1 008 642	3 058 652	990 998
2018	2 702 918	1 606 681	2 747 510	1 633 187	2033	3 146 993	976 367	3 082 496	956 357
2019	2 728 597	1 553 141	2 768 150	1 575 655	2034	3 181 553	945 217	2 935 719	872 181
2020	2 754 590	1 501 532	2 789 050	1 520 206	2035		-	- 225 453	- 64 139
2021	2 781 506	1 451 780	2 810 208	1 466 761	2036		-	- 209 932	- 57 190
	...	...	...	...	Total	78 055 222	41 811 972	72 499 759	38 674 549

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

- coût de l'offre finale, à la date de remise des offres, en valeur février 2008

	Fondeville	Hors subvention	Si subvention de 6,5 M€	Si subvention de 10 M€	Si subvention de 11,6 M€
R1	loyer financier	2 539 236 €	2 105 326 €	1 885 365 €	1 784 811 €
R1c	loyer financier photovoltaïque	14 918 €	14 918 €	14 918 €	14 918 €
R2	GER	334 367 €	334 367 €	334 367 €	334 367 €
R3	Maintenance	307 228 €	307 228 €	307 228 €	307 228 €
R4	Nettoyage	145 858 €	145 858 €	145 858 €	145 858 €
R5	espaces verts	18 563 €	18 563 €	18 563 €	18 563 €
R6	Gardiennage	142 988 €	142 988 €	142 988 €	142 988 €
R7	Fluides	77 378 €	77 378 €	77 378 €	77 378 €
R8	Frais de gestion	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €
	Recettes annexes photovoltaïque	-23 994 €	-23 994 €	-23 994 €	-23 994 €
	Recettes annexes restauration	-12 000 €	-12 000 €	-12 000 €	-12 000 €
	TOTAL HT	3 564 542,00 €	3 130 632,00 €	2 910 671,00 €	2 810 117,00 €
	TOTAL TTC*	4 263 192,23 €	3 744 235,87 €	3 481 162,52 €	3 360 899,93 €

- estimation du coût avec intégration de la provision forfaitaire

	Fondeville	Hors subvention	Si subvention de 6,5 M€	Si subvention de 10 M€	Si subvention de 11,6 M€
R1	loyer financier	2 656 644 €	2 248 143 €	2 028 181 €	1 927 627 €
R1c	loyer financier photovoltaïque	14 918 €	14 918 €	14 918 €	14 918 €
R2	GER	334 367 €	334 367 €	334 367 €	334 367 €
R3	Maintenance	307 228 €	307 228 €	307 228 €	307 228 €
R4	Nettoyage	145 858 €	145 858 €	145 858 €	145 858 €
R5	espaces verts	18 563 €	18 563 €	18 563 €	18 563 €
R6	Gardiennage	142 988 €	142 988 €	142 988 €	142 988 €
R7	Fluides	77 378 €	77 378 €	77 378 €	77 378 €
R8	Frais de gestion	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €
	Recettes annexes photovoltaïque	-23 994 €	-23 994 €	-23 994 €	-23 994 €
	Recettes annexes restauration	-12 000 €	-12 000 €	-12 000 €	-12 000 €
	TOTAL HT	3 681 950,00 €	3 273 449,00 €	3 053 487,00 €	2 952 933,00 €
	TOTAL TTC*	4 403 612,20 €	3 915 045,00 €	3 651 970,45 €	3 531 707,87 €

29. Etat des subventions perçues et reversées

PARTENAIRES	Montant encaissé	N° de titre/date	Reversement à AUXIFIP mandat/date
DRAC	3 388 313,93	3578-14/06/10	11227-14/06/10
	611 686,07	6190-13/10/10	18497-13/10/10
	1 000 000,00	6085-22/11/11	20266-30/11/11
	Sous total DRAC	5 000 000,00	
CONSEIL REGIONAL	1 019 250,00	3577-14/06/10	11226-14/06/10
	180 750,00	6901-16/11/10	20349-16/11/10
	2 800 000,00	2635-25/05/11	8754-25/05/11
	1 000 000,00	6791-20/12/11	22926-20/12/11
	Sous total CR	5 000 000,00	
INTERREG	1 760 245,20	6326-15/10/10	18824-15/10/10
	450 000,00	5440-20/10/11	18444-20/10/11
		7444-30/12/11	18445-20/10/11
	Sous total INTERREG	2 210 245,20	
TOTAL GENERAL	12 210 245,20		

Source : ville de Perpignan

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

30. Subventions 2011 et 2012 de la ville à l'EPCC

	2011		2012	
	MONTANT	MANDAT DATE	MONTANT	MANDAT DATE
LOYER R1	540 031,74	21968-09/12/11	455 026,75	3604-02/03/12
			455 026,75	12165-23/07/12
			455 026,75	14793-05/09/12
			455 026,75	21580-10/12/12
TOTAL	540 031,74		1 820 107,00	
Subventions fonctionnement	300 000,00	2254-10/02/11	1 000 000,00	1-02/01/12
	300 000,00	2253-10/02/11	500 000,00	4884-22/03/12
	400 000,00	4198-15/03/11	500 000,00	6389-18/04/12
	400 000,00	7625-10/05/11	500 000,00	8687-29/05/12
	400 000,00	9741-10/06/11	500 000,00	10369-21/06/12
	400 000,00	11098-01/07/11	200 000,00	11753-13/07/12
	400 000,00	11838-13/07/11	500 000,00	16364-28/09/12
	300 000,00	19528-15/11/11		
	100 000,00	21730-07/12/11		

Source : ville de Perpignan

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

AE/CP	autorisation d'engagement / crédit de paiement
AEFF	analyse des équilibres financiers fondamentaux
AM	assistant maternel
AMO	assistant à maîtrise d'ouvrage
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP/CP	autorisation de paiement / crédit de paiement
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
BE	balance d'entrée
BP	budget primitif
BTP	bâtiment et des travaux publics
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CAF	caisse d'allocations familiales
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CASF	code de l'action sociale et des familles
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CDAJE	commission départementale d'accueil des jeunes enfants
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CE	Conseil d'Etat
CEJ	contrat enfance jeunesse
CG	compte de gestion
CGCT	code général des collectivités territoriales
CMP	code des marchés publics
CMS	constant maturity swap
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CODAJE	commission départementale d'accueil du jeune enfant
CP	contrat de partenariat
CRD	capital restant dû
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DM	décision modificative
DOB	débat d'orientation budgétaire
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
EAJE	établissement d'accueil du jeune enfant
EBF	excédent brut de fonctionnement
EONIA	Euro overnight index average
EPCC	établissement public de coopération culturelle
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPN	établissement public national
ETP	équivalent temps plein
EXE	étude d'exécution
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEHAP	Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Perpignan (66)

FFI	frais financiers intercalaires
FOL	Fédération des œuvres laïques
GBP	livre sterling
GIP	groupement d'intérêt public
GPEEC	gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
HT	hors taxes
HTVA	hors TVA
ICNE	intérêts courus non échus
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JPY	yen
LAEP	lieu d'accueil enfants-parents
MAF	montant à financer
MAM	maison d'assistants maternels
MAPPP	mission d'appui aux partenariats public-privé
MOP	maîtrise d'ouvrage public
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPC	ordonnancement, pilotage et coordination
PMCA	Perpignan Méditerranée communauté d'agglomération
PME	petites et moyennes entreprises
PMI	petites et moyennes industries
PMI	protection maternelle et infantile
PPP	partenariat public-privé
PQE	programme de qualité et d'efficience
PRI	périmètre de restauration immobilière
PSU	prestation de service unique
RAM	relais d'assistants maternels
RAR	restes à réaliser
REP	réseau d'enseignement prioritaire
RH	ressources humaines
RU	renouvellement urbain
SDPE	schéma directeur de la petite enfance
SEM	société d'économie mixte
SIVU	syndicat intercommunal à vocation unique
SPIC	service public industriel et commercial
TH	taxe d'habitation
THLV	taxe d'habitation sur les logements vacants
TLE	taxe locale d'équipement
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
USD	dollar américain
VAN	valeur actuelle nette
VRD	voirie et réseaux divers
ZAC	zone d'aménagement concerté

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 23 décembre 2013 de Monsieur Jean-Marc PUJOL, maire de la commune de Perpignan, co-signée par Monsieur Jean-Paul ALDUY, précédent ordonnateur.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».