

Hôtel de Ville

B.P. 20931

66931 Perpignan Cedex

Tél. 04 68 66 30 66

Le maire

monsieur.le.maire@mairie-perpignan.com

Perpignan, le 23 DEC. 2013

Monsieur Nicolas BRUNNER, Président de la
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE LANGUEDOC-ROUSSILLON
500, avenue des Etats du Languedoc
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Nos réf : JMP/MC/JPB/CM/E N° 13.141

Objet : rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Suite aux travaux que vous avez réalisés à compter de septembre 2012, j'ai reçu le 29 novembre 2013 votre rapport d'observations définitives.

Je voudrais tout d'abord vous remercier pour la qualité de ce travail qui est le résultat des nombreuses investigations que vous avez menées. A la lecture très attentive de ce rapport, je partage un certain nombre de vos analyses.

Néanmoins, je conteste totalement votre synthèse sur le contrat de Partenariat Public-Privé (PPP) et de nombreux points évoqués sur ce sujet.

Conformément aux articles L.243-5, R.241-17 et R 241-18 du code des juridictions financières, je vous adresse une réponse écrite qui s'articule autour de 2 axes :

- remarques générales à propos de votre synthèse tendant, notamment, à nuancer la méthode de comparaison par strate, à resituer la période analysée dans son contexte économique et social, et à préciser les raisons qui ont motivé le recours à un contrat de partenariat : elles répondent exclusivement à une volonté de maîtrise des coûts de construction, des coûts de maintenance et charges de fonctionnement d'un projet complexe et contemporain. Il est faux de dire et d'écrire que le choix de la procédure PPP aurait été fait pour ne pas alourdir la dette. Cette assertion relève du procès d'intention (voir Partie I-3).
- remarques précisant quelques points évoqués et permettant une compréhension plus complète du lecteur.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Maire de 1993 à 2009



Jean-Paul ALDUY



Le Maire



Jean-Marc PUJOL

Pièces jointes : réponse de la ville de Perpignan au rapport d'observations définitives n° 136/1173 du 28/11/2013 – exercice 2007 et suivants – partie I (10 pages) et partie II (19 pages)

**Réponse de la ville de PERPIGNAN
au Rapport d'observations définitives
n° 136/1173 du 28 novembre 2013
Exercices 2007 et suivants**

Partie I : synthèse

1 – La qualité des comptes de la ville

☞ Vous indiquez qu'elle appelle peu de commentaire. Effectivement, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFP) vient d'attribuer la note de 19,5/20 pour la qualité comptable de Perpignan. La moyenne du département des Pyrénées-Orientales pour les communes est de 15/20.

Parmi les 42 villes françaises de plus de 100.000 habitants, 40 % ont une note inférieure à 17/20. Seulement 2 villes, dont Perpignan, ont une note supérieure à 19. Les 2 autres villes de plus de 100.000 habitants du Languedoc-Roussillon obtiennent respectivement 13,5 et 16,5/20.

Avec une telle note, les documents comptables de Perpignan sont donc d'une qualité irréprochable, ce qui est indispensable pour apprécier la situation financière.

En synthèse et potentiel d'évolution, le trésorier principal précise : « *la progression de la note de qualité comptable de la ville de Perpignan entre les années 2010/2011 et 2013 montre la parfaite prise en compte par les services de la collectivité et par le CFP des enjeux liés à la qualité des comptes des grandes collectivités comme la ville de Perpignan.*

Avec un tel niveau d'excellence comptable, une évolution positive est forcément limitée.

Le niveau extrêmement élevé de qualité comptable enregistré par la ville de Perpignan permettrait d'envisager la mise en œuvre d'un processus de certification de compte (sur volontariat pour les communes). »

Votre synthèse fait néanmoins état de quelques anomalies dont la lecture du détail du rapport montre que leur origine se situe, essentiellement, dans la mise en œuvre du logiciel HELIOS au niveau du trésorier principal. La Ville est donc étrangère à ces anomalies.

☞ Vous notez que la qualité de prévisions budgétaires est perfectible en investissement. Je suis d'accord avec cette remarque, même s'il faut la nuancer par 3 éléments :

- le vote du budget primitif intervient fin mars, les reports permettent donc de payer les entreprises de janvier à mars.
- Les procédures d'appel d'offre prennent, souvent, du retard avec les lots infructueux.
- Les acquisitions foncières parfois longues décalent souvent le démarrage d'opérations.

Vos investigations ont permis de fiabiliser les engagements reportés.

Il faut également remarquer que la plupart des villes ont des taux de réalisation en investissement proche de ceux de Perpignan.

☞ La qualité comptable qui est l'objectif de tout dispositif de contrôle interne est là pour témoigner de l'existence d'un contrôle interne pertinent et régulièrement appliqué par les services de la ville. La mise en œuvre d'un contrôle allégé des frais de déplacement, dans le cadre d'une convention avec la DGFIP, illustre également l'existence d'un contrôle interne formalisé et efficace. Les procédures de contrôle interne sont souvent non écrites, même si elles existent à tous les niveaux à Perpignan.

La démarche contrôle de gestion semble, par contre, bien formalisée comme l'atteste la note de présentation qui vous a été remise. Elle est intégrée par tous les niveaux hiérarchiques même si une comptabilité analytique en coût complet, comprenant les charges indirectes, n'est pas systématisée car jugée trop lourde à mettre en œuvre pour une utilisation très marginale. Les collectivités qui se sont lancées dans cette démarche, dont Perpignan dans les années 90, l'ont d'ailleurs abandonnée. De nombreux exemples illustrent la prise en compte des 2 objectifs majeurs du contrôle de gestion, optimisation des ressources et diminution des coûts, tout en préservant l'excellence du service public, dont il convient aussi de souligner la qualité, vu les distinctions nationales obtenues.

2 – La situation financière

☞ Vous pointez que *« l'excédent de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le résultat comptable sont en hausse »* ce qui est positif et que *« l'autofinancement net des remboursements d'emprunts est en retrait par rapport à la moyenne des communes de taille comparable, sous l'effet d'un service de la dette important »*. Ce dernier point est la conséquence d'une intercommunalité récente. De ce fait, contrairement à la plupart des grandes villes dont les structures intercommunales ont construit les équipements structurants de centralité, Perpignan en a assumé seule le financement (palais de congrès, palais des expositions, équipements sportifs et culturels...). Cette précision est utile à la compréhension du lecteur. La moyenne de l'autofinancement net des remboursements d'emprunt s'établit sur les comptes de gestion à 69 €, Perpignan est à 58 €/habitant. Il faut noter, cependant, que 10 communes sur 35 villes de plus de 100.000 habitants ont des valeurs d'autofinancement net des remboursements d'emprunt inférieures à Perpignan dont Nantes (47 €), Grenoble (40 €), Nice (26 €), Lille (-8 €) et Marseille (-75 €).

Concernant l'appréciation du niveau d'endettement : même s'il est très médiatique, le ratio dette par habitant est, en raison des transferts de compétences de niveau non équivalent, particulièrement peu pertinent pour apprécier le niveau d'endettement d'une collectivité. Les analystes financiers privilégient le délai moyen de remboursement de la dette. Vous notez d'ailleurs que *« la capacité de désendettement qui mesure le nombre d'année d'autofinancement théoriquement nécessaire au remboursement intégral de la dette est en amélioration globale même si elle se dégrade légèrement fin 2012 »*. Elle se situe désormais, comme vous le mentionnez, au dessous de 10 ans, autour de 9 ans, *« Perpignan est donc revenue à une situation normale »*.

☞ L'importance des charges de personnel est, également, à relativiser car avec des transferts de compétences vers des structures intercommunales moins nombreux, la dépense de personnel par habitant situe Perpignan en milieu de tableau (15^e sur 35 villes de plus de 100.000 habitants) avec 698 €/habitant, pour une moyenne de 661 €/habitant. Des villes ont des dépenses encore plus importantes, notamment, Bordeaux (705 €), Toulouse (706 €), Rennes (709 €), Lille (762 €), St Etienne (792 €), Grenoble (797 €) alors même que les structures intercommunales gèrent de nombreux équipements en lieu et place de ces communes. Il faut surtout noter que les effectifs de la Ville ont été réduits de 144 agents sur la période (sans nouveau transfert de compétence), ce que peu de collectivités ont réussi à réaliser, ce qui s'est traduit par une parfaite maîtrise de la masse salariale.

☞ D'une manière générale, votre analyse de la situation financière repose notamment sur les comparaisons aux moyennes des communes de plus de 100.000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Comme vous le précisez page 17, ces moyennes n'ont aucun caractère normatif. Je pense effectivement que ce point mérite d'être soulevé.

En effet, la difficulté de la méthode de comparaison par ratio, fréquemment utilisée dans ce type d'analyse, réside dans le fait que la moyenne d'un même indicateur, calculé sur un échantillonnage de collectivités, ne constitue, en aucune manière, une norme de gestion ou un objectif à atteindre. La méthode de comparaison par ratio permet seulement, à une collectivité, de se positionner par rapport à d'autres collectivités.

Les modes de gestion décidés par les élus (gestion directe, marché public, délégation de service public...), d'une part, et les transferts de compétences à des établissements publics autonomes d'autre part, notamment aux EPCI, ont pour effet de modifier profondément ces mêmes ratios d'une commune à l'autre, ce qui relativise les comparaisons que l'on peut en faire.

C'est pourquoi, je privilégie plutôt les évolutions sur plusieurs années des indicateurs de gestion, ces derniers permettant d'apprécier fidèlement l'évolution de la gestion de Perpignan.

☞ L'importance des heures supplémentaires (HS), dont le volume décroît sensiblement, est à relativiser car les fonctionnaires travaillant pour les élections sont payés en heures supplémentaires. De même, la tempête Klaus en 2009 (28 K€) et la tempête de neige en mars 2010 (56 K€) ont générées de nombreuses heures supplémentaires.

Le montant des HS s'est établi à 739 983 € pour l'année 2012 soit un niveau quasi-équivalent à celui de 2008 (718 000 €).

Les HS générées par VISA ont représentées en 2012, 90 000 € contre 75 000 € en 2011.

A titre d'information, l'enveloppe des HS pour 2013 a été fixée à 548 000 €, année sans élection ni événements exceptionnels. On note donc une diminution constante du volume des heures supplémentaires (2008 : 718 K€ ; 2009 : 987 K€ ; 2010 : 937 K€ ; 2011 : 811 K€ ; 2012 : 740 K€)

☞ Sur l'absentéisme : le taux d'absentéisme 2011 de Perpignan se situe à 12,6 %, à comparer à 10 % pour les communes de plus de 350 agents.

Toutes les études montrent que l'absentéisme est plus important dans les grandes collectivités. Une étude DEXIA-SOFCAP montre que le nombre de jours d'absence, toutes collectivités confondues, est de 23 jours (2011), à Perpignan il est de 27,4 jours, ce qui n'est pas très éloigné de la moyenne.

Sur la période :

- AT + ATR stables de 5 818 à 5 548 jours.
- Augmentation des congés de maternité et paternité : + 68%.
- Diminution des absences pour maladie de longue durée : - 1,3%
- Augmentation importante des absences pour congé de maladie ordinaire : + 48,6%.

La tendance haussière se poursuit en 2012 avec 40 146 jours d'absence pour maladie ordinaire (contre 35 613,5 en 2011).

Sur les 7 premiers mois de 2013 (de janvier à juillet) le total atteint 26 766 jours. Cependant, depuis mars, l'on observe une diminution du nombre de jours d'absence : 4 198 jours en janvier, 4 131 jours en février, 3 750 jours en mars, 3 782 jours en avril, 3 669 jours en mai, 3 943 jours en juin et 3 293 jours en juillet.

L'instauration du jour de carence a eu pour effet de faire baisser les absences pour maladie ordinaires, les agents préférant poser des congés.

Accidents de service : en collaboration avec notre assureur en matière de risques statutaires liés aux accidents de services, un programme de mise en œuvre systématique d'expertises médicales sera lancé. Son but sera de déterminer si la durée de l'arrêt de travail et les soins prescrits à l'agent, sont justifiés au regard de l'accident de travail déclaré. La Ville s'est également inscrite dans une démarche de prévention des risques professionnels et un protocole de gestion des accidents de service a été rédigé. L'objectif est de faire diminuer tant en nombre qu'en gravité, les accidents de service. A ce titre, une délibération a été présentée au Conseil Municipal du 27 juin dernier par laquelle une demande de subvention est sollicitée auprès du Fonds National de Prévention (CNRACL) pour la mise en œuvre des actions de prévention au sein des services de la Ville. Par ailleurs, un logiciel informatique permettant l'évaluation des risques professionnels est en cours d'acquisition.

☞ Plus généralement, je voudrais néanmoins revenir sur le choix politique qui a consisté à investir massivement sur Perpignan, pour transformer son image, l'embellir et anticiper sur l'événement qui repositionnera géopolitiquement Perpignan et le Roussillon avec l'arrivée du TGV, mettant la capitale catalane à moins d'une heure d'une métropole de 5,8 millions d'habitants.

Comme toutes les villes du sud, les habitants de Perpignan disposent en moyenne de ressources plus faibles que dans les autres villes de taille comparable. Le choix a donc été fait d'investir, tout en maintenant une fiscalité moins élevée qu'ailleurs.

C'est le niveau exceptionnel des subventions (notamment de l'ANRU) et l'emprunt qui ont permis de réaliser ce programme d'investissement alors même que les taux d'intérêts étaient historiquement bas.

Il faut aussi noter que ce programme d'investissement a été une aide utile pour soutenir l'emploi notamment dans le secteur du BTP, en période de fort ralentissement économique comme cela a été le cas en 2008 et 2009, puis en 2012.

Ce sont ces choix qui expliquent l'alourdissement du stock de dette. Ils ont permis à la Ville de s'équiper et ses quartiers sensibles ont été radicalement transformés.

La contrepartie de l'augmentation de la dette, c'est aussi l'augmentation du patrimoine de la Ville et la valorisation de son actif, évalué à environ 750 M€ en valeur historique.

Ainsi, la Ville est propriétaire d'un certain nombre de terrains achetés pour constituer des réserves foncières et aujourd'hui, une partie de ces actifs est en cours de négociation pour être vendue et permettre la réalisation d'opérations économiques ou immobilières, génératrices de taxes communales.

Les aménagements de l'espace public, la création ou la rénovation d'équipements de la Ville dans les secteurs économique, culturel, sportif, touristique ou patrimonial notamment, ont permis d'attirer population et entreprises, permettant d'illustrer le 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. Outre la progression de la population qui place Perpignan au 3^e rang des villes de plus de 100.000 habitants dont la population progresse le plus, Perpignan est également au 2^e rang des villes pour la progression des bases foncières brutes, ce qui démontre l'attractivité du territoire perpignanais tant pour le secteur économique que pour le secteur de l'habitat.

3 – Le contrat de Partenariat Public-Privé du théâtre de l'Archipel (PPP)

☞ Le contexte ayant motivé le choix du PPP :

Votre rapport donne une place particulière au contrat de Partenariat Public-Privé qui a permis la réalisation du Théâtre de l'Archipel ; les commentaires produits nous obligent à préciser les motivations de ce choix et les spécificités de la procédure retenue.

L'objectif de la ville et du Ministère de la culture était de créer un centre euro-méditerranéen de création et diffusion du spectacle vivant (et non cinématographique comme mentionné dans votre rapport).

Le projet du Théâtre de l'Archipel, son ambition et sa localisation est une pièce maîtresse du projet urbain conduit depuis 1995. Sa localisation centrale, à l'intersection des axes Nord/Sud (la pénétrante), et Est/Ouest (la voie sur berge) sera renforcée par la réalisation d'une passerelle haut bannée, reliant le théâtre aux quartiers Nord, le cheminement piéton-cycle ainsi créé se prolongeant à travers le parvis du théâtre jusqu'au centre historique.

Pour faire simple, et toutes proportions gardées, cet équipement à l'architecture innovante est au projet urbain de Perpignan, sa dynamique sociale et économique, ce que le Musée de Guggenheim a été au projet urbain de Bilbao : un projet à l'architecture innovante, dans une localisation centrale, pour être fédératrice entre les quartiers Nord de la Têt et le centre historique commercial, apte à changer l'échelle et la qualité de l'offre culturelle dans les arts vivants sous toutes leurs formes pour avoir un impact fort sur la notoriété et l'attractivité de la cité, au moment où la liaison TGV la rapproche à une heure de la « ville monde » Barcelone.

Encore fallait-il maîtriser les risques financiers, techniques et commerciaux du projet de Jean Nouvel qui fut choisi à l'unanimité par le jury du concours d'architecture (réalisé suivant les dispositions de la loi MOP).

Un investissement de 32,2 M€, étalé sur trois exercices était tout à fait compatible avec les équilibres financiers de la ville qui investit entre 40 et 50 M€ chaque année ; il est donc faux de dire que nous aurions choisi la procédure PPP pour ne pas alourdir la dette.

Nous avons toujours affirmé que le PPP correspondait pour la partie investissement (loyer R1) à un emprunt de 32,2 M€ sur 32 ans, aux taux fixe de 4,34 % pour 28 M€ et 3,22% pour 4,2 M€.

Le choix du PPP obéissait à une toute autre logique, celle de la maîtrise des coûts de construction et de la connaissance des coûts de maintenance et des charges de fonctionnement d'un projet complexe et contemporain.

En effet, l'expérience de la réalisation de l'extension-restructuration du Palais des Congrès nous avait démontré la faible capacité de la maîtrise d'ouvrage publique à maîtriser les conséquences financières des aléas de chantier sur des projets complexes et les coûts de maintenance ont été découverts après la réalisation et très éloignés de nos prévisions. D'ailleurs la Cour des Comptes, dans son rapport de 2012, a elle-même fait le constat de dérapages impressionnants entre les coûts prévus et ceux constatés.

En ne reprenant que l'exemple de deux projets régionaux, nous disposons de l'illustration de l'ampleur des dérapages des chantiers culturels conduits sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales. Pour les archives départementales de l'Hérault « Pierres Vives » estimées au départ à 90 M€, le coût final s'établit à 130 M€. De même, le récent Hôtel de Ville de Montpellier, dont l'architecte était aussi Jean Nouvel, a fait l'objet d'un dérapage de coût important ; nous pouvons également rappeler que la Cité de la Musique à Paris (architecte J. Nouvel) voit, aujourd'hui, son coût initial multiplié par trois...

La procédure PPP retenue, définit au départ des loyers (investissements, frais financiers, maintenance, gestion) ce qui permet non seulement de laisser les aléas de chantier au partenaire privé, mais encore de présenter au Conseil Municipal une décision en coût global définitif, aux ajustements près pour suivre l'évolution des prix à la consommation. Ils convient de plus de souligner que la méthode retenue, à savoir lancer la consultation sur la base d'un projet précis (dossier EXE1 et non pas l'esquisse du concours) n'est pas étrangère au fait que malgré un projet ambitieux, le résultat est un dépassement inférieur à 1 % de coût initial inscrit dans le contrat.

La critique suivant laquelle la solution technique de la coque devait être précisée lors du dialogue est infondée : la logique même du partenariat est de définir un contrat d'objectifs et non de moyens ; autrement dit on est dans un contrat performantiel et non dans un marché de travaux. D'ailleurs, les surcoûts sont restés à la charge des partenaires.

Dans une telle démarche, le mot « partenariat » n'est pas une affirmation théorique ; il implique une gouvernance spécifique : le comité de pilotage présidé par le Maire, assisté de ses services techniques (et de M. Jean-Paul GRIOLET, ancien Directeur des Services Techniques à la retraite, rémunéré par un contrat d'assistance au partenaire public).

Ce comité tripartite (Ville, Jean Nouvel/Brigitte Métra, constructeur) a permis de maîtriser en continu les choix techniques, au regard des performances requises.

Pour conclure, le choix de la procédure PPP, conduite à partir d'un projet architectural ambitieux, précisé au niveau du dossier EXE1, avait pour logique principale la maîtrise des coûts dans une épure financière en investissement et en fonctionnement cohérente avec les équilibres financiers de la collectivité.

On trouvera ci-après, les réponses point par point aux remarques du rapport communiqué mais l'importance du projet, sa réussite technique, la maîtrise exceptionnelle des coûts de construction, méritait que soit développé en introduction du rapport de réponse, la logique du choix pragmatique de la procédure PPP.

☞ Vous indiquez que : « *Plusieurs des hypothèses posées dans l'étude ont été ultérieurement démenties par les faits : durée du contrat, coût d'exploitation, évaluation des risques* ».

Comparer les études préalables effectuées en 2006, (sur un projet au stade d'Avant-Projet Sommaire (APS)), avec la réalité des travaux, des délais et des coûts constatés à la livraison des ouvrages en 2011, ne peut eu égard à la complexité de l'ouvrage réalisé et vu la créativité architecturale du maître d'œuvre, qu'aboutir à un certain nombre de divergences relevées dans votre rapport d'observations provisoires, corrigées des éléments de réponses ci-après :

Il est convient néanmoins de noter, que 2 ans après la livraison de l'ouvrage et sa mise en service :

- ces études préalables, obligatoires pour justifier le recours au partenariat ainsi que la procédure de dialogue, n'ont pas étaient démenties quant à la complexité de l'ouvrage, tant dans sa construction que dans son exploitation.
- la procédure menée en parallèle et d'une façon concomitante entre : la poursuite des études d'Avant-projet Définitif (APD), puis de Projet jusqu'au stade d'EXE1, d'une part, et le dialogue compétitif d'autre part, a permis d'aboutir en janvier 2008 a un dossier d'offres finales optimum, compte tenu de l'obligation règlementée, pour l'autorité organisatrice du contrat la Ville, de ne pas s'engager dans les études d'exécution dévolues dans le cadre d'un contrat de partenariat, au seul Maître d'ouvrage, lauréat et futur titulaire du contrat.

- La procédure de finalisation et d'exécution du dit contrat permet de constater :
 - la construction d'un ouvrage d'architecture novatrice de 8 215 m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON), pour un coût final de construction seule de 32 992 048.32 HT (**valeur finale 09/2012**, y compris avenants), soit 4 016 €/m², HT.
 - le respect et la maîtrise d'un coût global (intégrant la totalité de coûts) : annoncé au Conseil Municipal ayant décidé la signature du contrat de PPP le 10 juillet 2008 : loyers et redevances annuelles R1 à R8 (CM 10/07/2008) = 2 952 933.00 € HT (valeur février 2008),
 - les loyers et redevances annuelles R1 à R8 figurants dans la délibération du CM du 27/09/2011 adoptant l'avenant n° 5, soit = 2 971 967.38 € HT (valeur février 2008) 3 084 591.36 € HT (valeur septembre 2011) soit un différentiel limité (valeur février 2008) de 18 234.38 € HT de **+0.61 %** (y compris l'intégration des prestations supplémentaires de SSIAP, et d'exploitation de maintenance du 7° étage non prévu à l'origine du contrat).

Enfin, il faut aussi relever le fonctionnement de l'ouvrage qui donne totalement satisfaction auprès des organisateurs, du public et des artistes.

☞ « .../... La collectivité s'est trouvée dans l'incapacité de produire la justification détaillée de deux des cinq notes utilisées pour la cotation au stade de la sélection des offres. »

Il s'agit des notes relatives aux critères :

- **CRITERE N°3: FIABILITE DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET GARANTIES APPORTEES (15%)** : les pages 13 à 19 du rapport d'analyse et de classement des offres finales, daté du 22 mai 2008, (6 pages) comparent et explicitent les offres des 2 candidats avec leurs avantages et inconvénients spécifiques sans que nous ayons pu, vu les montages très différents proposés, en établir équitablement de sous critères. Il en a été conclu en liaison, avec nos conseils, une traduction chiffrée qui ne relève pas il est vrai d'un simple calcul mathématique.
- **CRITERE N°4 : PRISE DE RISQUES CONTRACTUELS PAR LE PARTENAIRE (15%)** : les pages 20 et 21 du rapport d'analyse et de classement des offres finales daté du 22 mai 2008, (2 pages) comparent et explicitent les offres des 2 candidats avec leurs avantages et inconvénients spécifiques. Comme ci-dessus, il en a été conclu, en liaison avec nos conseils, une traduction chiffrée qui ne relève pas, il est vrai, d'un simple calcul mathématique.

Conclure à notre incapacité de justification de notation de ces critères est pour le moins excessif.

☞ « 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. »

L'innovation, comme en tout domaine, implique une recherche optimum pour atteindre l'objectif souhaité voulu par l'homme de l'art, en l'occurrence l'architecte.

Ceci a été le cas, pour la coque de la grande salle du grenat. Dire que le dialogue compétitif a échoué, est un jugement excessif, car il a permis de bien cerner toutes les difficultés de cette partie de la construction, par exemple :

- **le support** : 3 600 m² en un seul tenant, sans aucun joint de dilatation, a impliqué la recherche d'un béton spécial supportant une certaine élasticité sans entraîner de fissuration ;

- **la prise en compte des risques sismiques** a impliqué, afin d'en mesurer les aléas pour un candidat, d'avancer dès le stade du dialogue compétitif sur une modélisation de ce risque sur cette forme d'ovoïde irrégulier (la reproduction conçue par le maître d'œuvre d'un galet de rivière). Un modèle mathématique a d'ailleurs du être créé en la circonstance par un bureau d'étude spécialisé et validé par SOCOTEC, ceci aux frais du dit candidat.

Considéré comme une étude d'exécution du niveau EXE 2, sur les conseils de la MAPPP, la Ville ne pouvait engager cette étude, sans courir un risque juridique de requalification ultérieure du contrat, l'autorité organisatrice devant se limiter aux seules études jusqu'au seul niveau EXE 1.

- **le revêtement** : « le souhait du maître d'œuvre de présenter, avant signature du contrat, un prototype de la coque » ne pouvait être réalisé à ce stade de la procédure, pour les mêmes raisons juridiques, que celles évoquées ci-dessus. Toutefois, un cahier des charges très précis avait été réalisé par Jean Nouvel, précisant les caractéristiques de transparence et de brillance de la coque. Le PPP est un contrat d'objectif et le risque est ici assumé par le partenaire privé, sans aucun surcoût pour la collectivité.

☛ « 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. .../... »

Cette mission, de « Chargé de Projet PPP » confiée par la Ville, a été essentielle dans le suivi du contrat, son application, les Comités de suivi prévus à l'article 15-2, la rédaction de l'ensemble des avenants, les phases de réceptions, la mise en œuvre de l'exploitation, la levée des réserves, les garanties de parfait achèvement...

Mission d'un montant effectivement modeste : la revue CHALLENGES du 23 juin 2011 situe la rémunération brute de 80 000 à 100 000 € par an.

La logique du partenariat et la volonté d'échange et de conseil permanent lors de la réalisation de l'ouvrage sont les raisons pour lesquelles un comité de pilotage, où sont représentés le maître d'œuvre, J. Nouvel, et le maire assisté de JP Griolet, a été mis en place, ce qui explique que le contrat de travail a été à la charge de la Ville.

☛ L'Etat a toujours indiqué la nécessité de créer un EPCC pour gérer le spectacle vivant sur la ville de Perpignan.

Dès lors, il était logique que cette structure, créée au 01/01/2011, gère le contrat dans son intégralité, notamment la maintenance et le fonctionnement du Théâtre de l'Archipel. En effet, ce n'est que l'occupant qui peut efficacement vérifier le respect des termes du contrat. Le transfert du contrat a d'ailleurs été approuvé, à l'unanimité, par le Conseil d'Administration auquel participe l'Etat.

A cette logique de fonctionnement s'est rajoutée une logique fiscale, car le paiement direct des loyers par la Ville ne permettait pas de récupérer la TVA. Or, le transfert du contrat à l'EPCC permet de récupérer la TVA sur l'ensemble des loyers, comme confirmé par le rescrit fiscal du 30 novembre 2010, la Ville ayant sollicité l'avis de l'administration fiscale le 20/10/2010. Ce transfert de contrat pour des raisons fiscales était prévu dès la rédaction du contrat initial, approuvé en juillet 2008.

Ainsi, c'est dès lors un gain de TVA de l'ordre de 700 K€/an pendant 32 ans qui est la conséquence du transfert du contrat de la Ville vers l'EPCC. Cette motivation a largement été plus forte que celle, prétendue, de ne pas faire apparaître la dette du PPP dans les comptes de la Ville dont l'effet, comme vous le calculez, ne rallonge la durée de remboursement que de 1 an.

☞ Enfin, dire que « *l'équilibre budgétaire de l'EPCC est déjà compromis* » est erroné car le déficit résulte simplement de la non réalisation d'un emprunt pour financer les acquisitions inhérentes à l'installation de l'EPCC, la section de fonctionnement étant excédentaire.

Effectivement, comme toutes les activités culturelles, l'équilibre budgétaire repose essentiellement sur des subventions publiques.

Cependant, les recettes propres sont plus importantes pour l'EPCC que les exigences fixées par le Ministère. Les recettes propres résultant du logiciel du Ministère (UNIDO) s'élève en 2012 à 27,7 % (hors coût PPP correspondant à l'investissement pour pouvoir comparer aux autres structures labellisées Scène Nationale). Or, le Ministère de la Culture impose aux Scènes Nationales des recettes propres de 20 %. Sur les 73 Scènes Nationales, Perpignan est au 15^e rang des recettes propres, les plus importantes dans le budget total des scènes nationales.

Il faut aussi souligner que pour la 1^{ère} saison de l'EPCC, celui-ci s'est hissé avec 82.000 spectateurs au 4^e rang des scènes nationales françaises (73 au total). Le nombre de spectateurs a été doublé et l'objectif d'atteindre 80.000 spectateurs en 5 ans a été atteint dès la 1^{ère} saison.

4 – Politique relative à la petite enfance

☞ Vous relevez la forte progression de l'offre d'accueil du jeune enfant sur Perpignan tant sur les structures collectives qu'auprès des assistantes maternelles. En effet, cette performance est incontestablement le fruit de la politique volontariste de notre collectivité qui a dégagé les moyens nécessaires, dans un contexte financièrement difficile, à la création de nouvelles structures comme à des actions de communication valorisant le métier d'assistante maternelle.

Vous notez pour 2009 des niveaux de satisfaction inférieurs aux chiffres nationaux. On peut aujourd'hui indiquer que l'offre proposée sur la Ville de Perpignan correspond à 100% des besoins exprimés c'est-à-dire bien au-dessus des seuils nationaux.

☞ Vous soulignez, ensuite, que le choix des modes de gestion des structures Petite Enfance ne repose sur aucune approche comparative, ce qui n'est pas exact :

- lorsqu'il s'agit de l'externalisation d'un Service Public, la Ville n'a, en l'espèce, aucune position dogmatique. Les paramètres de coût sont pris en compte mais également l'impact social et humain de chaque opération ;
- C'est donc effectivement au cas par cas que les choix sont opérés comme par exemple l'externalisation de la halte-garderie Mme Roland, qui n'a été mise en œuvre qu'après qu'un travail de concertation et de réaffectation du personnel titulaire ait été mené.

☞ Enfin, vous précisez que le taux de service a fortement progressé, c'est-à-dire que les places proposées à l'ensemble des structures notamment des structures municipales ont été optimisées. Le nombre d'enfant moyen utilisateur de chaque place offerte est en progression grâce à l'implication des agents de terrain et des équipes de direction des crèches.

☞ Enfin, si la question de l'implication des collectivités locales en faveur de la scolarisation des 2 ans pouvait être une question centrale en 2011, les nouvelles orientations gouvernementales la rendent aujourd'hui caduque.

Cette évolution conforte le choix fait par la Ville de ne pas s'être engagée dans des dispositifs supplétifs au désengagement de l'Etat, tels que les jardins d'éveil, mobilisateurs pour les dépenses communales.

En conclusion, la ville de Perpignan a su s'emparer de la problématique Petite Enfance pour tenter de trouver des solutions d'accueil face aux demandes importantes de ses administrés.



Recommandations

1-Formaliser la démarche de contrôle interne

Comme indiqué plus haut, ce contrôle interne existe, pour preuve, la note décernée par la DGFIP de 19,5/20 pour la qualité comptable. Je suis néanmoins d'accord pour mieux formaliser par écrit les procédures et les contrôles.

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.

Le contexte économique et financier que nous connaissons est peu propice à la prévision au-delà d'un an. Le meilleur exemple est l'incertitude totale qui pèse sur l'effort qui va être demandé aux collectivités pour participer au redressement national. En décembre 2012, celui-ci était de 750 M€ pour 2014 et 2015. En février 2013, ce montant a été doublé (1,5 Md€ en 2014 et 2015) et depuis septembre 2013 des voix s'élèvent, y compris chez les ministres, pour dire que l'effort pourrait se poursuivre après 2015..., à quel niveau ? Dans ces conditions, un cadrage financier prospectif est particulièrement complexe à mettre en œuvre.

La gestion en autorisation de programme, si elle s'adapte particulièrement bien aux services de l'Etat, n'est pas forcément la solution idéale pour une collectivité qui assume en direct l'essentiel des maîtrises d'ouvrage de ses travaux.

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

Effectivement, les élections de 2014 seront propices à la définition de la gouvernance et du projet du mandat, d'autant plus que la mutualisation des services en sera un axe fort.

**Réponse de la ville de PERPIGNAN
au Rapport d'observations définitives
n° 136/1173 du 28 novembre 2013
Exercices 2007 et suivants**

Partie II : Remarques tendant à apporter des éléments complémentaires sur les points soulevés dans le rapport

1. Présentation de la collectivité : rien à signaler

2. La fiabilité des comptes

2.1. La consistance du patrimoine

2.1.1. Les immobilisations corporelles

2.1.2. Les immobilisations en cours

Les erreurs sont imputables au logiciel HELIOS du receveur municipal. La commune n'a aucune responsabilité sur les anomalies constatées.

2.1.3. Les autres immobilisations : rien à signaler

2.2. Les emprunts et dettes assimilées

Les emprunts des structures dissoutes ont été volontairement comptabilisés sur les structures assurant la gestion des biens financés par emprunt.

Concernant les ICNE, il s'agit d'anomalies dont la trésorerie est responsable, les rectifications nécessaires ont été effectuées pour 2007 et 2008.

2.3. La présentation formelle des comptes administratifs : rien à signaler

2.4. La comptabilité des engagements et le rattachement des charges et des produits : les erreurs sont imputables au comptable et pas à la Ville.

2.5. Les restes à réaliser : je note avec satisfaction que « le contrôle en matière de dépenses d'investissement n'a révélé aucune anomalie. »

2.6. Le respect des obligations de provisionnement

L'appréciation du risque financier est le préalable à la constitution d'une provision qui en l'état actuel des textes nécessite une délibération en conseil municipal. La collectivité n'a pas provisionné, car elle a considéré que le risque financier n'existait pas et qu'en tout état de cause, les montants étaient marginaux et pas significatifs.

Par le passé, la Ville a provisionné une seule fois un litige présentant un risque. Celui-ci, après jugement, n'a donné lieu à aucune responsabilité de la Ville et la provision constituée a été reprise.

La Ville inscrit dans son budget chaque année des montants pour faire face aux imprévus, notamment, pour les admissions en non valeur.

2.7. L'amortissement des immobilisations : même remarque qu'en 2.1.

2.8. L'enchaînement des résultats : rien à signaler

2.9. La qualité des inscriptions budgétaires : le terme de « médiocre » n'est pas approprié car la plupart des communes présente un taux de réalisation analogue.

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

La qualité comptable (la DGFIP a attribué 19,5/20 à Perpignan, seule 2 villes dont Perpignan ayant une note supérieure à 19/20) qui est l'objectif de tout dispositif de contrôle interne est là pour témoigner de l'existence d'un contrôle interne pertinent et régulièrement appliqué par les services de la Ville. La mise en œuvre d'un contrôle allégé des frais de déplacement, dans le cadre d'une convention avec la DGFIP, illustre également l'existence d'un contrôle interne formalisé et efficace. Les procédures de contrôle interne sont souvent non écrites, même si elles existent à tous les niveaux.

La démarche contrôle de gestion semble par contre bien formalisée comme l'atteste la note de présentation qui vous a été remise. Elle est intégrée par tous les niveaux hiérarchiques même si une comptabilité analytique en coût complet, comprenant les charges indirectes, n'est pas systématisée car jugée trop lourde à mettre en œuvre pour une utilisation très marginale. Les collectivités qui se sont lancées dans cette démarche, dont Perpignan dans les années 90, l'ont d'ailleurs abandonnée. Par contre, de nombreux exemples illustrent la prise en compte des 2 objectifs majeurs du contrôle de gestion, optimisation des ressources et diminution des coûts, tout en préservant l'excellence du service public, dont il convient aussi de souligner la qualité, vu les distinctions nationales obtenues.

La qualité des comptes atteste de l'efficacité des procédures de contrôle interne et divers dispositifs budgétaires et financiers qui ont également pour but de responsabiliser les agents sur les moyens, notamment financiers, qui leur sont alloués.

Dans ces conditions, se doter d'un règlement budgétaire et financier ne se justifie pas, puisque les différentes procédures permettent d'atteindre les objectifs visés.

3. La situation financière

3.1. Vue d'ensemble :

La situation financière est en amélioration sensible. Vous notez concernant la capacité d'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 200 € par habitant en 2011, un niveau comparable) la moyenne régionale (229 €). »

Vous notez également que « *les charges de personne restent supérieures aux moyennes régionales et nationales* »

Comme mentionné en synthèse, la raison se situe dans le fait que l'intercommunalité gère peu d'équipement de centralité (nécessitant des moyens humains importants) contrairement à d'autres villes qui ont transféré cette compétence à la structure intercommunale. Par contre, il faut aussi noter pour être complet la volonté de maîtriser la masse salariale qui se traduit par une baisse des effectifs de 144 agents en 4 ans et une évolution très faible de la masse salariale.

Vous notez également que la capacité de désendettement « *est en amélioration globale depuis 2008* » et « *qu'à cet égard, Perpignan semble donc revenue à une situation normale* ». Ceci répond à un objectif politique et a pu être atteint grâce à une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

3.2. L'évolution des charges

3.2.1. Principaux postes

L'analyse globale des charges de fonctionnement semble peu pertinente car le volume des charges se trouve fortement influencé en 2009 (557 K€), 2010 (7 672 K€), 2011 (5.650 K€) et 2012 (1.775 K€) par des dépenses exceptionnelles (avec des recettes exceptionnelles de montant équivalent) correspondant aux versements des subventions Interreg à SALT (Espagne) et structures organisatrices du spectacle vivant, Perpignan étant le chef de file du programme Scène Catalane Transfrontalière et à ce titre recevant toutes les subventions du projet.

Subventions versées : si elles augmentent, c'est notamment parce qu'à compter de 2009, le personnel mis à disposition de structure est refacturé avec une subvention équivalente (même mécanisme que ce qui est expliqué plus loin p.34 et 35).

3.3. Evolution des produits : rien à signaler.

3.4. L'investissement et son financement

Vous notez à juste titre que « le recours aux emprunts bancaires et dettes assimilées est de moins en moins important ». Certes la moyenne par habitant de Perpignan (133 €) est supérieure à la moyenne de la strate. Même remarque pour le remboursement des emprunts (153 € contre 115 €).

L'explication majeure de cette différence réside dans le fait que contrairement à la plupart des autres grandes villes de la strate, Perpignan a transféré peu de compétence de centralité dans sa communauté d'agglomération du fait de la création récente d'une structure intercommunale autour de Perpignan.

De ce fait, la dette des équipements de centralité se situe dans la ville (ramenée au nombre d'habitants de la Ville seule), là où les autres communautés d'agglomération ont assumé la dette des équipements de centralité (ramenée au nombre d'habitants de l'ensemble des communes composant la communauté d'agglomération).

3.4.1. Les emplois

Les dépenses d'équipement « ont toujours été supérieures à la moyenne de la strate ». Effectivement, Perpignan se situe parmi les villes de France où l'investissement par habitant est le plus élevé, puisque sur 37 villes supérieures à 100.000 habitants, Perpignan est au :

- ➔ 1^{er} rang en 2008
- ➔ 5^e rang en 2009
- ➔ 9^e rang en 2010
- ➔ 8^e rang en 2011
- ➔ 12^e rang en 2012

3.4.2. Les ressources : la dette

La requalification exceptionnelle des quartiers dans le cadre de dispositif du Programme National de Rénovation Urbaine explique la progression du stock de dette du début de période. En effet, malgré l'aide significative de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, en l'absence de toute aide du Conseil Régional et du Conseil Général, Perpignan a décidé d'assumer le coût de cette requalification dont le résultat est un changement radical de l'image et de la qualité de vie des quartiers.

Concernant les 2 seuls emprunts structurés qui ne représente que 3,73 % de l'encours total : les taux sont sécurisés respectivement jusqu'en 2017 pour l'un, 2018 pour l'autre. En fonction de l'évolution des marchés, les opportunités pour les sécuriser après ces années seront étudiées.

3.4.3. L'accès au crédit : rien à signaler

3.4.4. Les ressources, le financement disponible : le virement permet de couvrir l'écart entre les dépenses et le total du financement disponible.

3.4.5. Les dépenses et la variation du fonds de roulement : rien à signaler

3.5. L'équilibre du bilan : rien à signaler

3.6. Les débats d'orientation budgétaire

Vous notez que « *les documents élaborés pour servir aux débats d'orientation budgétaire de 2007 à 2012, permettent de suivre les orientations générales de la collectivité et de connaître ses choix prioritaires* ».

3.6.1. Les anticipations réalisées dans le DOB 2012

Vous notez une erreur dans le DOB concernant la moyenne de la strate. Effectivement, les données de Perpignan sont correctes sur toute la période. Par contre la moyenne de la strate au titre de 2010 est de 284 € et non 336 €. La prise en compte de la donnée exacte a pour effet d'illustrer de façon encore plus évidente l'investissement de Perpignan en dépense d'équipements, largement supérieur à la moyenne.

3.6.2. Les perspectives dressées dans le DOB 2013

Les éléments prospectifs précis, notamment en termes d'autofinancement, sont très difficiles à appréhender. Lorsque le DOB 2013 s'est tenu, l'enveloppe des concours financiers de l'Etat (stabilisée en 2013) devait diminuer de 750 M€ en 2014 et 2015. Courant février 2013, l'Etat a décidé de doubler l'effort demandé aux collectivités et de le porter à 1,5 Md€. Des voix s'élèvent fin 2013 (y compris parmi les ministres) pour indiquer que cet effort qui devait se limiter aux années 2014 et 2015 pourrait se poursuivre au-delà. De combien sera l'effort réellement demandé en 2014 aux collectivités ? On voit bien sur cet exemple précis la difficulté de faire des perspectives financières sérieuses.

Comme vous le notez, Perpignan dispose néanmoins d'un logiciel spécialisé de prospective financière régulièrement mis à jour.

3.7. Synthèse : elle retrace assez fidèlement les améliorations constatées dans la gestion financière. Ainsi vous notez « *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.* »

4. L'analyse des impôts locaux

4.1. Mobilisation du potentiel fiscal

Vous soulignez qu'avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 1.27 contre 1.084 au plan national (sans indication de strate), la pression fiscale est élevée.

Plusieurs points méritent l'attention :

- les données financières, prises en compte dans ce calcul, sont issues des enquêtes de « scoring » menées par la DFIP. Ces chiffres ne peuvent être analysés par la Ville car non accessibles. Les mêmes données publiées au compte administratif de 2010 font cependant apparaître à l'inverse une pression fiscale moins élevée sur Perpignan que dans la moyenne de la strate : 115,52 % contre 121,8 % strate >100.000 habitants (hors Paris) ;
- la moyenne nationale de 1.084 n'est pas déclinée suivant les strates démographiques ;
- dans le contexte d'une forte évolution du poids de la fiscalité prélevée par les EPCI à fiscalité propre, les comparaisons entre collectivités doivent tenir compte du poids de la fiscalité ménage transférée avec une influence sur les taux moyens nationaux ;
- en 2010, la communauté d'agglomération ne percevait pas de taxe foncière, ni de taxe d'habitation contrairement à d'autres structures intercommunales sur le territoire national ;
- les taux communaux figuraient en 2010 parmi les plus bas des grandes Villes de plus de 100 000 habitants pour la taxe d'habitation et juste au dessus de la moyenne pour la taxe foncière (taux global commune + EPCI ; données DGCL taux votés).

Ainsi et sans méconnaître le poids de la fiscalité locale pesant sur l'ensemble des ménages du territoire dont ceux de Perpignan, l'affirmation suivant laquelle la pression fiscale serait plus « élevée » ici qu'ailleurs n'est pas assortie de précisions permettant d'en apprécier la réalité, ni l'ampleur.

Le passage de l'EPCI au régime de fiscalité mixte en 2011 est directement lié à la réforme de la fiscalité professionnelle et résulte du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation ainsi que de la part régionale du foncier non bâti.

Le tableau 2011 des taux aurait utilement pu faire apparaître que la fiscalité de l'EPCI est de substitution sans aucun prélèvement supplémentaire pour les contribuables (à contrario d'autres établissements à fiscalité propre, ailleurs en France, ont pu instituer de nouveaux prélèvements).

4.2. Evolution des produits : rien à signaler

4.3. Evolution des taux : rien à signaler

4.4. Evolution des bases : rien à signaler

4.5. La répartition de l'effort contributif

Vous indiquez que 29.70 % des articles du rôle de la taxe d'habitation concernent des redevables dont les cotisations sont inférieures au seuil de 399 € avec un produit représentant 2.90% du total. **Cette affirmation fait abstraction des compensations fiscales payées par l'Etat, obtenues sur les contribuables exonérés.**

En effet, les contribuables exonérés ont une cotisation qui s'établit à « 0 € » et sont donc inclus dans votre sélection de 29.70 % mais, par contre, le produit est, pour sa part, versé hors voie de rôle au travers des allocations compensatrices. Ainsi, le chiffre de 2.90 %, très faible au demeurant, représente bien le total des cotisations du panel mais se trouve bien inférieur au total des produits correspondants pour la Ville (4 499 978 € versés à la Ville en 2012 au titre des redevables exonérés de 2011 auxquels il convient de rajouter les compensations versées à l'agglomération).

Ce point est très sensible et donne fréquemment lieu, pour les services communaux, à des mises au point auprès de certains redevables qui considèrent injustement que la Ville ne perçoit aucun produit sur cette catégorie d'habitant et qui croient supporter une charge supplémentaire sur leur propre feuille d'impôt. C'est un enjeu majeur d'équité et de cohésion que de communiquer sur cet aspect de la fiscalité locale.

Le même raisonnement s'applique pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, nonobstant un mécanisme de compensation aujourd'hui impacté très négativement par les coefficients de minoration votés en loi de finances (variable d'ajustement de la D.G.F.). Pour mémoire, la ville de Perpignan a perçu **502 K€** sur les redevables exonérés de taxe foncière en 2011 sachant que le coefficient d'alors était de 0.606848 (cf circulaire 2012 DGCL de versement des compensations).

Enfin, il est mentionné que 92.32 % des articles du rôle de la taxe foncière sont « sans cote non bâtie ».

Il serait utile que vous précisiez le sens de votre observation. En effet, les « 92.32% » d'articles de rôle en question sont constitués principalement des redevables qui s'acquittent à l'inverse d'une taxe foncière sur les propriétés bâties avec un produit fiscal très important pour la Ville.

4.6. Les marges de manœuvre

Vous indiquez que les réductions accordées par la Ville sur les bases de la TH s'élèvent à 33 € par habitant tandis que la moyenne de la strate cette fois s'établit à 216 € par habitant.

De par l'ampleur de l'écart, cette affirmation laisse penser que la politique d'abattement de Perpignan serait moins avantageuse par rapport à la moyenne des autres Villes.

Il convient de préciser que :

- le nombre d'abattements accordés et par suite les moyennes par habitant tiennent compte des caractéristiques propres de la population et de la part des 0-18 ans ;

- que les taux d'abattement pour charge de famille sont sur Perpignan fixés de manière médiane entre maxi et mini ;
- que l'abattement de 10% pour personne handicapée est en vigueur sur délibération ;
- que si la Ville n'a pas institué d'abattement général ou spécial à la base, dans le même temps, son taux d'imposition TH figure parmi les plus bas dans le panel des grandes villes de France ;
- que l'aide apportée par la Ville, à plus de 15.000 familles sur Perpignan, s'est élevée à 2.5 M€ en 2012, soit 166 € par famille (abandon de recettes) ;

Dans ces conditions, la Ville souhaiterait connaître la position de la CRC sur les enseignements précis à tirer de sa remarque sur ce point.

5. Le personnel

5.1. Evolutions : rien à signaler

5.2. Répartition des effectifs et structure des emplois

Les modes de gestion et les transferts de compétences dans des structures intercommunales expliquent les disparités que l'on peut observer, d'une commune à l'autre, sur les poids des dépenses de personnel et le nombre d'agents.

5.3. La neutralisation des mises à disposition par un subventionnement à due concurrence

La préconisation a été mise en œuvre dès le budget primitif 2013.

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

La Ville assure le suivi de ses dépenses de personnels à l'appui de tableaux de bord mensuels de gestion, retraçant de manière exhaustive notamment les entrées et sorties chiffrées en nombre et en coûts réels. La gestion prévisionnelle des effectifs demeure au centre de la préoccupation de la DRH, notamment par l'instauration de fiches de postes pour tous les emplois de la collectivité, leur analyse servant à pourvoir les postes vacants et alimenter la bourse interne proposée à tous les agents.

Parallèlement, l'élaboration d'un plan de formation est effectuée annuellement pour recenser les besoins de formation au sein de chaque direction.

L'utilisation d'autres outils de suivi opérationnels comme par exemple la Rémunération Moyenne des Personnes en Place (RMPP) ou le Salaire Moyen par Tête (SMPT) ne paraît pas pertinent car la collectivité ne dispose que de peu de moyen pour agir. En effet, la RMPP permet avant tout de mesurer l'évolution moyenne du pouvoir d'achat de la rémunération des agents présents d'une année sur l'autre. Cet indicateur ne traduit pas l'évolution de la dépense budgétaire mais permet d'approcher l'impact moyen des politiques de rémunération (mesures générales et individuelles) sur les agents en place. Le calcul de la Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat (GIPA) permet en grande partie de se rapprocher en tendance de cet indicateur.

Par ailleurs le SMPT est un indicateur qui permet d'analyser l'évolution de la dépense publique en tenant compte du fait que des agents bien rémunérés partent à la retraite et sont remplacés, en tout ou partie, par des agents en général moins bien rémunérés. L'impact sur la masse salariale de ces mouvements d'entrée et de sortie est bien pris en compte par la Ville dans ses tableaux de bord de gestion.

5.5. Le temps de travail

5.5.1. L'organisation du temps de travail : rien à signaler

5.5.2. L'absentéisme

5.5.2.1. Un niveau important

Toutes les études montrent que l'absentéisme est plus important dans les grandes collectivités. Une étude DEXIA-SOFCAP montre que le nombre de jours d'absence, toutes collectivités confondues, est de 23 jours (2011), à Perpignan il est de 27,4 jours, ce qui n'est pas très éloigné de la moyenne.

Sur la période :

- AT + ATR stables de 5 818 à 5 548 jours.
- Augmentation des congés de maternité et paternité : + 68%.
- Diminution des absences pour maladie de longue durée : - 1,3%
- Augmentation importante des absences pour congé de maladie ordinaire : + 48,6%.

La tendance haussière se poursuit en 2012 avec 40 146 jours d'absence pour maladie ordinaire (contre 35 613,5 en 2011).

Sur les 7 premiers mois de 2013 (de janvier à juillet) le total atteint 26 766 jours. Cependant, depuis mars, l'on observe une diminution du nombre de jours d'absence : 4 198 jours en janvier, 4 131 jours en février, 3 750 jours en mars, 3 782 jours en avril, 3 669 jours en mai, 3 943 jours en juin et 3 293 jours en juillet.

L'instauration du jour de carence a eu pour effet de faire baisser les absences pour maladie ordinaires, les agents préférant poser des congés.

Accidents de service : en collaboration avec notre assureur en matière de risques statutaires liés aux accidents de services, un programme de mise en œuvre systématique d'expertises médicales sera lancé. Son but sera de déterminer si la durée de l'arrêt de travail et les soins prescrits à l'agent, sont justifiés au regard de l'accident de travail déclaré. La Ville s'est également inscrite dans une démarche de prévention des risques professionnels et un protocole de gestion des accidents de service a été rédigé. L'objectif est de faire diminuer tant en nombre qu'en gravité, les accidents de service. A ce titre, une délibération a été présentée au Conseil Municipal du 27 juin dernier par laquelle une demande de subvention est sollicitée auprès du Fonds National de Prévention (CNRACL) pour la mise en œuvre des actions de prévention au sein des services de la Ville. Par ailleurs, un logiciel informatique permettant l'évaluation des risques professionnels est en cours d'acquisition.

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

5.5.3. Les heures supplémentaires

Le montant des heures supplémentaires (HS) s'est établi à 739 983 € pour l'année 2012 soit un niveau quasi-équivalent à celui de 2008 (718 000 €).

Les HS générées par VISA ont représentées en 2012, 90 000 € contre 75 000 € en 2011.

La tempête Klaus de 2009 a généré une dépense de 27 965 € en HS.

A titre d'information, l'enveloppe des HS pour 2013 a été fixée à 548 000 €. A fin juillet, 66% de l'enveloppe ont été dépensés.

5.6. Le coût de la fonction RH : rien à signaler

6. Le Partenariat Public-Privé du théâtre de l'Archipel (PPP)

Les ambitions, en accord avec le Ministère de la Culture était de créer un centre euro-méditerranéen de création et de diffusion du spectacle vivant (et en aucun cas cinématographique). Le label final est celui d'une « Scène Nationale ».

6.1. Les étapes préalables

6.1.1. Les frais engagés avant la livraison du bien : rien à signaler

6.1.2. Le contrat conclu avec le cabinet d'architecte : rien à signaler

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

« .../-/- une option à la tranche conditionnelle, portant sur l'assistance technique (22 000 € HT) ; le contenu de cette option reste obscur (page 68 de la proposition). »

Il convient de noter que cette option relative à l'analyse des offres (pour un montant de 22 000 euros H.T) n'a pas été utilisée et donc est non rémunérée.

6.1.4. L'évaluation préalable

6.1.3. Economie générale

« 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 est datée du 10 novembre 2006 et a été présentée au conseil municipal, assez sommairement d'après le compte rendu, le 27 suivant. »

L'ensemble des pièces objet de la délibération du Conseil Municipal du 26 novembre 2006 :

- Etude d'évaluation préalable, réalisée par les experts Finance Consult et Latournerie Wolfrom & Associés datée du 10 novembre 2006 (document de 70 pages et ses 23 annexes) ;
- Avis de la Mission d'Appui aux Partenariat Public Privé (document de 12 pages) ;
- Compte rendu de la Commission consultative des services publics locaux ;

a été mis à la disposition des élus pour consultation, en amont de la séance du dit conseil municipal. Le compte rendu évoqué est un compte rendu sommaire réalisé dès le lendemain de la séance, n'ayant pas pour objet de reproduire l'ensemble des débats.

1° Les motifs techniques (p 44/131)

« .../... 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 1000 places), sans parti pris architectural, cette complexité aurait pu ne pas voir le jour. »

Cette observation, sur le choix fait par le Jury du Concours de maîtrise d'œuvre, en respect de l'étude de programmation, l'ensemble entériné à l'unanimité par le Conseil Municipal du 26/09/2005, conteste la recherche de toute partie architecturale novatrice ! Il s'agit d'une remarque d'opportunité qui tendrait à condamner la construction publique à la médiocrité !

Par contre, consciente de son choix architectural et de la complexité d'un tel ouvrage, la Ville a recherché la meilleure solution pour en assurer la construction au meilleur rapport coût, fiabilité et pérennité, utilisant, après avis d'experts, la nouvelle procédure des Contrats de partenariat ouverte aux collectivités publiques par la circulaire du 29 novembre 2005, donc après le choix susvisé du projet.

2° Les motifs financiers (p 45/131)

« .../... Cette démonstration n'est pas totalement convaincante :.../... la variabilité des coûts de maintenance en fonction de l' « intensité d'utilisation artistique » aurait pu constituer un argument, mais force est de constater, en bout de projet, qu'elle n'a pas reçu de traduction concrète : les prestations sont forfaitisées dans le contrat et le seul élément de variabilité réside dans la facturation unitaire des prestations de ménage, ponctuellement demandées par la personne publique en sus des prestations de base ; »

La variabilité des coûts de maintenance en fonction de l'utilisation artistique a reçu une traduction concrète.

Cette variabilité porte :

1° sur l'usage effectif des locaux spécifiques ci-après, en fonction de leur fréquence effective d'utilisation (le nombre de jours d'occupation figurant au contrat n'est qu'une évaluation annuelle et non un forfait (seul le prix unitaire des différentes prestations est forfaitaire et indexé):

- de la grande salle (le grenat),
- de la petite salle (le Carré),
- du plateau de travail, l'avenant n° 5, y a ajouté l'espace partenaires (7° étage).

2° sur la nature des prestations :

- redevances R4b, R4c, R4e, R4d des nettoyages ponctuels pour chacun des locaux susvisés ;
- redevances R7b, R7C, R7e, R7d d'usage des fluides (eau, électricité, gaz) ponctuels pour chacun des locaux susvisés ;

3° l'avenant n°5, y a ajouté :

- une prestation ponctuelle R3d de maintenance spécifique à l'usage de l'espace partenaires (7° étage) de 22h à 2h ;
- une prestation de service, d'agents Service Sécurité et d'Assistance aux Personnes (SSIAP), obligatoire dans les établissements recevant du Public.

3° Les motifs juridiques

« .../... 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. »

On ne peut contester que ce point constitue bien une innovation technique et architecturale, justifiant la procédure invoquée de partenariat pour en résoudre avec un maximum d'atout la complexité. Ceci est développé au point 6.2.6.1, ci-après, ou cette même observation est réitérée.

6.1.4. L'évaluation préalable : rien à signaler

6.1.5. L'avis de la MAPP : favorable, mais avec des réserves : rien à signaler

6.2. La conduite de la procédure

6.2.1. Fondement : rien à signaler

6.2.2. Chronologie

« - 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 ; »

Pour une meilleure compréhension de la chronologie des décisions, y a lieu d'ajouter :

- 29 novembre 2005 : circulaire relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales, **point de départ de la réflexion de la ville sur l'intérêt d'un partenariat public privé en liaison avec la MAPPP ;**
- 26 avril 2006 : avis de publication pour assistance juridique ; économique et financière pour la passation d'un contrat de partenariat public-privé ;
- 11 janvier 2008 : envoi du dossier d'offres finales aux 2 candidats ;
- 10 avril 2008 : ouverture des offres finales ;

6.2.3. La sélection des candidatures : rien à signaler

6.2.4. Le dialogue compétitif : rien à signaler

6.2.5. Le classement des offres

« La collectivité s'est trouvée dans l'incapacité de justifier 2 des 5 notes chiffrées, pourtant précises pour certaines à la deuxième décimale, qui figurent dans ce classement. »

Il s'agit des notes relatives aux critères :

- **CRITERE N°3:** FIABILITE DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET GARANTIES APORTEES (15%) : les pages 13 à 19 du rapport d'analyse et de classement des offres finales, daté du 22 mai 2008, (6 pages) comparent et explicitent les offres des 2 candidats avec leurs avantages et inconvénients spécifiques sans que nous ayons pu, vu les montages très différents proposés en établir équitable de sous critères. Il en a été conclu, en liaison avec nos conseils, une traduction chiffrée qui ne relève pas il est vrai d'un simple calcul mathématique.
- **CRITERE N°4 :** PRISE DE RISQUES CONTRACTUELS PAR LE PARTENAIRE (15%) : les pages 20 et 21 du rapport d'analyse et de classement des offres finales daté du 22 mai 2008, (2 pages) comparent et explicitent les offres des 2 candidats avec leurs avantages et inconvénients spécifiques. Comme ci-dessus, il en a été conclu, en liaison avec nos conseils, une traduction chiffrée qui ne relève pas il est vrai d'un simple calcul mathématique.
- **CRITERE N°5 :** la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans (5%)

Comme explicité aux pages 22 à 25 du rapport d'analyse et de classement des offres finales nous avons attribué la note maximum de **10** à la meilleure offre sur le critère concerné (FONDEVILLE : 60%), et déterminé pour la seconde (BABCOCK & BROWN : 14 %), une note résultante d'un calcul proportionnel, soit : $14 / 60 \times 10 = 2.33$

Conclure à notre incapacité de justification de notation de ces critères est pour le moins excessif.

6.2.6. La phase de mise au point

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 n'a manifestement pas atteint son objectif sur ce point. .../... »

L'innovation, comme en tout domaine, implique une recherche optimum pour atteindre l'objectif souhaité voulu par l'homme de l'art, en l'occurrence l'architecte.

Ceci a été le cas, pour la coque de la grande salle du grenat. Dire que le dialogue compétitif a échoué, est un jugement excessif, car il a permis de bien cerner toutes les difficultés de cette partie de la construction, par exemple :

- **le support**, 3 600 m² en un seul tenant, sans aucun joint de dilatation, a impliqué la recherche d'un béton spécial supportant une certaine élasticité sans entraîner de fissuration ;
- **la prise en compte des risques sismiques** a impliqué, afin d'en mesurer les aléas pour un candidat, d'avancer dès le stade du dialogue compétitif sur une modélisation de ce risque sur cette forme d'ovoïde irrégulier (la reproduction conçue par le maître d'œuvre d'un galet de rivière). Un modèle mathématique a d'ailleurs dû être créé en la circonstance par un bureau d'étude spécialisé et validé par SOCOTEC, ceci aux frais du dit candidat. Considéré comme une étude d'exécution du niveau EXE 2, sur les conseils de la MAPPP, la Ville ne pouvait engager cette étude, sans courir un risque juridique de requalification ultérieure du contrat, l'autorité organisatrice devant se limiter aux seules études jusqu'au seul niveau EXE 1. Malgré l'engagement financier de cette étude, ceci a permis au dit candidat de réduire sa prétention financière.
- **le revêtement**, « le souhait du maître d'œuvre de présenter, avant signature du contrat, un prototype de la coque » ne pouvait être réalisé à ce stade de la procédure, pour les mêmes raisons juridiques, que celles évoquées ci-dessus.

6.2.6.2. La forme du groupement

« .../... 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.../... »

Cette proposition du Groupement Auxifip, Fondeville, Agir, Elyo Suez Energies service, dans son offre finale, a été retenue, car elle offrait une garantie financière évitant la constitution d'une société de projet et les frais notamment de rémunération de fonds propres qui en auraient résulté.

Les garanties techniques présentées, par le dit groupement, étaient maintenues par la signature entre les parties :

- d'un contrat d'interface ;
- d'un contrat de promotion immobilière ;
- d'un contrat d'exploitation et de maintenance (documents annexés au contrat). L'avenant N° 1 correspondant, a été voté par le Conseil municipal.

6.3. L'information de l'assemblée délibérante : rien à signaler

6.4. L'économie du contrat : rien à signaler

6.5. L'exécution du contrat

6.5.1. Les avenants : rien à signaler

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

« .../... Il a été cependant indiqué qu'un avenant était en cours d'élaboration sur les mêmes bases. »

Il s'agit de l'avenant n°8 qui a été adopté par le Conseil d'administration de l'EPCC, le 11/03/2013, reprenant les conclusions du procès-verbal de la Commission de conciliation du 19/11/2012. La Ville a également délibéré le 28/03/13 pour verser une subvention d'équipement, suite aux conclusions de la commission de conciliation.

6.5.3. Les prolongations du délai de réalisation de l'ouvrage : rien à signaler

6.5.4. La part d'exécution confiée aux PME

« .../...La collectivité s'est trouvée dans l'incapacité de justifier qu'elle a suivi le respect de cet engagement. »

En application de l'article il avait été convenu avec la Sté AGIR mandataire du partenaire du PPP, de présenter semestriellement un état justificatif des engagements correspondants des petites et moyennes entreprises concernées, selon des dispositions pratiques précisées avec la MAPPP, en respect de l'article 8 de l'ordonnance du 17 juin 2004. Cinq états semestriels ont ainsi été remis. Le dernier au 31/12/2010 fait état dans son récapitulatif (ci-joint en annexe) de 43 % de part de travaux déclarés en application de ladite clause. Malgré nos relances réitérées, la Sté AGIR ne nous a plus présenté ces états semestriels, sans qu'aucun moyen de coercition, prévu au contrat, nous permette d'obtenir satisfaction.

6.5.5. La charge financière pour la Ville

Le calcul réalisé est peu convaincant. Outre l'absence d'actualisation, il mélange des coûts d'investissement (en intégrant les intérêts de l'emprunt ce qui n'est jamais le cas pour les investissements des collectivités territoriales, car l'emprunt est globalisé) et des coûts de fonctionnement qui existaient largement avant la création du théâtre de l'Archipel avec les 3 régies et l'association qui organisaient le spectacle vivant sur Perpignan, avant la création de l'EPCC (au 01/01/2011).

6.5.6. L'équilibre budgétaire de l'EPCC

Effectivement, comme toutes les activités culturelles, l'équilibre budgétaire repose essentiellement sur des subventions publiques.

Cependant, les recettes propres sont plus importantes pour l'EPCC que les exigences fixées par le Ministère. Les recettes propres résultant du logiciel du Ministère (UNIDO) s'élève en 2012 à 27,7 % (hors coût PPP correspondant à l'investissement pour pouvoir comparer aux autres structures labellisées Scène Nationale). Or, le Ministère de la Culture impose aux Scènes Nationales des recettes propres de 20 %. Sur les 73 Scènes Nationales, Perpignan est au 15^e rang des recettes propres, les plus importantes dans le budget total des scènes nationales.

Il faut aussi souligner que pour la 1^{ère} saison de l'EPCC, celui-ci s'est hissé avec 82.000 spectateurs au 4^e rang des scènes nationales françaises (73 au total). Le nombre de spectateurs a été doublé et l'objectif d'atteindre 80.000 spectateurs en 5 ans a été atteint dès la 1^{ère} saison.

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

« .../... 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 devait être transmis à l'EPCC fin 2012, ou début 2013. Rien n'indique pourtant que le contrat, notifié depuis 3 ans, ne doit donner lieu à compte rendu que postérieurement à la livraison de l'équipement. »

L'article 44 du contrat précise qu'il s'agit d'un compte rendu d'exploitation. Celui-ci a été fourni et présenté à l'EPCC le 29 Mars 2013, pour la période d'exploitation allant du 14 septembre 2011 au 31 décembre 2012. Il sera présenté au tout prochain Conseil d'administration de l'EPCC.

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

« .../... La Ville continue donc à assumer une charge qui ne la concerne plus pour un montant de l'ordre de 120 k€ bruts en quatre ans, montant il est vrai modeste au regard des enjeux du contrat de partenariat. »

Cette mission, de « Chargé de Projet PPP » confiée par la Ville, a été essentielle dans le suivi du contrat, son application, les Comités de suivi prévus à l'article 15-2, la rédaction de l'ensemble des avenants, les phases de réceptions, la mise en œuvre de l'exploitation, la levée des réserves, les garanties de parfait achèvement...

Mission d'un montant effectivement modeste (cf. pour information, document annexé : Revue CHALLENGES du 23 juin 2011 qui en situe la rémunération brute de 80 000 à 100 000 € par an).

Il est exact qu'elle aurait dû être prise en compte par l'EPCC après le transfert effectif du contrat à son profit le 19 octobre 2011, soit sur 18 mois et non 4 ans, somme que la Ville aurait néanmoins pris en compte dans sa subvention à l'EPCC.

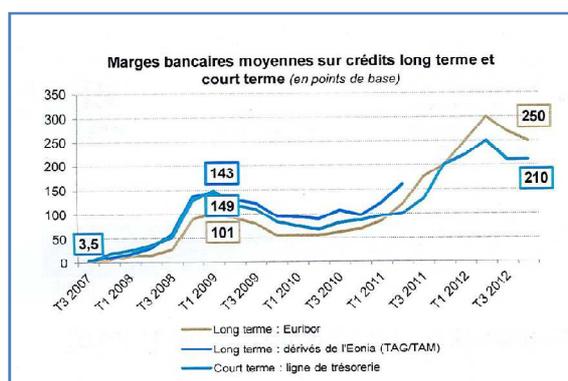
6.5.9. La traduction financière et comptable : voir synthèse.

6.5.10. Le coût budgétaire pour la commune : rien à signaler.

6.6. Un équipement qui déborde le cadre communal : rien à signaler.

6.7. Conclusion

Votre conclusion est très éloignée de la réalité et nous en contestons vigoureusement tous les termes. D'abord, le choix du PPP s'est fait bien avant que la crise des « subprimes » n'éclate avec les conséquences négatives sur l'économie mondiale mais également sur les recettes de fonctionnement de Perpignan. Cette crise imprévisible et imprévue, y compris pour les plus grands spécialistes, a eu des effets positifs sur le PPP. En effet, les marges bancaires étaient fixées au départ. Ainsi, avec 0,37 % de marge contractualisée, le partenaire privé a dû s'exécuter, alors que la raréfaction des liquides, conséquence de la crise, a eu pour effet de multiplier par 6 les marges !



(Source : Finances Actives)

Par ailleurs, les taux ont largement baissé par effet de la crise, la commune a donc été doublement gagnante pour la mobilisation de la ressource, à court et long terme, nécessaire à la construction du théâtre de l'Archipel.

Avec cette crise imprévisible, il ne pouvait pas être imaginé que la diminution de ressources communales aurait pour effet de diminuer l'autofinancement et donc d'augmenter l'endettement, le choix ayant été fait de ne pas réduire les travaux pour ne pas aggraver la situation de l'emploi, notamment dans le secteur BTP. C'est d'ailleurs la stratégie mise en place par l'Etat au travers du plan de relance pour lutter contre le ralentissement économique et ses conséquences néfastes sur l'emploi.

Dans ces conditions, il est totalement erroné d'affirmer en conclusion que « *le financement par le partenaire privé paraît avoir été choisi dans un contexte où l'endettement de la commune rendait difficilement envisageable un financement classique par emprunt* ». D'autant que Perpignan n'a jamais connu de difficulté pour mobiliser l'emprunt comme vous le précisez p. 24, -3.4.3. L'accès au crédit - Et que jamais, elle n'a eu recours à des décalages d'opérations faute de ressources ou à des retards de paiements faute de trésorerie suffisante.

La contrainte technique a été la vraie motivation du recours au contrat de PPP, la Ville ne souhaitant pas assumer le risque des aléas d'un chantier complexe, vu l'expérience qui était la sienne sur des chantiers complexes dont elle avait assumé directement la maîtrise d'ouvrage.

Quand au transfert du contrat à l'EPCC, comme précisé dans la partie I - synthèse, la motivation était exclusivement fonctionnelle et fiscale.

Enfin, comme tout équipement culturel, sportif ou social, la charge de fonctionnement est effectivement importante même si les recettes propres de l'EPCC sont largement supérieures aux normes imposées par l'Etat pour les scènes nationales ou encore si on les compare aux poids des recettes propres des autres scènes nationales.

La vertu du PPP est néanmoins, contrairement aux autres montages notamment la maîtrise d'ouvrage directe, de faire apparaître l'exhaustivité des coûts. Dès lors, il n'y a pas de coûts cachés et l'appréciation de la charge « importante » doit se faire en intégrant cet élément, la comparaison avec d'autres montages financiers pouvant s'en trouver faussée.

7. La politique relative à la petite enfance

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

Si la localisation de l'offre apparaît en décalage avec les concentrations démographiques, c'est que l'offre tend à suivre la demande qui correspond davantage à celles de familles salariées.

L'offre est effectivement plus faible sur le quartier du Vernet qui est démographiquement plus peuplé mais qui concentre des problématiques sociales lourdes : taux de chômage, taux de ressortissants du RSA.

Toutefois la Ville de Perpignan ne souhaite pas délaisser les familles les plus paupérisées, des solutions d'accueil Petite Enfance contribuant à l'insertion sociale. C'est pourquoi la création d'une crèche sur le Vernet est programmée à l'horizon 2014.

7.2. Le pilotage général, la cohérence des objectifs et la coordination des acteurs : rien à signaler

7.2.1. Les objectifs de la politique de la petite enfance

L'évaluation plus fine des résultats nécessiterait des moyens internes plus conséquents. Aujourd'hui, la Ville s'appuie sur les données de la CAF et celles de la CODAJE. Ces données sont suffisamment précises et pourraient difficilement être recueillies par l'administration municipale.

Nous confirmons que la coordination de la commission locale de la petite enfance, est impérative pour éviter que la multiplication des intervenants fragilise des opérateurs.

Toutefois, de ce point de vue, la Ville ne peut avoir qu'un rôle incitatif.

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) : rien à signaler.

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

Le Schéma Directeur de la Petite Enfance n'a pas été construit dans le cadre de l'article L.214-2 du CASF, mais ce cadre contraint n'a pas de caractère obligatoire. Pour autant, il a été présenté et discuté avec des opérateurs, des acteurs locaux de la Petite Enfance, au sein de la commission locale qui s'est tenue le 29 novembre 2012. Une formalisation de cette commission, conforme aux préconisations du CASF est à l'étude.

Les Schémas Directeurs de la Petite Enfance, font l'objet d'une évaluation dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse. En effet, le Schéma 2008 – 2011 a été adossé au CEJ qui courait sur la même période. Le Schéma 2012–2015 s'appuie sur le CEJ 2012-2015 qui contient des éléments d'analyse, de diagnostic et de perspectives.

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

L'ensemble des actions Petite Enfance a été mis en œuvre grâce à un partenariat exemplaire avec la CAF, concrétisé par la signature du CEJ permettant l'octroi à la Ville d'aides financières complémentaires en fonctionnement, mais aussi grâce à des cofinancements Ville-Caf sur les opérations d'investissement. Toutefois à l'occasion de la refonte du dispositif contractuel du CEJ, la baisse des taux de cofinancement, que vous avez soulignée, a engendré la perte de 1,2 M€ d'aide annuelle en fonctionnement, même si cette perte a été étalée sur 12 ans (dégressivité du CEJ).

7.2.2.4. Les conventions d'aides à l'investissement : rien à signaler

7.3. L'offre d'accueil

7.3.1. Le cadrage quantitatif

7.3.1.1. L'offre globale : rien à signaler

7.3.1.2. L'offre d'accueil collectif : rien à signaler

7.3.1.3. L'offre d'accueil individuel : rien à signaler

7.3.2. La fréquentation des dispositifs d'accueil

7.3.2.1. L'offre d'accueil collectif (EAJE) : rien à signaler

7.3.2.2. L'offre d'accueil individuel

La commune ne dispose pas des outils permettant de suivre l'évolution du nombre d'enfants accueillis chez les assistantes maternelles (AM). Le suivi des AM incombe aux services du Conseil Général dont les informations transmises à la Ville manquent parfois de fiabilité (effectivité de l'agrément, domiciliation des AM). Par ailleurs, la ville ne dispose pas d'un pouvoir d'investigation pour recueillir ces informations auprès des AM.

La détention des informations est directement liée au bon vouloir de ces dernières. Il peut être relevé que la CAF elle-même, de son côté, à l'occasion de la mise en ligne de son site « mon-enfant.fr », a éprouvé les mêmes difficultés de recueil de ces informations.

Le comité local de suivi de la PSU n'est ni obligatoire, ni en l'occurrence, pour Perpignan, nécessaire dans la mesure où les échanges d'informations entre la CAF et le service municipal de la Petite Enfance sont complets et réguliers. De ce point de vue, la ville a toujours fait le choix d'accompagner la mise en œuvre de la PSU, de l'appliquer à ses structures et de faire remonter à la CAF les difficultés techniques de mise en œuvre. La CAF de son côté a toujours su tenir compte des remarques de la ville et des gestionnaires d'équipements (exemple : moratoire local sur la fourniture des couches).

7.3.2.3. Les effets de la généralisation de la prestation de service unique (PSU) : rien à signaler

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

7.3.3.1. L'organisation : rien à signaler

7.3.3.2. Les modalités de gestion des EAJE : rien à signaler

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

L'unique association gestionnaire d'une structure d'accueil, l'association Mireille Bonnet, fait l'objet d'un traitement identique à toutes les associations subventionnées. Ses comptes de résultat sont suivis à la fois par le service petite enfance et le service des subventions.

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 commissions AJEP sont reconnues localement comme étant une avancée notable pour la prise en compte des besoins des parents en difficulté sociale, notamment ceux relevant d'un parcours socio professionnel. Toutefois, la complexité de mise en œuvre de l'article L214-7 du CASF a amené les partenaires associés au pilotage de ces commissions (CAF - Conseil Général - Ville) à travailler sur des procédures spécifiques pour ces populations. Le Pôle Emploi pourrait être sollicité dans un 2^{ème} temps pour apporter son propre éclairage au dispositif.

La commune ne dispose pas d'outils spécifiques permettant d'effectuer les repérages des besoins des familles mono parentales.

En revanche, l'offre existant sur le territoire de Perpignan permet de penser que le nombre des familles se trouvant dans l'obligation d'interrompre une activité professionnelle pour garder un enfant est marginal.

Le dispositif « GEPETTO » s'applique essentiellement dans des contextes urbains où les temps de déplacements sont importants, où l'activité économique est soutenue et où l'activité salariale des familles a une large amplitude horaire. Bien que nous puissions le regretter, il faut se résoudre à constater que ce n'est pas le cas à Perpignan.

7.4.1.2. L'information des parents : rien à signaler

7.4.1.3. L'attribution des places

L'accès aux structures municipales représente pour les familles une partie de l'offre existante sur le territoire. Les modalités de prise en compte des demandes des familles sont perfectibles. C'est pourquoi un projet de règlement concernant le traitement de ces demandes par une commission d'admission est en préparation par les services. Il devrait être soumis dans les prochains mois au conseil municipal. Il reste à souligner que la procédure interne, actuellement en vigueur, représente une avancée significative au regard de ce qui existait avant 2008 où chacune des crèches établissait ses propres modalités d'admission.

La Ville considère que le principe de neutralité et de laïcité applicable aux structures publiques, ne permet pas à ce que les demandes de nature religieuse des familles concernant le repas de leurs enfants soient prises en compte dans les crèches municipales. La Ville a l'obligation de fournir les repas. Elle le fait en prenant en compte les contraintes médicales dans le cadre de Protocoles d'Accueil Individualisé, adossés à un certificat d'un médecin traitant. L'offre présente à Perpignan est suffisamment large pour que d'autres réponses puissent être apportées aux familles hors du champ public.

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

7.4.2.1. L'évaluation des réponses apportées : rien à signaler

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

Il y a peu d'intérêt à ce que la ville commande une enquête de satisfaction auprès des familles en mobilisant ses propres financements alors même qu'elle était associée, en tant que membre du groupe de pilotage, à la définition du cadre de l'enquête commanditée par la CODAJE.

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 : rien à signaler

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

Si la ville n'a pas créé de structures pour accompagner des projets d'implantation de société sur son territoire, et outre l'orientation des porteurs privés dont fait état, très justement, la CRC, elle s'est portée acquéreur de places auprès des crèches inter-entreprises. Cette orientation a permis l'implantation de plusieurs crèches inter-entreprises qui sont destinées à accompagner de tel développement.

Trois structures fonctionnent dans ce cadre : zone économique St Charles, zone économique Polygone Nord, quartier gare et plus récemment une de ces crèches vient de s'ouvrir en centre, portée par l'Union Patronale 66.

7.5. Le coût du service

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

Si les indicateurs relatifs aux structures ne sont pas portés à la connaissance de l'Assemblée Délibérante, aucun dispositif n'en fait l'obligation. Ces indicateurs, qui restent techniques, nécessiteraient un temps spécifique d'exploitation et d'explication. Par ailleurs, des éléments globaux d'activités sont portés à la connaissance du Conseil Municipal dans le cadre du DOB.

Les dépenses d'investissement n'étant pas récurrentes, observer le poids de l'investissement au titre d'une année n'est pas significatif. La Ville a construit sur la période 2006-2008, 3 pôles enfance Jordi Barre (30 places nouvelles), Joan Miro (30 places nouvelles) et Claude Simon (35 places nouvelles), regroupant à la fois l'école maternelle et primaire et les structures petite enfance.

Par ailleurs, les 2 crèches collectives Moulin-à-Vent (85 places) et Desprès (78 places) ont été entièrement rénovées en 2007-2008. Après cet effort conséquent, le compte administratif 2010 ne contient effectivement pas de montant significatif en investissement.

7.5.2. L'évaluation du coût de la préscolarisation

Le coût de la préscolarisation d'un enfant de 2 ans n'a pas été priorisé dans la mesure où le nombre d'enfants concernés était limité. Par défaut c'est le coût de la scolarisation d'un enfant en maternelle, défini par le Conseil Municipal du 3 février 2011 qui doit être pris en compte.

7.6. Les métiers de la petite enfance

7.6.1. L'état des lieux des ressources humaines

Le recensement global des effectifs des qualifications du personnel de structures petite enfance n'est pas une compétence de la commune. Il appartient au Conseil Régional de définir par territoire s'il y a lieu de développer des filières de formation professionnelle. Par ailleurs, la Ville ne dispose pas des outils d'enquête permettant d'effectuer une analyse fine de l'évolution des métiers sur son territoire

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

7.6.2.1. Les conditions d'exercice : rien à signaler

7.6.2.2. La mise en réseau : rien à signaler

7.6.2.1.1. Les relais d'assistantes maternelles (RAM) : rien à signaler

7.6.2.1.2. Les maisons d'assistantes maternelles (MAM) : rien à signaler

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

7.7.1. Les données de cadrage

La question de la préscolarisation des enfants de 2 ans ne se pose plus, aujourd'hui, dans les mêmes termes, compte tenu des objectifs de prise en compte des enfants de 2 ans par les écoles maternelles. A la rentrée 2012/2013, 3 très petites sections seront identifiées sur les écoles DAGNAUX – BLAISE PASCAL et DEBUSSY.

7.7.2. L'organisation et les modalités de la préscolarisation : rien à signaler

7.7.3. Les réponses apportées face à la baisse de la préscolarisation : rien à signaler