



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PERPIGNAN (Pyrénées-Orientales)

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION DE LA VILLE ET DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL	9
2. LA GOUVERNANCE	10
2.1. La direction générale des services	10
2.1.1. L'organisation de la direction générale des services	10
2.1.2. Les recrutements sur les emplois de direction	10
2.2. Le cabinet du maire	11
2.2.1. Les emplois de collaborateurs de cabinet	11
2.2.2. Les services du cabinet	12
2.3. Les collaborateurs de groupe d'élus	12
2.4. Organisation et fonctionnement.....	12
2.4.1. L'organisation de la fonction de <i>management</i>	12
2.4.2. La mutualisation des emplois de direction.....	13
3. LES MUTUALISATIONS DE SERVICES.....	13
3.1. Le cadre d'intervention et les orientations générales.....	14
3.1.1. La démarche de mutualisation	14
3.1.2. Une évaluation des services mutualisés à renforcer	15
3.2. La mise à disposition partielle de services.....	15
3.2.1. La convention de mutualisation de l'observatoire fiscal	16
3.2.2. Les mises à disposition des services, social, hygiène et santé, décoration ..	17
3.3. Les services communs	17
3.3.1. Les directions mutualisées	17
3.3.2. Des dispositions financières complexes, partiellement exécutées	18
3.3.3. L'équilibre général des conventions : un traitement différencié des parties	20
4. LE FINANCEMENT DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES.....	22
4.1. L'évaluation des transferts de charges et l'impact sur l'attribution de compensation ville de Perpignan	23
4.1.1. L'évaluation du transfert des charges	23
4.1.2. L'évolution de l'attribution de compensation de la commune de Perpignan	23
4.2. La convention de gestion	26
4.2.1. Une gestion des compétences communautaires encadrée par convention...	26
4.2.2. Une gestion transitoire qui tend à se pérenniser	27
4.2.3. L'exécution financière de la convention de gestion	27
4.3. L'exécution du contrat de confiance en matière financière.....	30
5. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	31
5.1. L'information financière et budgétaire	31
5.1.1. La qualité de l'information financière et budgétaire.....	31
5.1.2. La qualité des prévisions budgétaires	32
5.1.3. La qualité de l'information sur la gestion pluriannuelle des investissements	32

5.2.	La fiabilité des comptes	33
5.2.1.	Les travaux en régie	33
5.2.2.	Le respect des obligations de provisionnement	33
5.2.3.	Les budgets annexes	34
5.3.	La maîtrise des risques financiers	35
5.3.1.	Les risques financiers extérieurs	35
5.3.2.	Les contrôles exercés par la ville et l'évaluation des politiques publiques .	36
6.	LA SITUATION FINANCIÈRE	37
6.1.	Une amélioration de la situation financière	38
6.2.	Les facteurs de l'évolution de l'autofinancement.....	39
6.2.1.	Des produits de gestion en progression, sensibles aux relations financières entre la ville et PMM	39
6.2.2.	Des charges de gestion maîtrisées.....	41
6.3.	Le financement des investissements	44
6.4.	Fonds de roulement net global, besoin en fonds de roulement et trésorerie.....	45
6.5.	L'encours de dette.....	45
7.	LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE SPORTIVE COMMUNALE : L'exemple DU RUGBY.....	46
7.1.	Le soutien de la ville à ses clubs de rugby.....	47
7.2.	Les conventions de partenariat entre la ville et les deux associations sportives.....	47
7.2.1.	Les conditions d'octroi	47
7.2.2.	L'exécution des conventions.....	48
7.3.	Les subventions aux SASP et l'exercice des missions d'intérêt général	49
7.3.1.	Les conditions d'octroi	49
7.3.2.	L'exécution des conventions.....	50
7.4.	L'occupation du domaine public par les sociétés privées	51
7.4.1.	Les conventions de mise à disposition.....	51
7.4.2.	Les conditions de la mise à disposition.....	52
7.4.3.	Les conventions de prestation de service.....	53
7.4.4.	Les règles d'attribution	53
7.4.5.	Le suivi des dotations des places	54
8.	LES RESSOURCES HUMAINES.....	55
8.1.	La définition et le pilotage de la politique des ressources humaines.....	55
8.1.1.	Le périmètre de la gestion des ressources humaines	55
8.1.2.	Les rapports sur l'état de la collectivité	55
8.1.3.	L'organisation de la direction des ressources humaines.....	56
8.2.	Les procédures et la gestion administrative.....	57
8.2.1.	La politique de recrutement	57
8.2.2.	La gestion administrative du temps de travail	59
8.2.3.	La gestion des carrières.....	60
8.2.4.	La gestion de la paye.....	61
8.2.5.	Les avantages en nature	63
	ANNEXES.....	65
	GLOSSAIRE.....	79
	Réponses aux observations définitives.....	81

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Perpignan pour les exercices 2012 et suivants. Elle a examiné la gouvernance de la commune, ses relations avec son intercommunalité, sous le double aspect des mutualisations de services et du financement du transfert des compétences, la fiabilité des comptes et la situation financière, ainsi que les interventions en matière sportive et la gestion des ressources humaines.

Les relations entre la commune et la communauté urbaine, créée en 2016 par transformation de la communauté d'agglomération, demeurent complexes dans l'attente du plein exercice par Perpignan Méditerranée Métropole des compétences transférées mais, aujourd'hui encore, confiées à la ville par convention de gestion. Ce dispositif transitoire a finalement été prolongé jusqu'en 2021. L'exécution de la convention de gestion, qui concerne 16 % des effectifs de la commune, n'a pas été satisfaisante. Tandis que la ville a conservé, de fait, la pleine maîtrise de la mise en œuvre de compétences communautaires, les dispositions conventionnelles prévoyant l'accord préalable des parties quant aux dépenses supplémentaires nécessaires n'ont pas été mises en œuvre. La progression des coûts de gestion a ainsi conduit le préfet à introduire, dans la nouvelle convention triennale, un mécanisme de plafonnement du remboursement des dépenses. Les parties doivent désormais respecter les dispositions conventionnelles qu'elles se sont imposées et mettre à profit la période 2019-2021 pour préparer le transfert des services revenant de droit à la communauté urbaine.

Trois services communs ont été institués entre la ville et la communauté urbaine (gestion immobilière, direction des affaires juridiques et assurances, direction du numérique) auxquels s'ajoutent des mises à disposition partielle de services, dont l'observatoire fiscal. Au total, 3 % des agents communaux sont concernés par ce mode de gestion. Le choix de ces supports fonctionnels mutualisés renforce la synergie entre les deux structures et participe à un meilleur pilotage de ces politiques à l'échelle du bloc communal. Néanmoins, la chambre relève, dans ce cas également, des défaillances dans l'exécution des obligations conventionnelles, les flux financiers ne couvrant pas l'ensemble du champ fixé. Le nouveau dispositif mis en place depuis le 1^{er} janvier 2018, qui conduit à imputer les dépenses sur l'attribution de compensation de taxe professionnelle versée à la commune, impose d'autant plus de renforcer la définition des clefs de répartition des charges, les conditions de révision des reversements de fiscalité étant strictement encadrées.

Sur la période 2012-2017, la commune de Perpignan a su maîtriser ses charges de gestion et connaît une progression des produits de fonctionnement, dans un contexte de baisse des ressources institutionnelles (si la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement a baissé de 9,5 M€, la dotation d'aménagement a augmenté de 6,7 M€). La progression de la capacité d'autofinancement a permis à la ville de contenir le recours à l'emprunt pour financer des dépenses d'équipement d'un montant cumulé de 222,4 M€, auxquelles s'ajoutent 28,2 M€ de subventions allouées. Si l'emprunt a été mobilisé à partir de 2015, plutôt que la pression fiscale, la capacité de désendettement reste très en deçà des nouvelles règles prudentielles fixées par la loi de finances 2018, qui fixe à 12 ans le plafond de la capacité de désendettement pour le bloc communal. Ces tendances favorables se confirment en 2018.

La maîtrise des dépenses de personnel structure le pilotage de la politique des ressources humaines. Depuis 2014, les effectifs sur emplois permanents et non permanents ont diminué de 150 agents et les enveloppes annuelles de rémunération des heures supplémentaires ont été réduites

de plus d'un tiers. Le temps de travail s'inscrit aujourd'hui dans le cadre légal, avec la suppression de quatre journées d'absences exceptionnelles. En revanche, le taux d'absentéisme reste élevé et les procédures de recrutement mises en place doivent être systématiquement respectées.

RECOMMANDATIONS

1. Évaluer la démarche de mutualisation conformément aux engagements pris dans les conventions. *Non mise en œuvre.*
2. Définir dans les conventions de gestion des services communs des clefs de répartition vérifiables et opposables. *Non mise en œuvre.*
3. Mettre à profit la période 2019-2021 pour préparer le transfert des services revenant de droit à la communauté urbaine par référence à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
4. Compléter le débat d'orientation budgétaire par une présentation des engagements pluriannuels. *Non mise en œuvre.*
5. Provisionner à hauteur des risques et des charges résultant des engagements de la collectivité. *Non mise en œuvre.*
6. Amortir les immeubles de rapport conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14. *Non mise en œuvre.*
7. Déterminer un montant de redevance tenant compte de tous les avantages procurés au titulaire de l'autorisation. *Non mise en œuvre.*
8. Adopter une délibération sur les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), fixant par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. 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 ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Perpignan a été ouvert le 15 février 2018 par lettre du président de section adressée à M. Jean-Marc Pujol, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 31 octobre 2018.

Lors de sa séance du 17 janvier 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Marc Pujol. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 2 juillet 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA VILLE ET DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Perpignan, 29^{ème} ville de France par sa population (121 934 habitants en 2015), est le chef-lieu du département des Pyrénées-Orientales (457 000 habitants) et la 4^{ème} ville de la région Occitanie. Elle concentre 27 % de la population départementale : Perpignan Méditerranée Métropole (PMM) en rassemble 58 %, et l'aire urbaine de Perpignan, 69 %. La commune connaît depuis plusieurs années une augmentation sensible de sa population légale, moins forte toutefois que celle de l'ensemble du département des Pyrénées-Orientales, concentrée sur l'aire urbaine de Perpignan¹. Cette dernière, seule grande aire urbaine du département avec celle de Saint-Cyprien, compte 317 155 habitants au 1^{er} janvier 2014. L'agglomération de Perpignan gagne 1 650 habitants par an en moyenne entre 2009 et 2014, pour atteindre 198 682 habitants. La ville-centre est moins attractive que sa périphérie.

La dernière étude de l'Insee sur les disparités de revenus dans le pôle urbain de Perpignan fait état d'une pauvreté monétaire concentrée dans la ville-centre : le taux de pauvreté, déjà élevé dans la région (16,7 % en 2012), est proche de 30 % à Perpignan. Ce taux est de 18 % pour la ville de Toulouse, 25,5 % pour Montpellier, 28 % pour Nîmes. Le revenu moyen par habitant de la commune de Perpignan est inférieur de 20 % au revenu moyen national par habitant de l'ensemble des collectivités². La proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville est de 26,6 %.

M. Jean-Marc Pujol, maire de Perpignan est également président de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole. L'EPCI, créé en 2001 autour de quatre communes, a connu une forte évolution de son champ d'intervention, qui comprend aujourd'hui 36 communes et 260 000 habitants. Le périmètre du groupement s'est stabilisé en 2011 sous forme de communauté d'agglomération (CA) et a connu une nouvelle évolution, au 1^{er} janvier 2016, en se transformant en communauté urbaine (CU). L'organisation de PMM repose aujourd'hui, d'une part, sur la création de pôles territoriaux (transferts de compétences, de services, du personnel pour 25 communes qui composent l'EPCI) et, d'autre part, sur le principe de la convention de gestion (transferts de services et du personnel différés pour les 11 communes restantes). Le passage en communauté urbaine renforce l'exercice par l'intercommunalité des principales compétences liées à la proximité. Cette évolution n'est pas sans incidences sur la nature des relations entre la ville-centre et l'EPCI.

¹ Évolution moyenne annuelle (source Insee) 2009-2014 : commune de Perpignan + 0,5 %, aire urbaine de Perpignan + 1,1 %, département des Pyrénées-Orientales + 0,9 %.

² Perpignan : 10 697 €. Le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités est de 14 316 € (source : contrat de confiance).

2. LA GOUVERNANCE

2.1. La direction générale des services

2.1.1. L'organisation de la direction générale des services

La commune de Perpignan a, depuis 2014, recentré l'organisation de la direction générale : l'administration services est passée de six départements³ à quatre pôles, le directeur général des services (DGS) pilotant directement le pôle ressources⁴.

Le pôle « projet de territoire et équipements structurants », animé par le directeur général des services techniques (DGST), contribue à la mise en œuvre du projet de territoire. Il reprend très largement l'ancienne organisation, avec sept directions : direction de l'aménagement et de l'urbanisme, de l'habitat et de la rénovation urbaine ; direction de la maintenance et du patrimoine bâti ; direction des travaux neufs et du patrimoine bâti ; direction de l'équipement urbain ; direction des études et travaux de l'espace public ; direction de la commande publique et du parc auto.

Le pôle « proximité, services à la population » regroupe la direction de la police municipale, la direction des mairies de quartier, de proximité, la direction de la population et du domaine public, la direction de l'hygiène et de la santé publique et la direction du cadre de vie. Il est animé par un directeur général adjoint des services (DGAS) auquel est rattachée directement la mission transversale de gestion urbaine de proximité.

Le pôle « citoyenneté, vie sociale, culturelle, sportive et éducative » regroupe quatre directions, deux services et une mission (direction des sports ; direction de la culture ; direction de l'action éducative et de l'enfance ; direction du patrimoine historique et archéologique ; service centres sociaux ; service politique jeunesse). Il est animé par un DGAS auquel est rattachée directement la mission transversale politique de la ville. Au 1^{er} janvier 2016, la direction du développement social, de la jeunesse et de la politique de la ville est créée autour des deux services et de la mission.

Le pôle « ressources », enfin, éclaté précédemment entre trois DGAS, est aujourd'hui rattaché directement au DGS. La mission « catalanité », qui lui était rattachée, relève aujourd'hui du cabinet du maire.

2.1.2. Les recrutements sur les emplois de direction

Le DGS dirige l'ensemble des services de la commune dont il coordonne l'organisation sous l'autorité du maire. Il est secondé, le cas échéant, par un ou plusieurs DGAS. Les emplois de direction relèvent des décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 pour les DGAS et DGS et n°s 90-128 et 90-129 du 9 février 1990 pour les emplois de DGST et de DST.

Les emplois de direction, dénommés également emplois fonctionnels, sont des emplois permanents nécessairement créés par délibération. En l'espèce, celles-ci n'ont pas été produites à la chambre : en effet, la délibération du 30 juin 2017 portant modification du tableau des effectifs ne permet pas de justifier de la création d'emplois fonctionnels, et donc le recrutement des emplois

³ Proximité, citoyenneté et sécurité publique ; vie sociale, culturelle, sportive, éducative ; services techniques ; affaires générales ; finances, gestion et systèmes d'information ; ressources humaines.

⁴ La masse salariale a ainsi été diminuée de moitié (832 000 € en 2013, 420 000 € en 2014).

de direction actuels. L'ordonnateur est invité à régulariser la situation en faisant délibérer le conseil municipal sur la création des emplois fonctionnels.

Le recrutement sur un emploi de direction peut revêtir deux formes. Le détachement est la modalité d'occupation courante de l'emploi fonctionnel par un fonctionnaire. Les emplois de DGS et de DGST peuvent également être pourvus par voie de recrutement direct, dans les communes de plus de 80 000 habitants, sur la base de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : dans cette hypothèse, ils n'entraînent pas la titularisation des agents contractuels dans la fonction publique territoriale. S'agissant des DGAS, le seuil de population pour ce mode de recrutement était fixé, jusqu'à une date récente, à 150 000 habitants⁵.

Perpignan ne relevant pas de cette strate, les DGAS ne pouvaient être recrutés que par la voie du détachement. Ce principe a été contourné puisqu'un agent responsable de l'un de ses trois pôles⁶ a été recruté par contrat, à compter du 1^{er} juin 2017. Si l'ordonnateur ne conteste pas l'irrégularité constatée par la chambre, il souhaite attendre l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique pour régulariser cette situation.

2.2. Le cabinet du maire

2.2.1. Les emplois de collaborateurs de cabinet

Par délibération du 16 avril 2014, le conseil municipal a décidé de créer quatre emplois de collaborateur de cabinet et de fixer leur rémunération, conformément à l'article 18 du décret du 18 juillet 2001 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale. La ville respecte l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet fixé à quatre pour les communes de 100 000 à 250 000 habitants. Deux des quatre emplois autorisés par l'organe délibérant ont été pourvus, aux postes de directeur de cabinet et d'adjoint au directeur de cabinet. L'inscription du montant des crédits affectés à ces recrutements a été soumise à l'organe délibérant.

Les conditions de rémunération et d'emploi du directeur de cabinet entre avril 2014 et novembre 2018 appellent les observations suivantes :

- la référence de la rémunération, qui était initialement celle de l'indice correspondant à la hors échelle lettre A2, pour un emploi à temps complet, a été portée à celle de l'indice hors échelle lettre B Bis 3^{ième} chevron, dès le 1^{er} mai 2014, l'intéressé exerçant, à compter de cette date, ses fonctions sur un temps non complet estimé à 84,30 % ; le régime indemnitaire est également supérieur à celui attribué le mois précédent ;
- sa position statutaire n'a pu être clairement établie : la direction des ressources humaines n'a pas été en mesure de préciser si l'intéressé, fonctionnaire territorial, était encore en disponibilité⁷ au moment de son recrutement comme directeur de cabinet, avait démissionné de la fonction publique territoriale, ou relevait d'un autre cadre.

⁵ La loi du 6 août 2019 a porté le seuil à 40 000 habitants. La modification de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 reste soumise à un décret d'application portant sur les conditions d'emploi, de rémunération et de sélection des candidats permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics.

⁶ L'affectation de cet agent sur des fonctions de DGAS ne souffre pas d'ambiguïté, compte-tenu de sa position dans l'organigramme et de la délégation de signature dont il bénéficie.

⁷ La chambre rappelle que la disponibilité pour convenances personnelles est accordée après demande écrite du fonctionnaire, soumise à avis préalable de la commission administrative paritaire (CAP) de la collectivité, par période maximale de 3 ans renouvelable dans la limite de 10 ans sur l'ensemble de la carrière.

Un autre agent a été nommé collaborateur de cabinet par voie de détachement, à compter du 17 avril 2014. L'arrêté portant mise en détachement pour occuper un emploi de cabinet est incomplet : les fonctions, le temps de travail, les droits à congés, les droits et obligations de l'agent, ou encore les règles disciplinaires et les cumuls d'activités durant l'exercice des fonctions ne sont pas précisés. Il en est de même des avantages en nature ou encore de l'attribution d'éventuels frais de représentation et de déplacement. En réponse, l'ordonnateur précise qu'un avenant au contrat sera signé, précisant au collaborateur de cabinet ses droits et obligations.

2.2.2. Les services du cabinet

Plusieurs services sont rattachés au cabinet : la direction « communication - protocole - chef de cabinet (service décoration, imprimerie) », y compris la communication interne, dépend fonctionnellement et hiérarchiquement du cabinet du maire et la partie « animation de la ville », initialement rattachée à l'office de tourisme, en dépend également. Enfin, un secrétariat des élus et un chargé de mission complètent cette organisation.

La chambre rappelle qu'un directeur de cabinet ne peut diriger des services municipaux, les agents occupant des emplois de cabinet ne pouvant être regardés comme intégrés à la hiérarchie de l'administration de la collectivité. Les services concernés doivent donc être rattachés à la direction générale des services. L'ordonnateur indique avoir mis fin au rattachement du service événements, animations et affaires catalanes, après avis du comité technique.

2.3. Les collaborateurs de groupe d'élus

Les agents contractuels recrutés au titre de collaborateurs de groupe d'élus le sont par contrat à durée déterminée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite du mandat électoral de l'assemblée délibérante, et, le cas échéant si ces contrats sont renouvelés au-delà de six ans, pour une durée indéterminée. Cette qualité est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent de la collectivité et ne donne droit à aucune titularisation⁸.

Les délibérations portant création des emplois des deux agents recrutés en qualité de collaborateur de groupe d'élus par la ville n'ont pas été produites à la chambre.

2.4. Organisation et fonctionnement

2.4.1. L'organisation de la fonction de *management*

La collectivité a arrêté une charte de *management*, interne, en 2014, afin de poser les fondements de la politique communale en matière de *management* et d'encadrement. L'objectif était de réfléchir aux principes et valeurs partagés pour faire émerger une culture commune. Cette charte rappelle certaines valeurs, comme, le respect, la solidarité, l'exigence, l'équité, la loyauté, la reconnaissance, la responsabilité ou encore la transparence. La ville s'appuie sur un travail du CNFPT pour préciser les différents niveaux de *management* : la direction générale, l'équipe stratégique, les directeurs, les *managers* intermédiaires, ou encore, les *managers* de proximité. Des outils et des démarches à mettre en place ont été identifiés, avec en particulier, la mise à jour des fiches de poste, le respect du caractère obligatoire des entretiens annuels individuels, l'organisation

⁸ Article 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

de groupes de travail sur des projets transversaux ou encore, pour l'ensemble des *managers*, une réunion inter service élargie, à l'initiative de la direction générale.

2.4.2. La mutualisation des emplois de direction

Dans le cadre d'une première démarche de partage de services, la ville et l'EPCI avaient souhaité rapprocher leur direction générale adjointe « proximité ». Il s'agissait de satisfaire à des objectifs de meilleure organisation des services des deux collectivités avec un référent unique traitant de l'ensemble des problématiques liées à la proximité. Cette organisation devait permettre une plus grande réactivité et efficacité de l'ensemble des services. La convention initiale d'une durée de deux années, renouvelable, devait débiter le 1^{er} janvier 2016 et s'organiser autour d'un partage de temps de travail du DGAS « proximité » et de son secrétariat. Cette mutualisation de l'emploi de DGAS a pris fin le 1^{er} juin 2017. Aucune autre expérience de mutualisation de tout ou partie de l'équipe de la direction générale n'a été renouvelée depuis. L'ordonnateur précise vouloir, pour l'heure, figer son organisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'organisation administrative de la commune de Perpignan s'est structurée autour d'une administration générale des services composée de trois DGAS et du DGS directement responsable du pilotage des fonctions ressources : finances, RH, SI, juridique, direction de l'optimisation des ressources. La direction de la communication était, jusqu'à une date récente, rattachée de manière irrégulière au cabinet du maire.

Le recrutement sur les emplois fonctionnels s'est effectué en l'absence de délibération portant création de ces emplois. Il en est de même des emplois de collaborateur de groupe d'élus. En recrutant un agent contractuel sur un emploi de DGAS, l'ordonnateur s'est, par ailleurs, affranchi des règles statutaires. La commune est invitée à procéder aux recrutements à ces emplois, de manière conforme à la réglementation.

3. LES MUTUALISATIONS DE SERVICES

Les pratiques de coopération et de mutualisation entre la commune et son groupement à fiscalité propre sont antérieures à la transformation de la communauté d'agglomération (CA) en communauté urbaine (CU). Les deux structures avaient, dans un premier temps, souhaité organiser la mise en commun de leurs moyens par des mises à disposition partielles de services. Depuis la création de PMM au 1^{er} janvier 2016, des services communs aux deux organismes complètent cette démarche. La mise en place du schéma de mutualisation devait prolonger et structurer ces initiatives en particulier pour évaluer les résultats et suivre les évolutions⁹.

Cette démarche de mutualisation des moyens, limitée à la commune de Perpignan et à PMM¹⁰, est aujourd'hui à l'arrêt. En 2017, le remboursement par PMM des services mutualisés de la commune ne représente finalement que 6 % (1,28 M€) de l'ensemble des flux financiers constatés entre les deux structures (21,2 M€). Ils concernent essentiellement le remboursement des

⁹ Extrait du rapport sur la mutualisation des services et projet de schéma de mutualisation (26 juin 2016).

¹⁰ Forme de mutualisation dite ascendante.

dépenses exécutées dans le cadre de la convention de gestion (transfert de compétences) et des prestations de services réalisées par la ville pour le compte de PMM.

3.1. Le cadre d'intervention et les orientations générales

3.1.1. La démarche de mutualisation

Les premières formes de coopération et de mutualisation entre les deux structures ont relevé des fonctions ressources (service social, agent ACFI), et de la fiscalité avec la création d'un observatoire fiscal, par mise à disposition partielle des services de la ville. À partir de 2016, la ville de Perpignan et PMM ont formalisé et renforcé cette démarche, dans un schéma dédié, structuré en deux périodes, 2016-2018, 2018-2020, et six orientations¹¹.

tableau 1 : Actions relevant du schéma de mutualisation 2016-2020

Période 2016-2018	Création d'un service commun Foncier-Patrimoine
	Création d'un service commun Juridique et Assurances
	Création d'un service commun Informatique
	Réflexion sur l'organisation de la fonction urbanisme intégrant la question de l'administration du droit des sols
	Réflexion sur la prévention de la délinquance, à partir du transfert du pilotage et de l'animation des dispositifs locaux de prévention de la délinquance (mutualisation possible avec les services et programmes de prévention de la délinquance et de la jeunesse)
	Premiers repérages pour mutualiser la gestion des ressources humaines (service social, retraites)
Période 2018-2020	Les domaines de mutualisations seront esquissés au fur et à mesure des bilans intermédiaires et du suivi de l'avancée du schéma de mutualisation (les opportunités seront analysées régulièrement dans le cadre du plan d'action annuel et de son évaluation)

Source : ville de Perpignan, schéma de mutualisation du 27 juin 2016 de PMM

Ont ainsi été créés trois services communs (au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT), selon un protocole de travail formalisé (état des lieux précis et contradictoire des services objet de la mutualisation, définition du périmètre, adaptation des organigrammes, organisation des mobilités des agents). Cette démarche a abouti à la création effective de directions mutualisées, avec un rattachement « ville » : au 1^{er} juillet 2016, une direction de la gestion immobilière mutualisée (8 agents) ; au 1^{er} octobre 2016, une direction des affaires juridiques et assurances mutualisée (10 agents) ; enfin, au 1^{er} janvier 2017, une direction du numérique (44 agents). Le choix de ces supports fonctionnels mutualisés (juridique, informatique, foncier et patrimoine) renforce la synergie entre les deux structures et participe à un meilleur pilotage de ces politiques à l'échelle du bloc communal.

¹¹ Renforcer la cohésion du territoire, développer les services à la population, développer et renforcer les expertises, mobiliser et valoriser les ressources humaines, construire une organisation efficiente à l'échelle du territoire pour faire face aux baisses de ressources des collectivités territoriales et rechercher la performance des organisations, garantir la lisibilité et la transparence de la démarche de mutualisation.

Les projets ultérieurs, qui devaient se déployer en deux phases (2016-2018 et 2018-2020), n'ont pas abouti. Dans sa réponse, le président de PMM explique cette situation par la nécessité de consolider les résultats obtenus par la création des services communs et l'impact budgétaire de toute nouvelle création sur les dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI, aujourd'hui plafonnées par le contrat de maîtrise financière conclu avec l'État. Toutefois, le remboursement de charges liées aux services communs est directement imputé sur l'attribution de compensation (AC) depuis le 1^{er} janvier 2018, ce qui est de nature à encourager les deux structures à reprendre ce processus.

3.1.2. Une évaluation des services mutualisés à renforcer

Les modalités de financement des fonctions mutualisées devaient garantir la transparence, avec la volonté de rester dans l'enveloppe de moyens consacrés par le bloc communal avant la mutualisation. Cette dernière devait, par ailleurs, faire l'objet d'une évaluation au terme de la première année de fonctionnement par le comité de pilotage¹² dédié, et les résultats présentés au comité stratégique¹³, afin que ce dernier confirme ou amende le dispositif : cette évaluation n'a pas été entreprise.

Si le rapport 2017¹⁴ sur l'état d'avancement du schéma de mutualisation dresse un bilan quantitatif des actions menées par les trois services communs et fait état de perspectives ou objectifs pour l'année à venir, il ne permet pas d'apprécier les effets de la création de ces services communs sur le niveau de service rendu, et ne comporte pas d'élément financier permettant d'apprécier le coût de chacun de ces services.

Même si l'ordonnateur fait valoir que les élus métropolitains sont satisfaits du professionnalisme et des apports des services mutualisés, la ville est invitée, en liaison avec son intercommunalité, à renforcer l'approche quantitative par un bilan qualitatif et financier des mutualisations, et à en apprécier l'intérêt effectif, conformément à leurs engagements¹⁵. Le cas échéant, cette évaluation pourrait même être élargie à tous les services mutualisés, y compris ceux antérieurs à la transformation de la CA en CU, pour avoir une vision globale et une évaluation des bénéfiques supposés.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

1. Évaluer la démarche de mutualisation conformément aux engagements pris dans les conventions. *Non mise en œuvre.*

3.2. La mise à disposition partielle de services

Les différentes conventions de mise à disposition partielle de services de la ville à la communauté obéissent à des modalités de remboursement différenciées, faisant intervenir des

¹² Comité de pilotage : évalue, met en commun et arbitre les scénarios, composé notamment, des VP, adjoint RH Perpignan, maires des communes concernées, les DGS et DGA concernés, organisations syndicales.

¹³ Comité stratégique : oriente, décide et présente, composé notamment, du président, des deux premiers VP PMM, du VP PMM RH, des deux DGS, du cabinet.

¹⁴ Rapport 2017 sur l'état d'avancement du schéma de mutualisation des services de Perpignan Méditerranée Métropole et de ses communes membres (du 09/01/2018).

¹⁵ Les deux structures pourraient utilement s'appuyer sur les comités stratégiques et de pilotage qui ne se sont pas formellement réunis en 2017-2018 pour entreprendre cette démarche.

mécanismes qui ne sont que partiellement mis en œuvre. Elles concernent l'observatoire fiscal et les services social, hygiène et santé, décoration.

3.2.1. La convention de mutualisation de l'observatoire fiscal

Une convention de mutualisation de l'observatoire fiscal, conclue le 30 décembre 2011, et renouvelée depuis par tacite reconduction, s'est substituée à une toute première convention de 2004. Cette convention formalise le travail entre les deux structures : la commune apporte son concours à la communauté, pour la mise à jour des rôles de taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale relevant du territoire de la ville de Perpignan. Les moyens mis à disposition ne travaillent que sur les bases fiscales de la commune.

Depuis 2011, l'observatoire fiscal s'est structuré, par un renforcement des moyens humains¹⁶ et matériels¹⁷, et par de nouvelles méthodes de travail¹⁸. La collaboration avec la communauté, désormais communauté urbaine¹⁹, porte en particulier aujourd'hui sur le suivi des locaux professionnels, sur la fiscalité « économique », le suivi des locaux vacants de taxe d'habitation, ou sur la réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux.

L'établissement rembourse annuellement à la commune 50 % des charges de fonctionnement de l'année du service « observatoire fiscal », sur présentation d'un état et de justificatifs incluant le traitement, les charges sociales, les indemnités accessoires et de déplacement des personnels, ainsi que le coût du matériel roulant mis à leur disposition. Le travail de l'observatoire sur les bases fiscales intéresse PMM comme la ville de Perpignan : ceci explique, selon l'ordonnateur, une clé de répartition à « 50/50 », clé qui ne se retrouve dans aucune autre convention. Sont normalement exclus les remboursements des frais de structure et des dépenses de fonctionnement ou d'investissement liés à l'exercice des missions de l'observatoire : pour autant, l'installation de nouvelles solutions informatiques a fait l'objet de remboursements entre 2012 et 2016 pour un montant total de 43 475 € (cf. tableau 21 en annexe).

Compte tenu de la nature des actions menées par ce service, la ville de Perpignan aurait intérêt à préciser avec PMM les conditions de mutualisation de l'observatoire fiscal et en particulier, son périmètre (missions, effectifs), sa gestion (autorité gestionnaire, hiérarchique, fonctionnelle), les dispositions financières (avec la détermination du coût de fonctionnement), le dispositif de suivi du service et les conditions de résiliation. L'ordonnateur, dans sa réponse, précise que la convention doit être effectivement revue, sans pour autant fixer d'échéance.

La forme actuelle de mutualisation de l'observatoire fiscal souligne les limites de cette démarche, celui-ci ayant vocation, à terme, à travailler sur les ressources fiscales de l'EPCI et des 36 communes composant l'intercommunalité. Le président de PMM a indiqué dans sa réponse, qu'à moyen terme, un service mutualisé « observatoire fiscal » devrait pouvoir travailler sur les ressources fiscales de l'ensemble des communes membres, sans préciser toutefois le périmètre d'exercice ni le calendrier de mise en œuvre.

¹⁶ Équipe de six fonctionnaires assermentés au 31/12/2017.

¹⁷ Système d'information géographique, logiciel d'expertise fiscale.

¹⁸ Fiches de procédure, calendrier précis et priorités d'action.

¹⁹ Expression reprise de la présentation de l'observatoire par la direction de l'optimisation de la ressource, du conseil en gestion et aide aux associations.

3.2.2. Les mises à disposition des services, social, hygiène et santé, décoration

Par délibération du 8 juillet 2010, le conseil municipal a autorisé le maire à mettre à disposition de la communauté, une partie des services « ville » : social (cinq agents), hygiène et santé (trois agents), décoration (cinq agents). Depuis, des mises à disposition partielles ont été reconduites, qui ne concernent plus, en 2018, que les services décoration et social.

La communauté rembourse chaque année à la commune-centre, les frais de personnel correspondant aux modalités de la mise à disposition pour l'année écoulée sur la base d'un état incluant le traitement et les charges sociales des agents par service, majorés forfaitairement de 15 % afin de tenir compte des frais de structure. Les durées ou temps des mises à disposition des agents ne sont pas systématiquement précisés dans les conventions. Les demandes de remboursement sont identifiées par service, et portent sur des montants annuels compris, sur la période 2013-2017, entre 48 752 € (2017) et 79 281 € (2016) (cf. tableau 22 en annexe). La commune n'envisage pas la création d'un service commun, le volume d'activité étant considéré comme marginal.

Il n'existe pas d'états annuels dressant la liste exhaustive des recours aux services concernés : seul le service social établit des bilans annuels dans lesquels sont précisées les interventions effectuées pour le compte de la communauté. Cette situation limite la capacité de la collectivité à apprécier si les objectifs poursuivis, visant à « rationaliser le fonctionnement des services et favoriser des économies d'échelles grâce à une gestion efficace des deniers publics », ont été satisfaits. Les effets attendus sur la « bonne organisation des services de chacune des structures » ne sont pas davantage identifiés. La formalisation de ces mises à disposition partielles de services et les conditions de leur mise en œuvre pourraient dès lors être précisées. Par exemple, les modalités de remboursement des frais de fonctionnement du service pourraient utilement être actualisées et s'inspirer des dispositions de l'article R. 5211-16 du CGCT²⁰, avec le calcul d'un coût unitaire de fonctionnement du service²¹. Ce dispositif permettrait ainsi d'assurer une évaluation homogène des charges de tous les services mis à disposition.

3.3. Les services communs

La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine rend possible le rattachement des services communs à la commune. Depuis le 1^{er} juillet 2016, trois directions mutualisées ont ainsi été créées, sur le fondement des articles L. 5111-7 et L. 5211-4-2 du CGCT.

3.3.1. Les directions mutualisées

3.3.1.1. La direction gestion immobilière mutualisée à compter du 1^{er} juillet 2016

La ville a créé un service commun, dénommé « direction gestion immobilière » (DGI)²², sur le fondement de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Les missions assurées par ce service,

²⁰ Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

²¹ Le coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire de la mise à disposition permettrait d'harmoniser les conditions de remboursement par PMM des dépenses engagées par les services mis à disposition sur celles des services communs.

²² CT du 9 juin 2016 : création d'un service commun direction gestion immobilière à compter du 1^{er} juillet 2016 et pour une durée indéterminée.

initialement composé de sept agents, exprimés en équivalents temps plein (ETP), portent principalement sur la gestion locative, le suivi budgétaire (gestion des crédits, suivi des engagements), la gestion du droit de préemption, la gestion immobilière (création d'un inventaire, suivi des transferts, mise en œuvre des acquisitions et cessions immobilière...). Les services sont localisés en ville : le déploiement, initialement évoqué, de permanences installées dans les services de PMM, a été abandonné.

3.3.1.2. La direction affaires juridiques - assurance mutualisée à compter du 1^{er} octobre 2016

La ville de Perpignan et PMM se sont également dotées d'un service commun « direction des affaires juridiques - assurance mutualisée »²³. Ce service, composé initialement de 11 agents (équivalent temps plein ETP), s'organise autour d'un pôle juridique général qui intègre la veille juridique, la sécurisation de l'action publique en amont des procédures, la centralisation de la fonction défense contentieuse de l'entité publique concernée, ainsi que de la fonction dite de « *risk manager* assurance ». La collectivité avait souligné l'intérêt de la mise en place d'un réseau fonctionnel de référents, désignés pour les deux structures. L'animation de ce réseau de référents devait s'organiser autour de rendez-vous thématiques (deux fois par an) et la tenue d'une *newsletter* juridique dédiée aux référents juridiques : la *newsletter* numérique a pu être diffusée avec succès ; en revanche, le réseau fonctionnel n'a pas été mis en place.

3.3.1.3. La direction du numérique, mutualisée (DN) à compter du 1^{er} janvier 2017

Les deux structures se sont également prononcées sur la création d'un service commun de gestion de l'informatique et des télécommunications²⁴, dénommé « direction du numérique ». Ce projet était destiné à homogénéiser et sécuriser les deux systèmes d'information, et à dégager des économies d'échelle tant au niveau des acquisitions que des contrats de maintenance. Il s'agissait également de proposer une « *hotline* » et un service de maintenance unique pour l'ensemble des agents des deux structures.

Les activités du service, initialement composé de 44 agents, portent sur le maintien en condition opérationnelle des infrastructures hébergeant le système d'information commun aux collectivités, la rationalisation du système d'information, le développement d'applications métiers et des services numériques au citoyen. Les agents de PMM sont transférés de plein droit à la ville. Les deux DGS proposent un programme prévisionnel annuel des missions confiées à la direction du numérique, qui devient programme annuel prévisionnel d'exécution des tâches.

3.3.2. Des dispositions financières complexes, partiellement exécutées

En année pleine (2017), le montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement demandé en remboursement à PMM pour la réalisation des missions des trois services communs s'élève à plus de 1 086 000 €. Ce montant ne couvre pas l'ensemble des charges remboursables prévues par les dispositions conventionnelles.

²³ CT du 13 septembre 2016 : création d'un service commun des affaires juridiques et assurances à compter du 1^{er} octobre 2016 et pour une durée indéterminée.

²⁴ CT du 13 septembre 2016 : création d'un service commun de gestion de l'informatique et des télécommunications dénommé « direction du numérique » à compter du 1^{er} janvier 2017 et pour une durée indéterminée.

En premier lieu, pour la réalisation des missions des services mutualisés des directions des affaires juridiques et de la gestion immobilière, les frais de fonctionnement sont remboursés à la ville sur la base d'un coût de fonctionnement au prorata du temps affecté à PMM. La ville détermine le coût de son fonctionnement annuel à partir des dépenses nettes des recettes, inscrites dans le dernier compte administratif. Les parties sont convenues de ce que le coût de fonctionnement correspond aux charges de personnel, aux charges à caractère général liées au personnel et au fonctionnement du service commun (cf. tableau 23 en annexe). Toutefois, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de préciser les modalités de calcul des charges à caractère général liées au personnel et des charges à caractère général liées au fonctionnement du service commun. À ce jour, la ville de Perpignan ne demande pas le remboursement de ces deux postes de charges.

En second lieu, pour la réalisation des missions du service mutualisé de la direction du numérique (DN), le coût du service commun est intégralement pris en charge par les collectivités bénéficiaires du service sur la base d'un coût unitaire (cf. tableau 24 en annexe) et d'une règle de répartition (cf. tableau 25 en annexe).

Les budgets d'investissement et de fonctionnement de la DN sont composés de trois parts : une part concernant les dépenses spécifiques des besoins propres de la ville, de PMM et des dépenses communes aux deux structures. Ainsi, les modalités de remboursement des charges diffèrent selon la capacité des services à l'imputer directement à l'une ou à l'autre des structures. Les charges liées à l'activité du service mutualisé, qui peuvent être directement affectées à l'une ou à l'autre des collectivités, sont supportées directement par les budgets des structures concernées. En revanche, s'agissant des charges communes, le coût unitaire²⁵ est réparti entre les deux collectivités selon les règles de répartition fixées à l'article 9-2 de la convention réglant les effets de la création du service commun. Parmi celles-ci, les charges de personnel sont réparties par application d'un pourcentage correspondant à l'estimation des ressources humaines affectées à la réalisation du programme annuel d'actions de l'exercice de référence : il était de 19 % en 2016. À ces charges de personnel, la ville de Perpignan aurait dû appliquer un taux de 10 % correspondant, selon la convention, aux coûts indirects des agents administratifs. Appliquées à la masse salariale, les charges indirectes sont évaluées par la chambre à 50 000 € par an, et sont censées compenser la prise en charge des salaires et des autres charges non directement imputables au service pour assurer son fonctionnement. La commune n'a pas mis en œuvre cette majoration de 10 % pour charges indirectes. Si elle décidait de l'appliquer, le remboursement pourrait s'élever à plus de 100 000 €.

Il en est de même pour les charges directes : la commune n'a pas demandé le remboursement des dépenses engagées correspondant aux charges directement imputables au service pour assurer son fonctionnement ; l'ordonnateur ne serait, du reste, pas en mesure d'en préciser les modalités de calcul, la convention étant silencieuse sur ce point.

La chambre n'a pas obtenu de justification quant à l'absence d'application de ces dispositions de la convention et relève, au surplus, que la commission de suivi de la convention de gestion des services communs ne s'est jamais réunie.

²⁵ Le coût unitaire de fonctionnement du service est constitué des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement courant.

tableau 2 : Détail des charges de fonctionnement et d'investissement (services communs de 2016 à 2017)

Direction (service commun)	Fonctionnement		Investissement	
	au titre de 2016	2017 (année pleine)		
Gestion immobilière	42 772,2 €	161 472,0 €	- €	- €
Affaires juridiques	45 955,0 €	236 551,0 €	- €	- €
Numérique	- €	500 000,0 €	- €	188 620,0 €
Total	88 727,1 €	898 023,0 €	- €	188 620,0 €

Source : ville de Perpignan

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la commune de Perpignan et PMM s'appuient sur les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGT pour imputer directement sur l'attribution de compensation de taxe professionnelle (AC)²⁶ versée à la commune, les dépenses présentées en remboursement du fonctionnement des services communs. Le mécanisme ainsi rappelé par le président de PMM dans sa réponse, permet à PMM de « sortir du plafond des dépenses réelles de fonctionnement » le remboursement des dépenses, à la ville, qui est ainsi « forfaitisé »²⁷ sur la base d'un montant évalué par la CLECT du 10 décembre 2018, à 935 000 € en charges nettes.

La chambre attire toutefois l'attention de la ville et de PMM sur la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme qui doit conduire la commune et l'EPCI, à renforcer la définition, dans les conventions de gestion des services communs, des clefs de répartition des charges. Celles-ci, vérifiables et opposables, demeurent une condition essentielle à l'équilibre de ce dispositif, obligeant les deux structures à apprécier la cohérence entre les coûts effectivement supportés par la ville et les remboursements exigibles par imputation sur l'AC, et ce, pendant toute la durée du fonctionnement de ces services communs. La chambre invite donc la commune à revoir les conditions dans lesquelles sont déterminés les coûts unitaires, en précisant les modalités de calcul des charges directes et indirectes.

Dans l'hypothèse d'un déséquilibre des relations financières entre des dépenses possiblement évolutives et un remboursement sur AC ainsi rendu forfaitaire, il appartiendra aux deux collectivités de rééquilibrer ce dispositif, et de procéder si nécessaire, à un ajustement des remboursements par une nouvelle révision libre des AC.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

2. Définir dans les conventions de gestion des services communs des clefs de répartition vérifiables et opposables. *Non mise en œuvre.*

3.3.3. L'équilibre général des conventions : un traitement différencié des parties

3.3.3.1. Les dispositions financières et indemnitaires

Les conditions de résiliation prévues aux conventions sont déséquilibrées, au bénéfice de la commune. Chacune des conventions peut être résiliée unilatéralement, à tout moment, par simple décision de l'exécutif de l'une ou l'autre des parties signataires, notifiée au moins six mois avant l'entrée en vigueur de cette résiliation. En revanche, les droits à indemnisation diffèrent. Une

²⁶ L'attribution de compensation est égale à la différence entre le produit de la taxe professionnelle et des compensations afférentes versées par l'État et perçues, avant la réforme de la taxe professionnelle, par chaque commune, et le coût net des charges relatives aux compétences transférées à la communauté, évalué par une commission *ad hoc*. Toutefois, son montant et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibération concordante de l'intercommunalité et des communes (article 1609 nonies C-V du code général des impôts).

²⁷ Sauf à ce que la CLECT n'examine à nouveau la cohérence entre les charges supportées effectivement par la ville pour le fonctionnement des services communs et le montant imputé sur l'AC.

indemnisation correspondant au coût des agents transférés ou recrutés pour l'exercice du service commun pourrait être exigée par la ville dans l'hypothèse où la communauté entendrait résilier la convention. Toutefois, aucune indemnisation n'est prévue dans l'hypothèse inverse. L'ordonnateur justifie cette différence de traitement par le nécessaire ajustement de la dimension de ses services, et par son obligation de devoir supporter les charges de personnel et de structure dans l'hypothèse d'une résiliation unilatérale par PMM. Or le même raisonnement peut être opposé à la commune : la résiliation à son initiative obligerait PMM à supporter les coûts de la suspension de ces activités et la création de services communautaires pour assurer leur prise en charge. Si le président de PMM souligne effectivement que, de manière générale, la résiliation d'une convention de création d'un service commun est susceptible de poser des difficultés, la commune et l'EPCI pourraient trouver un intérêt certain à préciser les conditions de résiliation pour éviter de telles difficultés en maintenant les conditions opérationnelles du système d'information de ces deux structures pendant une période transitoire suffisante.

En matière d'investissement, les dépenses d'équipement communes aux deux structures, sont prises en charge par la commune, laquelle en conserve la propriété en cas de résiliation, malgré le remboursement prévu par PMM de 50 % du montant des investissements et amortissements des matériels et logiciels mis en commun. Ces dispositions conventionnelles rendent ainsi la communauté urbaine très dépendante des installations communes au fonctionnement des deux structures, même si le président de PMM informe la chambre d'une modification partielle à venir de ce mécanisme, avec un remboursement par la ville du montant non encore amorti de l'investissement financé par la communauté urbaine.

3.3.3.2. L'exécution des conventions de mutualisation

Les conventions ne prévoient pas de mécanisme d'arbitrage permettant de réguler les différends en matière de programmation des travaux confiés aux directions mutualisées. Seule la convention réglant les effets de la création de la direction mutualisée des affaires juridiques, prévoit un dispositif régulateur, faisant intervenir le DGS de la ville, puis celui de PMM, et enfin le maire et le président. Un suivi contradictoire de l'application de la convention est théoriquement assuré par une commission de suivi des services communs²⁸, compétente pour dresser un bilan annuel partagé de la mise en œuvre des conventions de mutualisation, examiner les conditions financières et leur évolution dans le temps notamment au regard de l'évolution des effectifs, et proposer toute action relative à un meilleur fonctionnement du service commun. Cette même commission de suivi dresse l'inventaire annuel actualisé, et doit adresser à PMM, avant le 31 janvier de chaque année, le bilan d'activités de chacun des services communs.

Ce bilan, qui devait être intégré au rapport sur l'avancement du schéma de mutualisation, n'a pas été dressé.

La chambre invite la commune à revoir les obligations des parties à la convention de gestion des services communs et à rétablir ainsi une forme d'équité de traitement, en particulier en matière d'acquisition de la propriété des investissements communs aux deux structures. La convocation effective des instances de suivi des services communs permettrait d'assurer une meilleure exécution de la convention et sa nécessaire adaptation.

²⁸ La commission de gestion des services communs composée de 11 membres (4 élus ville et PMM et 7 directeurs et directeurs généraux des deux structures).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les mutualisations entre la commune de Perpignan et la communauté d'agglomération, puis à partir de 2016, la communauté urbaine, empruntent des formes juridiques différentes qui s'expliquent par le caractère empirique de la démarche de mise en commun de moyens. Aujourd'hui, la mise à disposition partielle de services de la ville-centre et la création de trois services communs illustrent une pratique de mutualisation ascendante qui a pu renforcer les liens entre les deux structures. Cette démarche est aujourd'hui suspendue.

Les mutualisations donnent lieu entre les deux structures à des flux financiers qui ne couvrent pas le champ des obligations conventionnelles que les parties ont entendu se fixer. L'estimation des dépenses de fonctionnement des services communs supportées par la commune et présentées à PMM pour remboursement est complexe et pour certains postes de charges, peu précise. La transparence des relations financières entre les structures s'en trouve amoindrie, alors que les enjeux financiers sont significatifs.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les dépenses présentées en remboursement du fonctionnement des services communs impactent directement l'AC versée à la commune. La mise en œuvre de ce nouveau mécanisme doit conduire la commune et l'EPCI, à renforcer la définition, dans les conventions de gestion des services communs, des clefs de répartition des charges, obligeant les deux structures à apprécier la cohérence entre les coûts effectivement supportés par la ville et les remboursements exigibles par imputation sur l'AC, et ce, pendant toute la durée du fonctionnement de ces services communs.

4. LE FINANCEMENT DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES

En abaissant à 250 000 habitants le seuil de création des communautés urbaines, la réforme territoriale issue de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale a permis à la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée, qui exerçait déjà d'importantes compétences (eau et assainissement, collecte et traitement des déchets), de se transformer en communauté urbaine (cf. tableau 26 en annexe).

L'exercice des compétences par la CA s'opérait sans transfert effectif des moyens, les communes assurant, pour le compte du groupement, la gestion des compétences transférées. Une convention financière précisait les conditions de remboursement de la CA aux communes, des dépenses ainsi exposées, à l'euro-l'euro.

Avec la création de PMM au 1^{er} janvier 2016²⁹, le principe du remboursement à l'euro-l'euro continue d'organiser les rapports financiers entre la commune et la nouvelle communauté urbaine. La commune se voit confier « à titre transitoire »³⁰ la gestion de certaines compétences. Une convention de gestion, en application de l'article L. 5215-27 du CGCT, précise les conditions dans lesquelles, pour la période 2016-2017, la commune devait assurer la gestion des compétences transférées sur son territoire.

²⁹ Création de PMM par arrêté du préfet du département des Pyrénées-Orientales du 24 décembre 2015.

³⁰ Délibération n° 2015-336 du conseil municipal de la ville de Perpignan réuni le 14 décembre 2015.

4.1. L'évaluation des transferts de charges et l'impact sur l'attribution de compensation ville de Perpignan

4.1.1. L'évaluation du transfert des charges

Consécutivement au transfert des compétences intervenu dans le cadre de la transformation de la CA en CU, l'évaluation des charges transférées a été ajustée pour tenir compte du transfert de la compétence voirie, du financement du contingent communal au budget du SDIS, ainsi que des charges relevant de l'équilibre social de l'habitat (OPAH, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre) et de la politique de la ville. Les évaluations successives des charges sont retracées, pour information, dans le tableau 27 en annexe.

Le conseil municipal a acté, par délibérations successives, l'impact sur l'AC du transfert des compétences voirie et financement du contingent communal au SDIS ; puis, dans un second temps, le retour sur AC d'une partie de la participation hydraulique et d'une intégration dans l'AC des reversements annuels liés à la collecte spécifique des déchets.

La chambre observe que la délibération du conseil municipal ne peut approuver, simultanément, le montant des charges transférées, et fixer le montant des AC puisque le rapport de la CLECT doit être adopté avant que ne soit fixé le montant de l'AC.

Sur le fond, les rapports soumis à l'assemblée délibérante ne permettent pas d'apprécier les conditions dans lesquelles les charges et les recettes ont été déterminées. Le rapport présenté par le président de PMM, en réponse aux remarques de la chambre, porte principalement sur l'ajustement de l'évaluation de la compétence voirie. Les délibérations et les autres rapports de la CLECT, communiqués par la commune, ne précisent ni les méthodes d'évaluation, ni les années de référence. L'évaluation des retours sur AC est encore moins explicite : il en est ainsi, par exemple, de la compétence collecte spécifique des déchets et d'un retour sur AC de 1 M€.

La chambre rappelle les obligations en matière d'approbation du montant des charges transférées et de fixation du montant des AC, et invite l'ordonnateur à renforcer l'information de l'assemblée délibérante sur les modalités de l'évaluation des charges transférées.

4.1.2. L'évolution de l'attribution de compensation de la commune de Perpignan

4.1.2.1. Le vote du produit fiscal GEMAPI et le reversement d'AC

La CLECT du 15 novembre 2013 a examiné le principe d'une participation de la communauté d'agglomération aux syndicats hydrauliques, à hauteur de 7,20 € par habitant DGF 2011. Cette participation est directement déduite des AC de chacune des communes membres de l'intercommunalité, soit, pour Perpignan, un montant de 869 587,20 €. Quatre années plus tard, lors de la CLECT du 15 décembre 2017, pour tenir compte de l'instauration de la taxe liée à l'exercice par PMM des compétences relevant de la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations (GEMAPI), il a été acté un retour sur AC de 50 % de ce montant, soit 434 793 €. Selon l'ordonnateur, le retour de 50 % en 2017 aurait dû être complété, en 2018, par un second retour d'AC des 50 % restants.

Ce retour sur l'AC intervient plus d'un an après la décision du conseil communautaire du 19 septembre 2016 d'instaurer la taxe facultative GEMAPI rendue possible par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le produit

fiscal d'environ 5,3 M€ complété des « participations hydrauliques » devait pourtant permettre à la communauté de faire face à ses nouvelles obligations, autour d'un programme de travaux de protection contre le risque inondation, estimé par le président de PMM à plus de 30 M€. Les débats de l'assemblée communautaire instaurant la taxe facultative GEMAPI ne font nullement état d'un reversement partiel de ce produit sous forme d'AC, correspondant à tout ou partie de l'équivalent des contributions hydrauliques de 2013.

Dans leurs réponses, l'ordonnateur et le président de PMM soulignent que ce retour de fiscalité qualifié de « communale » fait suite à l'approbation du rapport CLECT à l'unanimité des communes membres de PMM et intervient au terme du mécanisme de la révision libre de l'AC. Toutefois, la chambre constate que la mise en œuvre de ce mécanisme financier de reversement est rendu possible par le vote de la taxe GEMAPI sur la base d'un montant de produit supérieur à ce qui était nécessaire pour financer le programme d'intervention initial, puisque le solde de ce produit est reversé aux communes, dont Perpignan. Les dispositions de l'article 1530 bis du code général des impôts³¹ qui autorise l'institution et la perception de cette taxe pour les seuls besoins de financement des actions relevant de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ne sont donc pas respectées. La chambre rappelle également que le dispositif de l'attribution de compensation n'a pas pour finalité d'accentuer la pression fiscale sur le contribuable local et ne saurait avoir pour conséquence de générer un effet d'aubaine pour les communes.

4.1.2.2. Les prestations de collecte et de nettoyage spécifiques

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'EPCI exerce la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés. Dans ce cadre, il confie, par voie de convention, certaines prestations de collecte et de nettoyage spécifiques mises en œuvre sur le territoire de la commune de Perpignan.

La maîtrise des prestations de collecte et de nettoyage spécifiques

PMM a décidé d'attribuer la prestation de collecte au porte-à-porte, de tri et à de valorisation des déchets encombrants du territoire communautaire à l'association « Accompagnement par l'emploi des personnes en difficulté » (AEPI), par marché à bons de commandes, ce pour un montant annuel de 245 000 € HT ; 719 tonnes d'encombrants ont été collectés en 2017³².

La communauté urbaine s'appuie également sur les services de la ville de Perpignan pour la prise en charge de prestations spécifiques de collecte (dont les encombrants), et le nettoyage de certains équipements de collecte en point d'apport volontaire. Une convention³³ a été conclue à cet effet pour une durée de deux ans, le terme en étant fixé au 31 décembre 2017. Le montant de ces prestations était estimé, à la date de la signature de la convention, le 7 avril 2016, à 1 M€. La

³¹ Article 1530 bis du CGI : I. - Les communes qui exercent, en application du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du présent code, instituer et percevoir une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, y compris lorsqu'elles ont transféré tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes dans les conditions prévues aux articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales.

³² Rapport annuel 2017 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

³³ Sur la base du fondement des articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT.

facturation présentée par la ville à la communauté progresse fortement en 2017, passant de 942 000 € en 2016, à 1,3 M€, soit + 38 % en un an.

tableau 3 : Recettes constatées par la ville au titre de la collecte en porte à porte, au tri et à la valorisation des déchets encombrants du territoire communautaire

Recettes constatées	Recettes 2016	Recettes 2017
Collecte des cartons des commerçants	115 134 €	158 738 €
Nettoiemment des conteneurs enterrés	170 974 €	235 725 €
Nettoiemment des colonnes aériennes	166 245 €	229 206 €
Collecte des des encombrants	490 550 €	676 331 €
Total	942 903 €	1 300 000 €

Source : ville de Perpignan

Sur cette courte période, les effectifs progressent de plus de 40 %, et le coût du service de 38 % (cf. tableau 28 en annexe).

En réponse au constat de la chambre qui souligne que la fixation du niveau de service et de rémunération liée aux moyens affectés au service échappe à la communauté, l'ordonnateur précise que « l'évolution du coût des prestations mises à la charge de PMM tient compte des capacités financières de l'EPCI au regard du niveau de service attendu par la commune et pour lequel elle se trouve le plus souvent la mieux placée ». Toutefois, si la convention fait état d'un « montant des prestations estimé à 1 M€ par an », aucune disposition n'entend fixer un niveau de service ou de limites plancher ou plafond aux remboursements exigibles. Les relations financières entre PMM et la ville ne sont pas suffisamment détaillées puisqu'il est seulement mentionné que « la ville émettra des titres de recettes trimestriels afin que PMM rembourse, à la ville de Perpignan, le coût des prestations réalisées ».

S'agissant du contenu de cette prestation « ville », et notamment de sa cohérence avec les actions relevant du marché passé par PMM avec l'AEPI, la ville facture à PMM le remboursement de 18 agents « ville de Perpignan » affectés tout au long de l'année pour la « collecte des encombrants ». Pour autant, à la lecture de la convention et du marché, il est difficile de comprendre l'articulation des interventions de chacune des collectivités pour la collecte des encombrants, les documents disponibles étant silencieux sur ce point. L'ordonnateur précise, en complément, que l'AEPI intervient lors de tournées programmées par PMM suite à des rendez-vous pris par des particuliers, les agents de la ville intervenant sur les dépôts sauvages. La commune et le président de PMM soulignent que « les agents de la ville étant constamment sur le terrain, ils étaient les plus à même de traiter ces déchets ». Toutefois, malgré la demande de la chambre, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire les plannings journaliers des agents concernés, sur le premier trimestre 2017.

La pérennisation des ressources

En 2018, la commune de Perpignan et PMM ont souhaité mettre un terme au mécanisme de facturation, en compensant les charges futures supportées par la ville par un retour sur l'AC.

La chambre relève l'absence de cohérence entre le coût 2017 de prise en charge de ces prestations par la ville (1,3 M€), et le montant de reversement d'AC (1 M€). Interrogé sur cette différence et sur une éventuelle augmentation du niveau de service, dépassant alors le reversement initial d'AC, l'ordonnateur n'écarte pas un remboursement de la différence, sur la base d'une nouvelle convention de prestation de service, par facturation adressée à PMM. Par ce double

mécanisme, la ville pérennise ainsi des ressources à un montant fixé à 1 M€, conserve la maîtrise de l'exercice de ces compétences, dont le coût effectif est par nature fluctuant d'une année sur l'autre, et fait supporter à PMM tout surcoût à venir. La chambre rappelle l'obligation revenant aux parties de veiller à l'équilibre dans le temps de ce dispositif, qui les oblige à apprécier dans le temps la cohérence entre les coûts effectivement supportés par la ville et les remboursements exigibles par imputation sur l'AC.

Enfin, si le législateur a prévu plusieurs hypothèses dans lesquelles le montant des AC peut être révisé, la chambre souligne qu'il y a lieu de distinguer les procédures de révision liées à des modifications structurelles des composantes, et les procédures dérogatoires liées à des facteurs exogènes³⁴. Si celle dite de révision libre des AC³⁵ permet d'introduire tout critère, afin de déterminer le montant et les conditions de leur révision, elle reste néanmoins encadrée³⁶ et ne saurait être un moyen pour les communes de bénéficier d'un retour de produit fiscal prélevé pour financer la compétence déchets par la communauté urbaine.

4.2. La convention de gestion

4.2.1. Une gestion des compétences communautaires encadrée par convention

La ville exerce les compétences de PMM dans le cadre d'une convention de gestion d'une durée initiale de deux ans. Cette convention règle principalement l'exercice de deux compétences : la voirie, et l'équilibre social de l'habitat (cf. tableau 29 en annexe). La commune bénéficie d'un remboursement à l'euro-l'euro par la communauté urbaine, dans la limite d'un plafond de dépenses, qui s'avèrera théorique.

tableau 4 : Les conditions financières de la convention de gestion

Dépenses et recettes liées à l'exercice des compétences	Modalités de remboursement
Commune engage et mandate les dépenses et encaisse les recettes au regard de l'évaluation des charges transférées et sur la base du programme pluriannuel d'investissement adopté par la ville	CU assure la charge des dépenses nettes des recettes, réalisée par la commune
Commune s'acquitte des remboursements d'échéances des emprunts historiques, des taxes et redevances associés	Fonctionnement : avance par 12ième de l'évaluation de la charge transférée convenue par convention, ajustement en fin d'année
Commune sollicite toutes subventions, encaissements	Investissement : avance trimestrielle de 25 %, après consommation de l'avance, CU procédera trimestriellement au remboursement des dépenses réalisées
CU bénéficie du FCTVA	
Redditions des comptes avec la production d'un état des dépenses acquittées et des recettes perçues, accompagné des copies des factures	

Source : convention de gestion du 25 février 2016

Une annexe précise les montants 2016 des dépenses de fonctionnement (total de 17 903 392 € dont 7 474 145 € de dépenses de fonctionnement hors personnel et 10 428 246 € de dépenses de personnel), des recettes de fonctionnement (1 351 461 €), des dépenses d'investissement pour la mise en œuvre de la compétence voirie (7 865 000 €) et des autres

³⁴ Diminution des bases de fiscalité professionnelle ou changement du montant des charges transférées.

³⁵ Remodelage du périmètre intercommunal, besoin de mutualisation des ressources.

³⁶ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

compétences relevant de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de la commune (5 135 000 €).

Les dépenses supplémentaires doivent préalablement être autorisées par PMM³⁷. L'ordonnateur reconnaît que ces dispositions contractuelles n'ont pas été respectées. La chambre rappelle que si la convention de gestion prévoit un remboursement à l'euro-l'euro des dépenses engagées par la ville, ce remboursement reste conditionné à l'accord préalable des parties, quant aux dépenses supplémentaires nécessaires, et des moyens RH à affecter à l'exercice de ces compétences.

4.2.2. Une gestion transitoire qui tend à se pérenniser

Conformément à l'article L. 5215-27 du CGCT, une convention de gestion peut régler la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant des attributions de la communauté urbaine, à une commune ou plusieurs communes membres. Elle ne peut qu'être transitoire et concerner des services ou équipements devant demeurer marginaux au regard des compétences relevant du groupement.

Le président de PMM a fait part au préfet³⁸ des difficultés rencontrées pour mener à bien le transfert des services, en raison de sa complexité au plan administratif, technique et organisationnel. Il a demandé une première prolongation de la convention de gestion jusqu'au 31 décembre 2020. Le préfet a autorisé, en août 2017, la prolongation de la convention de gestion jusqu'au 31 décembre 2018, limitée aux compétences « opérations programmées d'amélioration de l'habitat et résorption de l'habitat insalubre, voirie dont signalisation et éclairage public », les autres compétences devant être transférées avant la fin de l'année 2017.

Devant l'incapacité des deux collectivités à mettre un terme à ce dispositif transitoire, le préfet a finalement autorisé la signature d'une nouvelle convention de gestion, triennale, couvrant les exercices 2019 à 2021. La chambre recommande à la commune d'utiliser utilement le temps ainsi accordé pour préparer le transfert effectif des services et des agents concernés par le processus de transfert de compétences initié en 2015.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

3. Mettre à profit la période 2019-2021 pour préparer le transfert des services revenant de droit à la communauté urbaine par référence à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

4.2.3. L'exécution financière de la convention de gestion

Depuis le 26 février 2016, la convention de gestion a subi de nombreuses modifications (avenants 1, 2, 3 et 4 ; cf. tableau 30 à tableau 34).

Les dépenses réelles de fonctionnement progressent d'une année sur l'autre. La différence entre les demandes de remboursement présentées en fonctionnement par la ville au 31 décembre 2017 et l'évaluation initiale des charges au 31 décembre 2015 est estimée à plus de 766 000 €, au

³⁷ Article 3 de la convention de gestion « la commune met en œuvre tous les moyens au bon fonctionnement des compétences qui lui sont confiées dans la limite du plafond de dépenses figurant dans l'annexe 3 ».

³⁸ Par courrier du 20 avril 2017.

terme des deux premiers exercices. Cette tendance haussière a conduit le préfet à préciser les modalités de remboursement portées à la nouvelle convention de gestion 2019-2021. La communauté remboursera à la commune, sur justificatifs, le montant correspondant aux dépenses nettes supportées par la commune, dans la limite maximum d'un plafond annuel des dépenses, déterminé par application des dispositions du contrat de confiance en matière financière (application d'un taux annuel de croissance de 1,2 % aux dépenses réelles de fonctionnement 2017).

4.2.3.1. Des dépenses de fonctionnement en progression

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 2,75 % (+ 340 983 €) sur la période 2016-2017. Par rapport à leur évaluation par la CLECT, l'écart est encore plus sensible (+ 6,40 %).

Les dépenses de fonctionnement hors personnel

Les dépenses nettes des recettes de fonctionnement hors personnel ont faiblement progressé entre 2016 et 2017 (+ 23 822 € soit 1 %). L'augmentation des dépenses de fonctionnement hors personnel de 2,80 %, soit 5 132 538 € en 2017, est compensée par la progression des recettes de fonctionnement (+ 116 213 €) sur la même période.

Toutefois, ces dépenses demeurent supérieures à l'évaluation faite par la CLECT, de plus de 17 % (2 251 224 € en dépenses exécutées 2017, contre 1 922 245 € en évaluation CLECT).

Les dépenses de personnel

Les dépenses nettes de personnel progressent de plus de 3 % entre 2016 et 2017, pour s'établir à 10 490 118 €. Elles sont supérieures de 4,3 %, à leur évaluation par la CLECT (10 052 399 €).

Les dépenses nettes de fonctionnement

Si l'ordonnateur rappelle que « ces dépenses sont directement liées au projet de territoire commun à la ville et à PMM, pour faire de Perpignan une véritable destination touristique », le lien entre la progression des dépenses et l'amélioration sensible du service n'a pas été établi.

Pour l'exercice 2016, l'ordonnateur considère que les résultats découlant de la prise en compte des dépenses nettes de l'année (+ 3,56 % pour s'établir à 12 400 359 €) sont conformes aux données retenues par la CLECT, avec une évolution qu'il qualifie de maîtrisée. La chambre ne partage pas cette analyse : en 2016, la diminution des recettes sur contrats aidés des personnels affectés à ces services, estimée par la ville à 106 000 €, représente moins du quart de 425 715 €, soit la différence entre le montant des dépenses exécutées en 2016 (12 400 359 €), et leur évaluation au 31 décembre 2015 (11 974 644 €). Cet écart trouve son origine dans la progression des dépenses nettes hors personnel (+ 305 157 €), en particulier du poste « dépenses dont travaux en régie » (+ 269 309 €). Elles portent sur la propreté urbaine, l'éclairage public, les aménagements urbains et équipements de voirie. Elles progressent ainsi de plus de 5 % sur un an, par rapport à l'évaluation de la CLECT.

Pour l'exercice 2017, l'ordonnateur considère également que l'évolution des résultats en dépenses nettes de l'année (+ 6,41 % pour s'établir à 12 741 342 €) est « en grande partie liée à une baisse des recettes sur contrats aidés des personnels affectés sur les compétences transférées ». La chambre ne partage pas davantage cette explication : selon l'estimation des services de la ville, la baisse des recettes sur contrats aidés entre 2016 et 2017 est de 25 484 €³⁹. Cette diminution de recettes ne peut donc expliquer l'augmentation des dépenses nettes de fonctionnement de près de 341 000 €. L'écart provient de la forte progression des dépenses de personnel (+ 291 676 €), supérieure à celle du glissement vieillesse-technicité (GVT)⁴⁰ et à la progression des charges salariales.

4.2.3.2. L'exécution des dépenses d'investissement

L'exécution des dépenses d'investissement reste conforme au plafond des dépenses relevant des programmations pluriannuelles des investissements (PPI).

4.2.3.3. Des discordances dans la reddition des comptes

La convention de gestion prévoit qu'un ajustement intervient en fin d'exercice, qui doit permettre la reddition des comptes et garantir le remboursement à l'euro-l'euro des dépenses de fonctionnement nettes des recettes perçues par la ville de Perpignan et PMM. Il apparaît, après clôture de l'exercice 2017, que les dépenses de fonctionnement nettes globales des deux entités ne coïncident pas, la différence s'élevant à 237 900,42 €.

Ce constat renvoie à la question des travaux en régie qui ont fait l'objet d'un double traitement comptable, tant dans les comptes de la commune que de PMM, avec des conséquences en matière de droits au remboursement du FCTVA. Les états produits par le comptable public recensent neuf factures imputées dans chacune des deux comptabilités pour un montant de 124 426,97 €. La chambre a demandé la rectification de ces opérations, de sorte que les travaux en régie effectués par la ville dans le cadre de l'exécution de la convention de gestion soient enregistrés dans les seules écritures de PMM. L'ordonnateur a souhaité revoir en conséquence sa procédure interne pour clarifier le traitement comptable de ces opérations. Le comptable public a confirmé la régularisation en cours.

4.2.3.4. Des retards dans le traitement des demandes de remboursement

Au 27 mars 2017, la commune était en attente du règlement de dépenses de 2016 pour un montant de 928 435 €. Elles concernaient tant l'exécution de la convention de gestion, que le remboursement de services partiellement mis à disposition ou communs aux deux entités. Au 16 octobre 2018, le montant des remboursements en attente intéressant plus précisément l'exécution de la convention de gestion et les services communs, atteignait 889 284,50 €. Depuis ce constat, les titres de recettes ont été finalement recouverts.

³⁹ Baisse des recettes contrats aidés entre 2016 (recettes de 182 206 €) et 2017 (156 721 €) de 25 484 €.

⁴⁰ Le GVT illustre l'effet de structure qui intègre les effets d'ancienneté et de promotion des agents et l'effet généralement négatif des flux d'entrée et de sortie des effectifs (remplacement des partants par des agents en principe bien moins rémunérés en début de carrière).

4.3. L'exécution du contrat de confiance en matière financière

La ville et PMM, qui figurent parmi les collectivités et EPCI à fiscalité propre entrant dans le champ de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ont signé le contrat de confiance avec l'État. L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités territoriales correspond à un taux annuel de croissance de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017⁴¹, en valeur et périmètre constants. Ces taux peuvent être modulés au regard des critères démographiques et de construction de logements.

La commune de Perpignan se voit ainsi appliquer une modulation de 0,15 point, au regard du critère de revenu moyen par habitant ou de proportion des résidents en quartiers prioritaires de la politique de la ville, et de 0,10 point au titre du critère d'évolution des DRF. Le taux d'évolution annuel maximum, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement 2017, est donc de 1,45 % pour la collectivité. Au terme de l'exécution de la première année de ce dispositif, la commune de Perpignan respecte le contrat, avec une diminution des DRF 2018 de 1,1 % par rapport à la base de DRF 2017 (soit - 3,8 M€).

S'agissant de PMM, le contrat de confiance a fixé le montant des DRF en 2018 à 77 468 993 €, soit une augmentation de 1,20 % par rapport à la base retenue en 2017. Les DRF 2018 telles qu'elles ressortent de la réponse du président de PMM sont de 77 753 818 € avant retraitement et de 76 437 153 € après retraitement. Les DRF 2018 ont ainsi été neutralisées par la prise en compte d'un montant de dépenses nouvelles exposées au titre du transfert de la compétence PLU au 1^{er} janvier 2018, et par la création du budget annexe du conservatoire à rayonnement régional de musique, de danse et d'art dramatique. Elles tiennent également compte du « transfert de compétences avec effet retard », qui prend acte du décalage entre le coût prévisionnel du transfert de compétences intervenu en 2016 (estimation), et la comptabilisation effective de son coût (réalisations 2016 et 2017).

Sur ce dernier point, l'organisation des relations financières entre la ville et la communauté urbaine revêt une importance particulière. En effet, la chambre a constaté que le décalage observé entre l'évaluation par la CLECT des charges transférées et l'exécution financière de la convention de gestion entre la commune et PMM s'expliquait par le principe du remboursement non plafonné, à l'euro-l'euro et les modalités actuelles de définition du niveau de service. Or le président de PMM, dans sa réponse, ne différencie pas ce qui relève de l'effet retard (qui doit nécessairement être pris en compte dans le calcul des DRF 2018 à neutraliser) de ce qui relève d'un choix de gestion en 2016 et 2017, dont les montants ne peuvent être présentés comme relevant des DRF 2018 à neutraliser.

La chambre constate aussi que l'usage de techniques budgétaires modifie l'équilibre de ce contrat qui prend 2017 comme année de référence. Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'imputation directe sur l'AC des charges supportées par les services communs (0,9 M€) et des prestations de collecte et de nettoyage spécifiques (1 M€) permet à PMM de ne plus faire apparaître ces remboursements à la commune de Perpignan comme des dépenses devant relever du plafond des DRF 2018⁴² porté au contrat de confiance.

⁴¹ Article III de l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴² Les charges supportées en 2017 par les services communs et les prestations de collecte et de nettoyage spécifiques relevaient de la base 2017 des DRF.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans l'attente de la mise en place d'une organisation susceptible de pouvoir assurer l'exercice des compétences communautaires, la commune assure leur gestion par un dispositif transitoire, initialement de deux ans, mais qui a dû finalement être prorogé.

Son exécution n'a pas été satisfaisante, la ville conservant, de fait, la pleine maîtrise de la mise en œuvre de compétences communautaires. Les mécanismes de régulation contractuels ont été ignorés, et ce défaut de suivi a participé à l'augmentation des coûts de gestion, aujourd'hui très largement supérieurs à l'évaluation initiale effectuée par la CLECT.

Cette situation a conduit le préfet à introduire dans la nouvelle convention de gestion 2019-2021 un mécanisme de plafonnement du remboursement de ces dépenses. Les parties doivent désormais respecter les dispositions conventionnelles qu'elles se sont imposées et mettre à profit la période 2019-2021 pour préparer le transfert des services revenant de droit à la communauté urbaine.

5. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1. L'information financière et budgétaire

5.1.1. La qualité de l'information financière et budgétaire

Sur la période examinée, le rapport d'orientation budgétaire (ROB)⁴³ s'est enrichi, avec un rappel des opérations ou actions menées dans le cadre du projet territorial de la ville de Perpignan. La commune produit également un rapport annuel sur la situation en matière de développement durable, et sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes⁴⁴. Il en est de même s'agissant de la tenue des annexes budgétaires et du respect des obligations de mise en ligne des documents budgétaires⁴⁵. La commune a également mis en œuvre le rapport sur la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs institué par la loi NOTRÉ⁴⁶.

L'attention de l'ordonnateur est toutefois appelée sur la qualité de l'information en matière d'engagements pluriannuels : si les projets d'investissement du budget principal et des budgets annexes sont énumérés dans la présentation générale à l'assemblée délibérante à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB), il n'existe pas de présentation agrégée permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les dépenses programmées, année après année. Le rapport ne présente pas non plus budgétairement les dépenses d'équipement à venir, qui ont pourtant fait l'objet d'une programmation dans le cadre des programmes pluriannuels d'investissements (PPI). La chambre avait déjà relevé, à l'occasion de son précédent contrôle, l'absence de cadrage financier des projets allant au-delà du budget de l'année soumis au vote. L'ordonnateur fait valoir que l'exercice de la prévision budgétaire à moyen terme est délicat dans un environnement socio-économique et

⁴³ Article L. 2312-1 du CGCT.

⁴⁴ Articles L. 2311-1-1 et L. 2311-1-2 du CGCT.

⁴⁵ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 pris en application de l'article 107 de la loi NOTRÉ.

⁴⁶ Article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRÉ) imposant aux communes de plus de 10 000 habitants de présenter à leur conseil municipal, dans les deux mois précédant le vote de leur budget, un rapport d'orientation budgétaire comportant notamment une présentation de la structure et de l'évolution de leurs dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Elle a également instauré l'obligation d'organiser un débat sur ce rapport et celle de l'acter par une délibération spécifique.

réglementaire instable et ne souhaite pas présenter les opérations d'investissement au-delà de celles inscrites au budget primitif. Cette présentation ne respecte pas la réglementation : l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit, en effet, que le ROB présente les engagements pluriannuels envisagés.

Par ailleurs, dans la présentation des opérations portées au ROB, les dépenses d'équipement qui relèvent de l'exercice des compétences de la ville ne sont pas distinguées de celles qui relèvent de PMM⁴⁷. Le caractère synthétique de la rédaction du rapport d'orientation budgétaire peut ainsi prêter à confusion : il en est ainsi lorsque l'ordonnateur indique que « les dépenses d'équipement d'environ 46 M€⁴⁸ peuvent être financées avec un recours à l'emprunt moins important que les emprunts remboursés, ce qui permet de baisser la dette » : or plus de 10 M€ de ces dépenses relèvent des compétences de l'EPCI.

La chambre invite donc l'ordonnateur à renforcer l'information portée au ROB par une présentation des engagements pluriannuels et par une rédaction plus précise.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

4. Compléter le débat d'orientation budgétaire par une présentation des engagements pluriannuels. *Non mise en œuvre.*

5.1.2. La qualité des prévisions budgétaires

L'appréciation des taux d'engagement budgétaire et des taux de réalisation permet de mesurer la pertinence effective des prévisions. Les crédits votés en section de fonctionnement sont exécutés à près de 100 %. Sur la période 2012-2017, les taux de réalisation de la section d'investissement, restes à réaliser inclus, sont satisfaisants : ils sont compris entre 82 % et 89 % en dépenses et entre 73 % et 87 % en recettes.

tableau 5 : Taux d'exécution budgétaire

Section investissement dépenses	2012	2013	2014	2015	2016	2017
crédits ouverts (BP, DM, RAR n-1)	112 330 694,50	124 375 648,40	111 328 108,54	110 309 934,61	119 745 921,85	131 725 107,61
mandats émis	59 927 515,43	71 980 019,42	62 099 240,85	63 334 114,37	60 758 148,78	74 652 053,50
RAR	33 860 896,59	34 123 846,01	29 287 668,76	33 551 416,32	43 090 220,09	43 199 304,81
crédits annulés	18 542 282,48	18 271 782,97	19 941 198,93	13 424 403,92	15 897 552,98	13 873 749,30
taux d'exécution budgétaire	83,49%	85,31%	82,09%	87,83%	86,72%	89,47%
Section investissement recettes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
crédits ouverts (BP, DM, RAR n-1)	107 332 894,00	117 374 374,00	111 559 493,00	116 877 276,00	117 795 243,00	127 891 066,00
titres émis émis	45 873 940,00	53 741 469,33	48 356 166,54	60 661 286,05	49 001 893,95	63 137 574,95
RAR	33 330 225,76	47 174 027,89	44 008 983,15	41 466 043,71	48 493 206,70	48 203 590,28
crédits annulés	26 128 728,24	16 458 876,78	19 194 343,31	14 749 946,24	20 300 142,35	16 549 900,77
taux d'exécution budgétaire	73,79%	85,98%	82,79%	87,38%	82,77%	87,06%

Source : données CA

5.1.3. La qualité de l'information sur la gestion pluriannuelle des investissements

La PPI établie par les services n'est pas présentée aux conseillers municipaux, qui ne sont pas davantage informés à l'occasion du processus d'adoption du budget, la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement n'étant pas mise en œuvre. L'absence de gestion pluriannuelle des crédits d'équipement peut gêner l'exacte appréciation des inscriptions budgétaires annuelles : les programmes sont dès lors inscrits pour leur valeur totale sur un exercice, les dépenses et les recettes afférentes étant reportées sur les exercices ultérieurs en fonction de leur

⁴⁷ ROB 2017 requalification de certaines voiries, opérations de propreté urbaine.

⁴⁸ La ville reprend comme dépenses d'équipement les données CA 2017 mandats émis.

exécution. L'information du conseil municipal en matière de gestion pluriannuelle des investissements ne permet pas de donner une parfaite visibilité à moyen et long termes.

5.2. La fiabilité des comptes

5.2.1. Les travaux en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même, réalisées par son personnel avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production.

En l'espèce, la ville n'enregistre au compte 23 « Immobilisations en cours » que les seuls achats de fournitures. Par ailleurs, il s'avère, au vu de l'examen des pièces justificatives, qu'une partie de ces travaux correspondent à des dépenses d'entretien ne pouvant pas être qualifiées d'immobilisations créées.

La commune pourrait améliorer l'évaluation des travaux en régie, d'une part, en y incluant les charges de personnel, et en reconsidérant, d'autre part, la nature même des travaux déclarés. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise vouloir mettre en œuvre cette préconisation.

5.2.2. Le respect des obligations de provisionnement

La collectivité ne procède pas à l'inscription de provisions pour risques et charges à son budget. L'ordonnateur affirme que si un risque était avéré, il serait provisionné.

S'agissant des contentieux en cours, l'ordonnateur estime qu'inscrire des provisions serait de nature à montrer à des tiers intéressés par le contentieux, les doutes de l'institution sur leur issue favorable. La chambre demande que, conformément aux dispositions légales, une provision pour litiges et contentieux soit constituée *a minima* dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité.

La commune connaît, hors contentieux ouverts, des risques susceptibles d'être provisionnés : il en est ainsi pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur le compte épargne temps (CET), qui affiche au 31 décembre 2017, un solde de plus de 57 000 jours épargnés. L'ordonnateur souligne l'absence de monétisation du CET et met en cause le principe même de provisionnement. La chambre constate que la collectivité a dû régler une partie des jours épargnés au-delà du plafond de 60 jours au titre du précédent CET. Ce règlement, qui portait sur une dépense de plus de 400 000 €, a dû être étalé sur quatre exercices. En outre, l'obligation de provision ne se limite pas aux CET « monétisables » et doit pouvoir couvrir toutes les conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (remplacement des personnels bénéficiant de plein droit des congés accumulés sur son CET, prise en compte en épargne retraite au sein du régime de la retraite additionnelle de la fonction publique – RAFP).

Enfin, le comptable public a communiqué la liste des créances, par extrait des cotes de plus de 1 000 € dont le recouvrement paraît compromis. Le total s'élève à plus de 1 300 000 €, et porte sur près de 100 créances. Conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT, il appartient à l'assemblée délibérante de constituer une provision à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir d'informations communiquées par le comptable public. Si l'ordonnateur estime, dans sa réponse, que ces créances font l'objet, chaque année, d'une inscription en non-

valeur au budget primitif de la commune⁴⁹, il existe des indices de difficulté de recouvrement ou de contestation sérieuse qui font que les créances doivent être considérées comme douteuses. La valeur des titres pris en charge dans la comptabilité de la collectivité étant supérieure à celle attendue, il existe potentiellement une charge latente si le risque se révèle qui, selon le principe de prudence, doit être traitée par le mécanisme comptable de la provision, en tout ou partie, en fonction de la nature et de l'intensité du risque.

La chambre rappelle l'obligation de constater des provisions conformément aux principes comptables de prudence, de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et concours à la fiabilité des résultats de fonctionnement des collectivités. De plus, aux termes de l'article L. 2321-2 du CGCT, certaines dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires ; elles ne dépendent donc pas de l'appréciation de l'ordonnateur.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

5. Provisionner à hauteur des risques et des charges résultant des engagements de la collectivité. *Non mise en œuvre.*

5.2.3. Les budgets annexes

Les activités concernées par les budgets annexes sont peu importantes. Seuls quatre des six budgets annexes recensés au 31 décembre 2017 ont été mouvementés. Ils relèvent de la nomenclature budgétaire et comptable M4, dédiée aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) : il s'agit du périmètre de restauration immobilières Saint-Mathieu, de la régie du parking Arago, et des immeubles commerciaux. La ZAC du Foulon relève pour sa part de la nomenclature budgétaire et comptable M14. Par délibération du conseil municipal du 30 juin 2016, le budget annexe « abattoirs » a été dissous, et les résultats de clôture au 31 décembre 2015 ont été repris au budget principal 2016 de la ville.

5.2.3.1. L'équilibre des flux réciproques entre budget principal et budgets annexes

Des écarts sont constatés entre les budgets annexes (BA) et le budget principal (BP), qui correspondent à l'absence du remboursement par les BA de frais de gestion, considérés comme non significatifs, ou de travaux réalisés en régie, de faibles montants, comptabilisés sur le budget principal au lieu de l'être sur le budget annexe concerné. L'ordonnateur précise qu'à compter de 2019, le budget principal facturera aux budgets annexes la part de personnel affectés à un service relevant d'un budget annexe.

5.2.3.2. Un état de l'actif à rectifier

Les budgets annexes doivent comptabiliser l'ensemble des actifs liés à leurs activités. Or celui du budget annexe « immeubles commerciaux » ne reflète pas la réalité, puisque l'immeuble du Siré est comptabilisé à la fois sur le BP et le BA. Situé au cœur d'un quartier prioritaire politique de la ville, cet immeuble a été acquis pour 330 000 €, le 13 mai 2004, sur les crédits du budget principal. La commune a ensuite procédé à des travaux d'aménagement importants et l'immeuble a été valorisé en conséquence, à hauteur de 1 390 115 € dans l'état de l'actif du budget principal.

⁴⁹ Créances admises en non-valeur 6541 : 32 011 € (2017), 58 510 € (2018) ; créances éteintes 6542 : 38 603 € (2017), 139 326 € (2018).

La ville a ensuite décidé de continuer d'affecter les dépenses de réhabilitation au budget principal, et de n'imputer sur le budget annexe « immeubles commerciaux », créé en 2005, que les travaux effectués en rez-de-chaussée pour une valeur nette de 109 795 € au 31 décembre.

5.2.3.3. Des immeubles productifs de revenus à amortir

La commune tire des revenus de la location de l'immeuble du Siré et d'un second bâtiment dénommé « école d'infirmières ». Les deux bâtiments relèvent de la catégorie des immeubles affectés à une activité professionnelle ou commerciale et à ce titre, les activités générées sont individualisées dans un budget annexe « immeubles commerciaux ». S'agissant d'immeubles productifs de revenus, la chambre rappelle qu'il appartient à la ville de procéder à leur amortissement, et que cette dépense est obligatoire. Cela suppose que, préalablement, l'immeuble du Siré soit entièrement comptabilisé dans l'état de l'actif du BA, pour pouvoir être correctement amorti. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise avoir clôturé le budget annexe « immeuble commerciaux » et intégré l'actif dans le budget principal qui sera amorti à compter de 2019.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

6. Amortir les immeubles de rapport conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14. *Non mise en œuvre.*

5.3. La maîtrise des risques financiers

La direction de l'optimisation de la ressource, du conseil en gestion et de l'aide aux associations (ORCGAA) pilote, avec la direction des finances, la maîtrise des risques. La chambre s'est attachée à apprécier les conditions d'exercice de cette mission.

5.3.1. Les risques financiers extérieurs

5.3.1.1. Les garanties d'emprunt

La ville s'engage, en cas de défaillance de l'organisme auquel elle a apporté sa garantie d'emprunt, à payer à sa place les annuités du prêt garanti. Il n'y a pas de délibération-cadre, mais chaque dossier de demande de garantie d'emprunt est délibéré en conseil municipal. Au regard de la règle de la garantie du plafonnement par collectivité territoriale, la part des garanties d'emprunt⁵⁰ accordée au titre de l'exercice 2018 est de 16,4 % (sur les recettes réelles de fonctionnement) selon le budget primitif⁵¹ (elle était de 13,7 % en 2012).

⁵⁰ Règles du plafonnement pour la collectivité : celle-ci ne peut garantir plus de 50 % du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement. Le montant total des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice majoré du montant des annuités de la dette de la collectivité ou de l'établissement ne peut excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement.

⁵¹ Total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice 26 155 147,22 € / recettes réelles de fonctionnement 185 935 914,25 € - en 2012 : taux de 13,71 % CA 2012 annexe p.240 ; en 2016 : taux de 14 %.

5.3.1.2. Les autres engagements donnés ou reçus

La ville n'est pas titulaire de contrat de financement pour l'acquisition d'un bien mobilier ou immobilier de type crédit-bail. Elle n'a pas conclu de contrat de partenariat public-privé (PPP) sur la période examinée.

À l'occasion de son dernier contrôle, la chambre soulignait que, lors du transfert d'un contrat de partenariat à l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) Théâtre de l'Archipel, la commune s'était engagée à rembourser les annuités (part investissement et part fonctionnement), sur toute la durée des 32 années du contrat, et lui recommandait de conduire une réflexion, en lien avec son EPCI, sur la politique à mener en matière d'équipements culturels. Conformément aux engagements, la ville a inscrit au BP 2018, des crédits à hauteur de 5 330 107 €, sachant qu'au 31 décembre 2017 le solde du PPP de l'EPCC Théâtre de l'Archipel était de 28 728 361 €.

La chambre relève toutefois que la ville et son EPCI n'ont pas mené de réflexion générale sur les équipements culturels.

5.3.1.3. La détention de parts sociales

La détention par la commune de parts de capital, pour un montant total de 947 758 €, intéresse principalement la Caisse d'épargne et de prévoyance du Languedoc-Roussillon (304 k€), la société crématiste catalane (213 k€) et la société publique locale (SPL) Perpignan Méditerranée (59 k€). Le risque financier ainsi pris par la commune dans ses satellites, dont elle est actionnaire ou auxquels elle a apporté une dotation de départ, apparaît limité.

5.3.2. Les contrôles exercés par la ville et l'évaluation des politiques publiques

5.3.2.1. Le contrôle interne et les démarches d'évaluation des risques

Les démarches d'évaluation des risques ont été menées prioritairement avec le comptable public, ainsi que la mise en place des procédures de contrôle allégé en partenariat entre comptable et ordonnateur, notamment sur les frais de déplacement et les rémunérations des personnels. La ville a procédé, préalablement, à un audit des procédures de contrôle, et défini un seuil pour le contrôle des paiements sur ces deux postes. Ces procédures ont été complétées par plusieurs chantiers, dont une démarche d'informatisation et de remise en ordre des régies de recettes et d'avances. La direction de l'optimisation procède à l'analyse des rapports des délégataires de service public, et des régies non personnalisées à autonomie financière, pour les présenter en commission des services publics locaux. Depuis quatre ans, la direction intervient davantage sur les questions fiscales liées à l'optimisation des bases ; elle travaille également sur le volet partenariat financier (État, région, département, fonds européen de développement régional FEDER). La commune ne dispose pas, pour autant, d'une cartographie des risques : chaque direction traite les risques qu'elle a identifiés ; il en est ainsi, notamment, de la direction des affaires juridiques mutualisée, avec la production d'une veille juridique et de la commande publique, et de la direction de l'optimisation des ressources, avec la production d'un travail spécifique sur la question de la participation des élus à des organismes extérieurs.

5.3.2.2. Le contrôle de gestion

Le conseil en gestion traite plus particulièrement des tableaux de bord à disposition du DGS, et des questions intéressant l'ensemble des relations avec les partenaires externes. La collectivité n'a pas souhaité développer le contrôle de gestion dans sa dimension « système de pilotage »⁵². Les services ne sont pas dotés de projet de service dans lequel sont déclinés des objectifs et des engagements de services, la connaissance des coûts, des activités et des résultats. La ville ne produit pas d'outils permettant d'apprécier la performance d'une direction ou d'un service sur la base de la connaissance de son coût, de son efficacité ou efficience. Aujourd'hui, le système de pilotage mis en œuvre en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, notamment par le biais d'outils comptables ou statistiques, est très peu présent. La chambre souligne l'intérêt qu'il y aurait à développer le contrôle de gestion, notamment pour une meilleure connaissance des coûts de production des services, en distinguant ceux destinés à faire l'objet d'une tarification, des autres services.

5.3.2.3. L'évaluation des politiques publiques

La ville de Perpignan a une programmation pluriannuelle sectorielle et géographique des investissements sur cinq ans. La PPI permet d'individualiser les équipements par secteur géographique et par thématique (patrimoine culturel, sport, éducation...). En complément, toutes les interventions font l'objet d'une présentation fonctionnelle en dépenses comme en recettes. Mais la collectivité n'est pas en capacité de mesurer l'ensemble de ses interventions dans un domaine particulier et ne peut présenter l'efficacité de ses politiques actuellement mises en œuvre, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La collectivité a entrepris sur la période sous revue une amélioration de la qualité de l'information budgétaire et de la fiabilité de ses comptes. Les efforts doivent être poursuivis, en distinguant, dans le débat d'orientation budgétaire, les dépenses qui relèvent de l'exercice des compétences « ville » de celles « PMM », et en présentant les engagements pluriannuels. Les obligations de provisionnement pour risques et pour charges doivent être mieux respectées. Le renforcement du système de pilotage par le développement du contrôle de gestion permettrait d'avoir une meilleure connaissance des coûts de ses services, de partager ces informations ce qui, de surcroît, assurerait une plus grande transparence dans les demandes de remboursement de services mutualisés ou faisant l'objet de convention de gestion.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

Dans son précédent rapport, la chambre⁵³ constatait une situation financière fragilisée par le poids de l'endettement, et grevée par l'engagement liant la ville et l'EPCC théâtre de l'Archipel. Pour retrouver des marges de manœuvre, la chambre recommandait à la commune de poursuivre l'amélioration de sa capacité d'autofinancement. Depuis sa réélection en 2014, le maire a structuré

⁵² Dimension système de pilotage du contrôle de gestion : atteindre des objectifs préalablement fixés, en suivant et en analysant, à la fois en temps réel et ex post, les réalisations pour en expliquer et en réduire les écarts avec les objectifs.

⁵³ Le rapport d'observations définitives portait sur la période 2007 à 2012.

la conduite de son projet autour de trois axes principaux : la priorité donnée à l'investissement, la maîtrise des dépenses de personnel, et la stabilité de la fiscalité communale.

L'analyse de la situation financière a été effectuée à partir des données des comptes administratifs et de gestion des années 2012 à 2017 et à l'aide de l'outil Anafi des juridictions financières. Si les liens financiers entre BP et BA ont fait l'objet de développements *supra*, l'analyse de la situation financière a porté essentiellement sur le budget principal qui représente plus de 98 % des recettes totales de fonctionnement de la commune en 2017. Les comparaisons aux moyennes sont effectuées par référence aux derniers chiffres publiés en 2018 (exercice 2017) par la direction générale des finances publiques, pour les communes supérieures à 99 999 habitants. Ces moyennes n'ont pas de caractère normatif, les situations qu'elles recouvrent sont différentes, en raison notamment des modes de gestion des services publics locaux ou des modes de gestion des compétences transférées aux intercommunalités à fiscalité propre.

6.1. Une amélioration de la situation financière

Sur la période 2012-2017, les charges de gestion ont augmenté de 2,4 %, et les produits de gestion de 5,6 %. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est en constante augmentation (à la seule exception de l'exercice 2014) pour s'établir au 31 décembre 2017 à plus de 38,44 M€ contre 32,51 M€ en 2012 (+ 5,93 M€), soit 341 €/hab. contre une moyenne nationale de la strate de 162 €/hab. La capacité d'autofinancement brute progresse encore plus fortement sur la période (+ 7,87 M€) (cf. tableau 35).

Les données 2018 confirment cette tendance haussière. Les effets de la diminution des charges de gestion de l'année ont été accentués par une augmentation de 0,46 % des produits de gestion. La capacité d'autofinancement brute progresse ainsi de 2,6 M€.

Le résultat de la section de fonctionnement est toujours positif, en augmentation annuelle moyenne de 8,3 % sur la période, avec des dotations nettes aux amortissements de 9,4 M€ en moyenne annuelle sur la période. En revanche, le résultat de la section de fonctionnement est obtenu sans dotations aux provisions.

tableau 6 : Résultat section de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution 2012/2017
Produits de gestion	172 289 330 €	180 766 730 €	182 718 676 €	185 065 705 €	180 217 332 €	181 855 284 €	1,1%	5,55%
Charges de gestion	140 037 519 €	147 075 132 €	150 399 696 €	151 076 893 €	144 038 656 €	143 409 339 €	0,5%	2,41%
Excédent brut de fonctionnement	32 251 811 €	33 691 598 €	32 318 980 €	33 988 812 €	36 178 676 €	38 445 945 €	3,6%	19,21%
CAF brute	24 491 199 €	25 595 019 €	25 094 821 €	26 981 817 €	29 694 399 €	32 789 843 €	6,0%	33,88%
- Dotations nettes aux amortissements	9 241 626 €	9 798 452 €	9 124 361 €	9 364 218 €	9 190 264 €	9 605 170 €	0,8%	3,93%
- Dotations nettes aux provisions	- 327 765 €	- €	- €	- €	- €	- €		
Résultat section de fonctionnement	15 577 338 €	15 796 568 €	15 970 460 €	17 617 599 €	20 504 134 €	23 184 673 €	8,3%	48,84%

Source : CRC, Anafi

Pour apprécier la CAF nette dégagée par la ville de Perpignan, la chambre a procédé au retraitement du refinancement d'un emprunt à risques dans le cadre du fonds de soutien. Le schéma comptable particulier à cette opération, retenu par la DGFIP, a eu pour conséquence d'augmenter facialement l'annuité 2017 en capital de la dette et, par conséquent, de fausser le calcul de la CAF nette, du financement propre disponible et du besoin de financement. Il convient donc de retraiter les montants de l'annuité en capital de la dette et des nouveaux emprunts de l'année, du montant de l'emprunt refinancé. Le montant de l'emprunt dit « Helvetix USD/CHF » ainsi refinancé est de

3 863 736 €, et correspond au capital restant dû après paiement de l'échéance du 25 septembre 2017.

L'amélioration de la capacité d'autofinancement nette de la ville depuis 2012 a permis à la commune de contenir le recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement, qui sont de 39,4 M€ par an en moyenne entre 2012 et 2015 et de 32 M€ par an depuis 2016. La commune a financé ses investissements par son autofinancement, de nouveaux emprunts (118 M€ au total) et par des prélèvements sur ses réserves à deux reprises, en 2013 et 2014. Le ratio de couverture des investissements par des ressources propres s'établit, en moyenne annuelle sur la période, à 68,3 %. L'exercice 2018 s'inscrit dans ce cycle, avec une progression de la capacité d'autofinancement nette de la commune, de 2,03 M€.

tableau 7 : Financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017 retraité
CAF brute	24 491 199	25 595 019	25 094 821	26 981 817	29 694 399	32 789 843
Résultat section de fonctionnement	15 577 338	15 796 568	15 970 460	17 617 599	20 504 134	23 184 673
Annuité en capital de la dette	17 511 116	17 779 577	18 732 822	17 520 650	18 865 511	20 795 968
CAF nette ou disponible	6 980 083	7 815 442	6 361 999	9 461 167	10 828 888	11 993 875
Recettes d'inv. hors emprunt	20 721 252	15 013 388	14 537 047	18 331 872	14 263 768	15 761 609
Financement propre disponible	27 701 334	22 828 830	20 899 046	27 793 039	25 092 656	27 755 484
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	77,4%	46,7%	57,5%	76,2%	77,7%	84,8%
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	35 781 424	48 849 051	36 358 371	36 458 641	32 276 181	32 711 707
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-13 305 366	-28 745 218	-22 278 309	-13 319 647	-10 656 297	-17 335 935
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	14 621 483	20 555 150	18 390 839	20 962 072	15 611 428	24 201 791
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 316 117	-8 190 068	-3 923 606	7 642 425	4 991 267	6 865 857

Source : CRC, Anafi retraité

6.2. Les facteurs de l'évolution de l'autofinancement

6.2.1. Des produits de gestion en progression, sensibles aux relations financières entre la ville et PMM

Les produits de gestion, de près de 182 M€ en 2017, augmentent de 1,1 % en variation annuelle moyenne depuis 2012 (172 M€). La progression, sur la période, des ressources fiscales propres (+ 7 502 911 €), des ressources d'exploitation (+ 18 435 170 €) compensent la diminution des ressources institutionnelles (- 783 322 €) et de la fiscalité reversée (- 15 702 929 €).

Les ressources fiscales et d'exploitation composent la majorité des produits de gestion de la collectivité, et leur poids relatif augmente : il est de 67 % en 2017, contre 55,5 % en 2012, et une progression de 22 M€ en valeur absolue. La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine s'est traduite par une diminution de la fiscalité reversée (- 15 702 929 €) et une progression des ressources d'exploitation (+ 18 435 170 €), accentuant ainsi entre 2012 et 2017 le rapport entre ressources fiscales (et d'exploitation) et ressources institutionnelles (et fiscalité reversée).

L'exercice 2018 confirme le cycle à la hausse des produits de gestion constaté depuis 2016, avec un taux de croissance annuel de 0,46 %, pour s'établir à 182,68 M€ contre 181,85 M€ en

2017. La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité progresse pour la deuxième année consécutive (de plus de 1 M€) mais ne peut compenser la diminution des ressources fiscales propres, conséquence directe de la perception divisée pratiquement par deux des produits sur activités de service et du domaine (- 2,23 M€ en 2018).

6.2.1.1. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) augmentent de 8,6 % et représentent plus de 50 % des produits de gestion, en moyenne sur la période. Entre 2012 et 2017, les impôts locaux contribuent à hauteur de plus de 87 % des ressources fiscales propres de la commune. De 2011 à 2018, les taux de la fiscalité directe locale sont demeurés inchangés et fixés au-dessus du taux moyen de la strate des communes de plus de 100 000 habitants s'agissant des taux du foncier bâti (TFPB 2017 : 27,46 % contre 23,74 %) et non bâti (TFPNB 2017 : 41,85 % contre 35,70 %), et en-deçà du taux moyen de cette même strate pour la taxe d'habitation (TH 2017 : 18,73 % contre 22,08 %). Le conseil municipal a décidé de porter en 2019 le taux de la TFPB de 27,46 % à 27,32 %.

Les taxes sur les activités des services et du domaine sont en hausse de 7,2 % sur la période ; les droits de stationnements représentent 38,5 % du total en 2017.

6.2.1.2. Les ressources d'exploitation

De 2012 à 2017, les ressources d'exploitation augmentent de 218,8 %, pour s'établir à 26,8 M€, contre 8,4 M€ en 2012, sous l'effet du dispositif de refacturation entre la commune et PMM : cela concerne, d'une part, les mises à disposition de personnel facturées (0 € en 2012, 3 476 109 € en 2013, et 13 584 636 € en 2017) et, d'autre part, les remboursements de frais, qui passent de 70 532 € en 2012 à 4 702 759 € en 2017. Le poids des remboursements de frais facturés à PMM (10,51 M€) représente en 2017, 77 % de l'ensemble de ces produits (13,58 M€).

tableau 8 : Les ressources d'exploitation 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Var. période
Domaine et récoltes	2 146 267	2 230 536	2 351 794	2 372 739	2 340 098	2 314 306	1,5%	7,83%
Travaux, études et prestations de services	3 139 890	3 172 799	3 115 807	3 106 872	3 326 657	3 076 892	-0,4%	-2,01%
Mise à disposition de personnel facturée	0	3 476 109	3 488 615	3 316 708	13 334 725	13 584 636	N.C.	290,80%
Remboursement de frais	70 532	88 078	20 542	33 233	4 316 797	4 702 759	131,6%	6567,58%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	5 356 688	8 967 522	8 976 758	8 829 553	23 318 277	23 678 593	34,6%	342,04%
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	2 979 768	2 857 745	2 667 320	2 790 074	2 972 844	3 086 628	0,7%	3,59%
Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	89 923	93 401	93 561	88 081	96 252	96 328	1,4%	7,12%
= Autres produits de gestion courante (b)	3 069 691	2 951 146	2 760 881	2 878 155	3 069 096	3 182 957	0,7%	3,69%
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	8 426 380	11 918 668	11 737 639	11 707 708	26 387 373	26 861 550	26,1%	218,78%

Source : CRC, Anafi

6.2.1.3. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles baissent de 1,8 %, pour s'établir, en 2017, à 43,06 M€. Entre 2012 et 2017, la part forfaitaire de la DGF baisse de 9 517 595 € (- 9,27 %) alors que la dotation d'aménagement, composante péréquatrice de la DGF, augmente de 6 678 894 €, pour

atteindre en valeur absolue 13 196 387 €. Les autres participations⁵⁴ sont globalement stables sur la période (6,13 M€ en 2017).

Les participations⁵⁵ augmentent de 29,84 % (8,5 M€ en 2017) et compensent partiellement la diminution sensible de la dotation globale de fonctionnement sur la période (- 9,27 %) (DGF 2017 : 27,78 M€). D'un montant de 227 € par habitant en 2017, la DGF demeure supérieure à la moyenne de la strate de référence (205 € par habitant).

6.2.1.4. La fiscalité reversée

L'attribution de compensation perçue par la commune diminue en 2016, en lien avec les compétences transférées à la communauté urbaine, puis augmente en 2017, pour atteindre 14 004 224 €.

Le montant de l'AC revenant à la commune augmente de plus de 750 000 € (5,4 %) entre 2017 et 2018, ce qui s'explique par l'intégration dans l'attribution de compensation 2018 des versements financiers annuels liés à la collecte spécifique des déchets. Cette augmentation intervient après une progression en 2016 de 1,7 % avec le retour sur AC d'une partie de la retenue précédemment opérée au titre des participations communales aux syndicats hydrauliques.

tableau 9 : Progression de l'AC entre 2016 et 2017

CLECT	AC CLECT 2016	AC CLECT 2017	AC CLECT 2018	Projection AC CLECT 2019	Projection AC CLECT 2020
05/12/2016	13 765 900 €	13 569 430 €	13 372 960 €	13 176 490 €	12 980 020 €
15/12/2017		14 004 224 €	14 757 112 €	14 560 642 €	14 364 172 €
Evol. n/n-1		1,73%	5,38%	-1,33%	-1,35%

Source : délibérations du conseil municipal portant fixation des taux d'AC

La commune a perçu au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), pour l'année 2017, un montant de 1 851 136 €. Enfin, depuis 2016, la commune perçoit de son intercommunalité une dotation de solidarité communautaire, de 294 438 €⁵⁶ en 2016, puis de 404 567 € en 2017.

tableau 10 : La fiscalité reversée

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. n-1	Var. annuelle moyenne	Var. période
Attribution de compensation brute	31 586 552 €	31 301 810 €	31 286 352 €	31 286 348 €	13 765 900 €	14 004 224 €	1,7%	-15,0%	-56%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	- €	- €	- €	- €	294 438 €	404 567 €	37,4%	N.C.	
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	376 304 €	810 784 €	1 252 981 €	1 733 154 €	1 877 885 €	1 851 136 €	-1,4%	37,5%	392%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	31 962 856 €	32 112 594 €	32 539 333 €	33 019 502 €	15 938 223 €	16 259 927 €	2,0%	-12,6%	-49%

Source : CRC, Anafi

6.2.2. Des charges de gestion maîtrisées

6.2.2.1. Les charges de gestion : une inversion des tendances observée en 2016

Les charges de gestion progressent sur la période de 0,6 % en variation annuelle moyenne. Toutefois, la période 2012-2017 est marquée par un retournement de tendance en 2016. En hausse

⁵⁴ Dont compensation de l'État au titre des exonérations des taxes foncière et d'habitation.

⁵⁵ Dont participations État 74711, Emplois jeunes 74712, Emplois d'avenir 74718.

⁵⁶ Conseil communautaire de PMM du 11 juillet 2016 : afin de compenser un versement du FPIC (fonds de péréquation intercommunal) inférieur aux prévisions, les élus ont voté à travers la délibération n° 6 une modification de la répartition de celui-ci entre la communauté urbaine et les communes, la dotation de solidarité aux communes (délibération n° 7) a également été impactée.

régulière jusqu'en 2015 (7,9 %), les charges de gestion baissent à partir de 2016 (- 5 % entre 2015 et 2017).

Entre 2012 et 2015, l'augmentation des charges de gestion, de plus de 11 M€, est marquée par une progression des charges à caractère général (+ 2,96 M€), des charges de personnel (+ 8,55 M€), des autres charges de gestion (+ 0,5 M€), et par une baisse des subventions de fonctionnement (- 1 M€).

Entre 2015 et 2017, une inversion de tendance apparaît, avec une diminution des charges de gestion, de 7,6 M€. L'augmentation des subventions de fonctionnement de 0,4 M€ est compensée par les diminutions des charges à caractère général (- 1 M€), des charges de personnel (- 1,4 M€) et des autres charges de gestion (- 5,6 M€) dont 5,5 M€ au titre du transfert à PMM des contributions au SDIS (- 5,5 M€).

En 2017, les subventions de fonctionnement ne participent plus à l'effort de réduction des charges de fonctionnement. L'augmentation des subventions de fonctionnement entre 2016 et 2017 (+ 591 570 €) est atténuée par une nouvelle baisse des charges à caractère général. La contribution des charges de personnel à la diminution de celles de gestion est moins forte en 2017 qu'en 2016.

Cette tendance est confirmée en 2018, avec une diminution des charges de gestion de 1,1 %, conséquence directe d'une diminution des subventions de fonctionnement (- 4,8 %) et des charges de personnel (- 1 %).

tableau 11 : Les charges de gestion (focus 2015-2017)

	2015	2016	Evol Volume	Evol Taux		2017	Evol Volume	Evol Taux
Charges de gestion	151 076 893 €	144 038 656 €	- 7 038 237 €	100,00%	100%	143 409 339 €	- 629 317 €	-0,44%
Charges à caractère général	34 199 222 €	33 824 021 €	- 375 201 €	-1,10%	5%	33 180 139 €	- 643 882 €	-1,90%
Charges de personnel	92 411 303 €	91 522 267 €	- 889 036 €	-0,96%	13%	90 973 761 €	- 548 506 €	-0,60%
Autres charges de gestion	8 979 618 €	3 422 975 €	- 5 556 643 €	-61,88%	79%	3 394 476 €	- 28 499 €	-0,83%
Subvention de fonctionnement	15 486 749 €	15 269 393 €	- 217 356 €	-1,40%	3%	15 860 963 €	591 570 €	3,87%

Source : CRC, Anafi

6.2.2.2. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont contenues sur la période, avec une progression de 1,2 % en variation annuelle moyenne. Les dépenses relevant des moyens généraux sont maîtrisées et s'inscrivent, pour les postes principaux, en diminution sur la période (entretien et réparations, déplacements et missions, frais postaux et télécommunication). Elles restent à un niveau élevé, représentant encore, en 2017, 264 €/hab. contre 233 €/hab. en moyenne annuelle de la strate. Le poids des remboursements de frais progresse fortement à partir de la transformation de la CA en CU en 2016, et s'accroît en 2017, pour représenter 14 % des charges à caractère général.

Les charges à caractère général nettes des remboursements de frais (c/7087) connaissent en revanche une tendance à la baisse, avec une variation annuelle moyenne de - 1,8 % (contre une variation moyenne positive de 1,2 % toutes charges à caractère général confondues).

tableau 12 : Les charges à caractère général nettes des remboursements de frais

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. n-1	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	31 239 123	32 180 251	32 376 591	34 199 222	33 824 021	33 180 139	-1,90%	1,2%
- Remboursement de frais	70 532	88 078	20 542	33 233	4 316 797	4 702 759	8,94%	131,6%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	31 168 592	32 092 173	32 356 049	34 165 989	29 507 225	28 477 380	-3,49%	-1,8%
Poids des remboursements de frais / charges à caractère général	0,23%	0,27%	0,06%	0,10%	12,76%	14,17%		
<i>en % des produits de gestion</i>	18,1%	17,8%	17,7%	18,5%	16,4%	15,7%		

Source : CRC, Anafi

6.2.2.3. Les charges de personnel

Elles progressent de 1,6 % en moyenne annuelle, passant de 83,85 M€ en 2012, à 90,97 M€ en 2017. Elles représentent, en 2017⁵⁷, 63,4 % des charges de gestion, 50 % des produits de gestion, et mobilisent 95,8 % des ressources fiscales propres (en 2014, le produit fiscal ne couvrait pas les charges de personnel). L'exercice 2015 est une année charnière, avec une rupture dans le rythme de progression annuel (0,05 %), puis une inversion de tendance en 2016 (- 0,9 %), confirmée en 2017 (- 0,6 %).

tableau 13 : Évolution des charges de personnel sur la période

	2012	2013	Evol an.	2014	Evol an.	2015	Evol an.	2016	Evol an.	2017	Evol an.	
Charges de personnel	83 857 772 €	89 107 560 €	6,26%	92 367 306 €	3,66%	92 411 303 €	0,05%	91 522 267 €	-0,96%	90 973 761 €	-0,60%	
Evolution Période	6,26%						-1,51%					
Evolution Période	10,15%								-1,56%			

Source : CRC, Anafi

Cette inversion de tendance s'explique à la fois par des suppressions d'emplois budgétaires de contractuels et de personnels titulaires, et par la diminution des enveloppes consacrées aux IHTS (2017). Pour autant, les charges de personnel de Perpignan demeurent en 2017, par habitant, supérieures à la moyenne de la strate de référence (743 € par habitant à Perpignan, contre 687 € par habitant en moyenne de la strate des communes de plus de 100 000 habitants)⁵⁸. L'écart entre le montant en euros par habitant pour la catégorie démographique se stabilise : en 2017, il est de 56 € (55 € en 2016)⁵⁹.

Les charges totales de personnel nettes des remboursements des agents mis à disposition diminuent de 1,02 % alors que les remboursements de personnel mis à disposition progressent de plus de 1,87 %.

tableau 14 : Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle	2017	Var. annuelle
Charges totales de personnel	83 857 772	89 107 560	92 367 306	92 411 303	91 522 267	-0,96%	90 973 761	-0,60%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	3 476 109	3 488 615	3 316 708	13 334 725		13 584 636	1,87%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	83 857 772	85 631 451	88 878 691	89 094 595	78 187 542		77 389 125	-1,02%

Source : CRC, Anafi

⁵⁷ La légère hausse des charges de personnel en 2015 s'explique selon le comptable public par des rattrapages de charges liées à la CNRACL notamment.

⁵⁸ Ratios de niveau Gestion 2017 : Source DGFIP.

⁵⁹ Montant en euros par habitant ville de Perpignan 744 €, pour la catégorie démographique 689 €.

6.2.2.4. Les autres charges de gestion

La forte baisse observée sur la période s'explique par le transfert, en 2016, de la contribution au service incendie à PMM, pour plus de 5,5 M€. Pour autant, hors contribution au service incendie, les autres charges de gestion sont depuis 2014 maîtrisées par la commune, après une augmentation constatée en 2013 et l'augmentation des crédits affectés aux indemnités des élus et aux pertes sur créances irrécouvrables.

6.2.2.5. Les subventions de fonctionnement

Elles baissent jusqu'en 2016 contrairement aux autres charges, puis augmentent à nouveau en 2017, à 15 860 963 € en valeur absolue. Les subventions aux établissements publics (ainsi la subvention au musée Rigaud pour 1,3 M€) et aux associations expliquent la progression de 2017. Elles restent toutefois à cette date à un niveau inférieur à la moyenne nationale de la strate, avec une dépense de 130 €/hab. contre 155 €/hab.

6.3. Le financement des investissements

Entre 2012 et 2017, les dépenses d'équipement cumulées s'élèvent à 222,4 M€, auxquelles s'ajoutent 28,2 M€ de subventions allouées, soit une moyenne de 41,8 M€ sur la période. Après une forte progression en 2013 (48,8 M€ contre 35,7 M€ en 2012), ces dépenses diminuent en deux temps, avec des dépenses de l'ordre de 36 M€ (2014-2015) puis 32 M€ (2016-2017)⁶⁰ qui s'expliquent selon l'ordonnateur, notamment, par le transfert de la compétence voirie à PMM. Les données 2018 s'inscrivent dans cette tendance baissière, avec un niveau de dépenses d'équipement le plus faible sur la période 2012-2018⁶¹.

La commune prévoit, selon le programme prévisionnel des dépenses d'investissement portant de 2018 à 2021, 183 M€ d'investissement sur son territoire, dont plus de 14 M€ pour la réhabilitation de son patrimoine historique. Le montant annuel des opérations projetées reste dans la moyenne annuelle des dépenses d'équipement supportées par la ville sur la période 2012-2017.

Les recettes d'investissement hors emprunt diminuent sensiblement sur la période, en s'établissant à 15,7 M€ en 2017 contre 20,7 M€ en 2012. Cette diminution n'est pas continue sur la période : en 2015, la progression de la CAF nette, du FCTVA, des subventions reçues et des produits de cession a permis à la commune de bénéficier de ressources d'investissement hors emprunt en hausse. La commune mène une politique dynamique de vente de ses actifs, qui se traduit à partir de 2016 par une augmentation sensible des produits de cession, pour un montant de 3,4 M€ contre 1,2 M€ en 2015. Toutefois, cette progression ne permet pas de compenser la chute du produit perçu au titre du FCTVA en 2016 (- 6,7 M€) qui explique cette année-là la baisse des ressources d'investissement reçues hors emprunt. Les recettes d'investissement hors emprunts progressent à nouveau en 2017 (+ 1,5 M€), avec des subventions d'investissement reçues qui augmentent de plus de 2,5 M€ et compensent la diminution des autres postes (FCTVA, TLE, produits de cession).

Les subventions d'équipement versées régressent, passant de 5,4 M€ en 2012 à 2,7 M€ en 2017, ce qui participe à une moindre pression sur le besoin de financement.

⁶⁰ Retour de l'université pour partie en cœur de ville, réhabilitation du patrimoine historique, aménagement des berges, rénovation et agrandissement du musée d'Art Hyacinthe Rigaud, notamment.

⁶¹ Données 2018 : dépenses d'équipement 22,50 M€.

6.4. Fonds de roulement net global, besoin en fonds de roulement et trésorerie

La croissance des ressources stables (+ 4,3 % en variation annuelle moyenne) excède les emplois immobilisés (+ 4,2 % en variation annuelle moyenne) sur la période 2012-2017. Cette situation se traduit par une forte progression du fonds de roulement net global (+ 8,7 %) qui s'établissait à 16,13 M€ en 2017, contre 8,6 M€ en 2012. Il représente l'équivalent de 37 jours de charges de gestion courantes.

Après deux exercices critiques (2013 et 2014) au cours desquels le besoin de financement s'est traduit par une forte mobilisation du fonds de roulement net global (FRNG), avec des prélèvements en 2013 et 2014 à hauteur de 12 113 674 €, le besoin de financement des exercices suivants a été couvert par un recours important à l'emprunt. Le FRNG, négatif en 2014 (- 3 503 285 €), redevient excédentaire à partir de 2015, et s'établit en 2017 à plus de 16 M€. Cette tendance est confirmée en 2018, l'exercice se clôturant par l'absence de besoin de financement propre, le financement propre disponible dégagé par la commune de Perpignan (25,89 M€) couvrant les dépenses d'équipement et les subventions d'équipement de l'année. En mobilisant de nouveaux emprunts à hauteur de 11,45 M€, la commune consolide son fonds de roulement net global⁶².

La trésorerie diminue fortement sur la période et représente en 2017, 1,5 jour de charges courantes. Les remboursements en attente de règlement (3,45 M€) impactent le besoin en fonds de roulement, de presque 15,5 M€ en 2017, et pèsent sur la trésorerie. Si PMM s'était acquittée de la totalité des sommes dues, la trésorerie 2017 de fin d'exercice (4,12 M€) serait à un niveau supérieur de celui constaté en 2015 (3,22 M€) et 2016 (3,03 M€).

tableau 15 : Trésorerie nette

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	8 610 390 €	420 322 €	- 3 503 285 €	4 139 140 €	9 259 823 €	16 134 028 €	13,4%
en nombre de jours de charges courantes	21,2	1,0	-8,1	9,5	22,4	37,1	
- Besoin en fonds de roulement global	1 672 898 €	354 188 €	- 3 810 229 €	915 539 €	6 220 532 €	15 463 627 €	56,0%
= Trésorerie nette	6 937 492 €	66 134 €	306 944 €	3 223 601 €	3 039 291 €	670 401 €	-37,3%
en nombre de jours de charges courantes	17,1	0,2	0,7	7,4	7,4	1,5	

Source : CRC, Anafi

6.5. L'encours de dette

L'encours de la dette est relativement stable sur la période, avec une variation annuelle moyenne de 0,5 % sur la période sous revue pour s'établir au 31 décembre 2017 à 235 M€, contre 228,6 M€ en 2012. En 2018 il s'élève à 225 M€, réduisant d'autant la capacité de désendettement de la collectivité, qui est depuis 2016, inférieure à huit ans.

La commune a conduit en 2017 une désensibilisation d'un emprunt structuré à très fort risque évalué selon la charte de Gissler à « 6F ». La ville a conclu avec le Crédit foncier de France un protocole d'accord transactionnel qui s'appuie sur un mécanisme de trois prêts. Un premier prêt, d'un montant de 3 863 736,47 € d'une durée de 20 ans, au taux fixe de 1,30 %, correspond au remboursement du capital restant dû du prêt dit « Helvetix USD/CHF ». Les deux autres prêts concernent l'indemnité de remboursement anticipée (IRA), fixée à 9 652 880,36 €, avec un

⁶² FRNG 2017 de 16,13 M€ ; données 2018 FRNG de 28,20 M€.

premier capital emprunté qui correspond à la partie de l'IRA « couverte » par le fonds de soutien (64,33 %) et un second capital emprunté limité à la partie résiduelle de l'IRA. Le taux de chacun d'eux est de 0,98 % pour une durée de 11 ans et 3 mois.

tableau 16 : L'encours de dette 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	228 689 171 €	231 899 388 €	231 523 645 €	234 932 804 €	231 645 483 €	235 019 852 €
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	9,3	9,1	9,2	8,7	7,8	7,2
Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)	232 571 520 €	235 764 602 €	234 771 142 €	239 416 179 €	236 101 695 €	238 796 881 €
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	9,42	9,15	9,3	8,9	7,8	7,26

Source : CRC, Anafi

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur la période 2012-2017, la commune de Perpignan a su maîtriser ses charges de gestion et connaît une progression de ses produits de fonctionnement, dégagant ainsi une capacité d'autofinancement brute en constante augmentation. Cette tendance est confirmée en 2018.

La progression de sa capacité d'autofinancement depuis 2012 permet à la ville de contenir le recours à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement, dépenses qui diminuent sur la période pour s'établir à un peu moins de 33 M€ en 2017. Pour financer ses investissements la commune a privilégié à partir de 2015 le recours à l'emprunt, plutôt que la pression fiscale ; pour autant, la capacité de désendettement de la collectivité, inférieure à 8 ans au 31 décembre 2017, est très en deçà des nouvelles règles prudentielles sur l'endettement fixées par la loi de finances 2018, qui apprécie le plafond de la capacité de désendettement à moins de 12 ans pour le bloc communal. La capacité de désendettement est ramenée à 6,3 ans au 31 décembre 2018.

7. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE SPORTIVE COMMUNALE : L'EXEMPLE DU RUGBY

La commune soutient la pratique sportive, en vue de créer du lien social et diffuser les valeurs du sport de haut niveau. Si les priorités politiques ont été exposées en 2014 (axer l'accompagnement de la ville sur les sports de combat ou encore, le développement du sport au féminin), il n'y a pas, pour autant, de déclinaison de ces dernières, ni par sport, ni par cible visée, ni d'objectif quantifié à atteindre, ou même de programme de « politique sportive » élargi au champ de la jeunesse ou du social.

La chambre a examiné le soutien municipal au rugby, élément fort de la culture perpignanaise. Les retombées médiatiques ou économiques des rencontres de l'USAP ou des Dragons catalans, font de ces deux clubs, deux acteurs majeurs⁶³ de l'action communale en matière de sport.

⁶³ Selon la direction des sports : la moyenne annuelle des spectateurs par rencontre de l'USAP est de 8 849 (saison 2017/2018) et pour les dragons de 8 250 spectateurs (saison 2018).

7.1. Le soutien de la ville à ses clubs de rugby

La ville de Perpignan soutient les deux clubs sportifs principaux de rugby à XIII et à XV, tous deux structurés autour d'une association sportive et d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP). Des conventions règlent leurs relations avec la commune, qui portent sur l'attribution de subventions, de prêts de matériel à titre gratuit, ou de mises à disposition d'équipements sportifs et d'espaces commerciaux des stades Aimé Giral (rugby à XV) et Gilbert Brutus (rugby à XIII). Le montant total des subventions attribuées en 2017 s'élève à plus de 600 000 €, auxquels il convient d'ajouter les montants des contrats de prestation de service, d'un montant total de 1 877 400 €.

tableau 17 : Subventions aux associations et sociétés sportives (rugby à XIII et à XV)

Subventions en €	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Dragons handi rugby 13	2 000 €	2 500 €	- €	2 000 €	2 000 €	2 000 €
XIII catalan	4 000 €	4 000 €	4 000 €	3 500 €	3 500 €	3 500 €
XIII catalan (st estève)	50 000 €	40 000 €	40 000 €	30 000 €	30 000 €	116 000 €
SASP perpignan st estève méditerranée	- €	90 000 €	45 000 €	38 750 €	45 000 €	45 000 €
USAP asso	316 000 €	316 000 €	323 000 €	311 000 €	291 000 €	351 000 €
USAP XV féminin	36 000 €	50 000 €	30 000 €	40 000 €	10 000 €	10 000 €
USAP SA	45 735 €	45 735 €	45 735 €	45 735 €	45 735 €	85 735 €

Source : comptes administratifs, ville de Perpignan, retraitement CRC

7.2. Les conventions de partenariat entre la ville et les deux associations sportives

Les associations sportives peuvent bénéficier, en tant qu'organismes à but non lucratif, de concours financiers des collectivités sans restriction particulière, dans la mesure où leur activité présente un intérêt public local, au bénéfice direct des administrés. Ces subventions sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les autres catégories de subventions accordées par les collectivités territoriales, qui en vérifient le versement et l'utilisation, conformément aux dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT.

7.2.1. Les conditions d'octroi

L'association Union sportive Arlequins Perpignan Roussillon (USAPR) perçoit dans le cadre de ses activités (école de rugby et animation d'équipes dans différentes catégories) un concours financier annuel de 351 000 € pour la saison 2016/2017. Elle bénéficie, à titre gratuit, de la mise à disposition de certaines installations sportives, estimée à 39 424 € ainsi que d'un bâtiment administratif situé dans l'enceinte du stade Aimé Giral, estimée à 20 160 €. La convention de partenariat ne précise pas le coût estimatif des autres mises à disposition que l'ordonnateur considère, dans sa réponse, comme non significatives.

L'objectif de l'association Saint-Estève XIII Catalan est de former des joueurs susceptibles d'évoluer au plus haut niveau et de participer aux épreuves du championnat de rugby à XIII, élites

et juniors. Elle contribue ainsi à la promotion de l'image de la ville et aux actions menées par celle-ci en faveur des jeunes. Elle perçoit un concours financier annuel, fixé à 116 000 € pour la saison 2017/2018, en très forte progression par rapport à la subvention 2016/2017 (qui était de 30 000 €). Cette augmentation, dont la demande n'a pas été formalisée par le président de l'association, correspondrait à un nouveau projet sportif permettant au XIII de se maintenir dans la compétition face à des structures plus importantes, comme le Toulouse XIII Olympique.

Les délibérations et les conventions présentent des incohérences, qui ne facilitent pas la bonne compréhension des relations contractuelles entre les parties. Il en est ainsi de la délibération du 20 septembre 2017, portant convention de partenariat pour la saison sportive 2017/2018 avec l'association Saint-Estève XIII Catalan pour une durée d'une année, correspondant à la saison sportive 2016/2017 ; il en est de même pour la convention de partenariat pour la saison 2016/2017, rendue exécutoire le 5 septembre 2017, au terme de la saison à laquelle elle s'appliquait, justifiée par l'ordonnateur, par la restructuration du club.

Les obligations de ces deux clubs se limitent à une liste d'engagements sans lien avec des objectifs précis, les conventions faisant état « d'animations sportives » ou de « participations aux animations de la ville ». À titre d'illustration, l'association Saint-Estève XIII Catalan devait, pour la saison 2016/2017 « en partenariat avec les Dragons catalans, intervenir dans les quartiers sous forme de séances d'entraînement et de stages », sans précision sur les sites concernés et le nombre effectif des actions menées. Il en est de même pour l'organisation « des tournois de rugby les samedis » par l'USAPR, l'accompagnement et le soutien scolaire pour les jeunes ou encore, le maintien du centre de formation de l'USAP. Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que la notoriété des deux clubs de rugby qui rejaillit sur la ville apparaît comme la contrepartie des subventions allouées en 2017 aux deux associations et souligne des difficultés pour identifier, dès la conclusion des conventions, certaines actions relevant de la programmation des clubs gestionnaires. Toutefois, la chambre rappelle que les augmentations de subvention, accordées aux deux associations, (+ 60 000 € pour l'USAPR et + 86 000 € pour l'association Saint-Estève XIII Catalan) ne se sont pas accompagnées de nouvelles obligations imposées aux deux bénéficiaires.

La commune gagnerait à mieux définir les obligations contractuelles des associations, complétées par des objectifs quantitatifs assortis d'indicateurs de suivi. Enfin, il conviendrait de faire figurer en contrepartie de toutes les mises à disposition gratuites de biens communaux aux deux associations, une évaluation chiffrée, permettant d'apprécier avec précision tous les moyens qui leurs sont alloués.

7.2.2. L'exécution des conventions

Les conventions de partenariat ne conditionnent pas le versement de la subvention à la réalisation des actions programmées sur la saison. Le versement se fait sur la base du dossier de demande de subvention, normalement étayé par les bilans et les comptes de résultat des deux derniers exercices clos, par un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente, et par un document prévisionnel décrivant l'utilisation prévue des subventions demandées.

Pour apprécier l'effectivité des actions menées et leur cohérence avec les pièces exigées au moment du dépôt du dossier de demande de subvention, la chambre a analysé le rapport annuel de compte-rendu des actions menées par les deux associations. Le bilan de la saison 2016/2017 présenté par l'association USAPR reprend les obligations conventionnelles liant le club à la ville,

conformément aux actions programmées⁶⁴. En revanche, les documents présentés par l'association Saint-Estève XIII Catalan se limitent à un tableau reprenant par affectations comptables les masses financières, complété d'un budget prévisionnel et d'un rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, ce qui ne permet pas d'apprécier la réalisation des actions prévues dans la convention de partenariat.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le fait de conditionner les différents versements à la réalisation effective des actions programmées dans la convention apparaît délicat à mettre en œuvre : l'association doit pouvoir disposer des fonds de manière anticipée pour faire face aux dépenses courantes. Toutefois, la chambre rappelle que la commune a entendu conditionner le versement de la subvention à la production d'un rapport d'activité et d'un document décrivant l'utilisation prévue des subventions demandées. Il lui appartient donc de veiller à la réalité de la production de ces pièces lui permettant de s'assurer de son contrôle. Les dispositions financières portées à la convention de partenariat pourraient donc être complétées en précisant les conditions de versement de la subvention sous forme d'acomptes, notamment.

7.3. Les subventions aux SASP et l'exercice des missions d'intérêt général

Le soutien financier des collectivités territoriales aux clubs sportifs professionnels fait l'objet de dispositions législatives et réglementaires figurant dans le code du sport, destinées tout à la fois à assurer le respect des règles de concurrence, s'agissant d'aides accordées de plus en plus souvent à des sociétés privées, et à limiter le risque financier pris par les collectivités contributrices. Ces concours peuvent prendre la forme de subventions directes et d'achats de prestations de service, que le législateur a souhaité encadrer.

L'article L. 113-2 du code du sport dispose ainsi que « pour des missions d'intérêt général, les associations ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques ». Ces subventions font l'objet de conventions précisant la nature des missions (formation, perfectionnement et insertion des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés, participation à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives). Le montant maximum des subventions attribuées pour des missions d'intérêt général, toutes collectivités confondues, est plafonné à 2,3 M€ par bénéficiaire.

7.3.1. Les conditions d'octroi

La ville de Perpignan conclut chaque année avec la SASP Perpignan Saint-Estève Méditerranée (rugby à XIII), une convention portant « subvention - mission d'intérêt général » pour un montant de 45 000 € (saison 2017). Au titre de l'information obligatoire de l'assemblée délibérante, la convention fait état du seul montant des prestations de service conclues avec la ville (877 400 €), mais ne précise pas les montants des autres prestations de service convenues entre la société et les autres collectivités territoriales. Il en est de même avec la SASP USAP (rugby à XV), dont la subvention versée en contrepartie de missions d'intérêt général est de 85 735 €, et les prestations de service, mentionnées pour information dans la convention, s'élèvent à 1 000 000 €

⁶⁴ Actions éducatives (rappel des partenariats), actions auprès des jeunes dans les quartiers et milieu scolaire (intervention sur une école primaire, détachement d'un éducateur sur du temps périscolaire), animations sportives (tournois, participation aux animations de la ville).

(saison 2016/2017). L'ordonnateur, dans sa réponse, fait état des difficultés pour les services de la ville, de collecter l'ensemble des données relatives aux autres concours financiers.

Pour autant, ces éléments doivent normalement être connus. Le dossier de demande de subvention à adresser à la ville, comporte une rubrique recensant toutes les aides publiques reçues ou sollicitées par le demandeur ainsi que l'ensemble des financements prévisionnels portés à son budget prévisionnel ou mentionnés en contrepartie des actions programmées. Les services doivent veiller à ce que ces rubriques soient correctement renseignées. Pour procéder au contrôle des sommes qui peuvent être versées par les collectivités aux deux sociétés sportives, les conventions devraient faire apparaître l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements, au titre des subventions accordées pour la réalisation des missions d'intérêt général et des sommes versées dans le cadre de prestations de service.

7.3.2. L'exécution des conventions

La SASP USAP a perçu, de 2012 à 2016, une subvention annuelle de 45 735 €. La convention du 18 décembre 2015 prévoyait, pour la saison 2015/2016 une opération d'intérêt général relative à la participation de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale. Plus particulièrement, cette opération, prévue en lien avec les centres sociaux de la ville, devait permettre aux adolescents de s'initier à la pratique du rugby à XV (huit séances et une journée dite de « retrouvailles », et 375 places données pour les 15 matchs à domicile, ainsi que des places pour 2 matchs à l'extérieur). Cette opération a été reconduite chaque année pour le même montant. En 2017, pour la saison 2016/2017, la subvention a été portée à 85 735 €. En plus de l'opération précitée menée en concertation avec les centres sociaux de la ville, avec 425 places distribuées, la société devait organiser deux rencontres avec les enfants hospitalisés⁶⁵, et soutenir des associations caritatives⁶⁶. La société devait également mettre en place des ateliers de découverte du rugby sur trois demi-journées⁶⁷ en lien avec la prison de Perpignan, intervenir en milieu scolaire⁶⁸, et organiser, enfin, des actions de prévention de la violence dans les stades⁶⁹.

La convention précise que le versement de la subvention intervient après la dernière manifestation et sur présentation d'une facture par la SASP USAP au vu de l'attestation des services de la direction du développement social et jeunesse de la ville de Perpignan. En pratique, les rapports d'activités établis sont attestés par deux services distincts, la direction du développement social et jeunesse et la direction des sports. L'examen des attestations de service fait 2017 conduit la chambre à relever une réalisation inférieure au nombre des actions qui étaient programmées⁷⁰.

La subvention annuelle de la commune à la SASP Perpignan Saint-Estève Méditerranée pour des missions d'intérêt général, est de 45 000 € par an, à l'exception de 2015 (38 750 €). La définition des actions porte sur la mise en place de stages pour des adolescents avec les maisons de quartier de la ville de Perpignan, sur la base de quatre séances tout au long de l'année avec 30 à 50 adolescents par session, et l'attribution de 400 places, avec des animations sportives en

⁶⁵ Avec remise de cadeaux, photos et dédicaces (action évaluée à 9 000 €).

⁶⁶ Coup d'envoi fictif lors des matchs, campagne de communication sur les réseaux sociaux de l'USAPR, remise de ballons et maillots dédicacés : action évaluée à 7 000 €.

⁶⁷ Action évaluée à 4 000 €.

⁶⁸ 12 pauses déjeuner : action évaluée à 12 000 €.

⁶⁹ Campagnes de communication, sensibilisation des clubs de supporters notamment : action évaluée à 8 000 €.

⁷⁰ Six séances organisées en centres sociaux contre huit séances convenues, les deux autres séances ont été réalisées avec l'association RMVP (rugby Moulin à vent Perpignan) et l'association Foyer laïque du Haut-Vernet ; l'attestation ne fait pas état des/de la campagne de communication sur le site et les réseaux sociaux de l'USAPR, réalisation d'actions de type remise de ballons, maillots dédicacés, actions en milieu scolaire.

direction de classes d'âges différentes. Le règlement de la subvention se fait dans les mêmes conditions que pour l'autre club de rugby, après attestation du service fait signée par le chef des centres sociaux. Les factures de la SASP et les bilans des séances à transmettre à la direction des sports n'ont pas pu être produits à la chambre.

La chambre invite donc la commune à actualiser les modalités de versement de la subvention, en vue de renforcer ses procédures internes de contrôle de la bonne exécution des actions prévues aux deux conventions.

7.4. L'occupation du domaine public par les sociétés privées

La ville met à disposition de l'USAP les infrastructures du stade Aimé Giral (14 727 places) complétés récemment par un terrain d'entraînement, et à celle des Dragons catalans, le stade Gilbert Brutus (9 789 places).

7.4.1. Les conventions de mise à disposition

La convention d'occupation du domaine public du stade Gilbert Brutus entre la ville et la SASP Perpignan Saint-Estève Méditerranée, du 18 septembre 2017⁷¹, précise les installations mises à disposition en contrepartie d'une redevance annuelle d'occupation, fixée à 300 000 € pour la saison sportive 2017. Ces installations sont le terrain, les tribunes, la salle de réception, le salon panoramique, les vestiaires, la boutique et diverses autres dépendances. Le club prend à sa charge les abonnements et les consommations des fluides (eau et d'électricité) des locaux mis à sa disposition (bodega, boutique, brasserie, bar, salle de réception, bureaux)⁷². Les comptages et les abonnements sont souscrits au nom de la société et n'appellent pas d'observation. La convention n'aborde pas la question de l'entretien et de la remise en état du terrain de jeu. Quelques jours après la signature de la convention, celle-ci a connu deux modifications importantes, par avenant du 2 octobre 2017 : la redevance annuelle a été ramenée de 300 000 €, à 211 000 €, et la durée de la convention d'occupation a été portée d'un à trois ans. La délibération justifie la diminution, de plus d'un tiers, de la redevance, par le niveau de pratique et des conditions d'occupation du stade estimées en septembre 2017 par le service France domaine, sans plus de précision.

La convention d'occupation du domaine public pour le stade Aimé Giral conclue entre la ville et la SASP USAP pour les saisons 2014 à 2020⁷³, porte également sur les mises à disposition du terrain de jeu et d'entraînement, des vestiaires, des loges, de la salle de réception, de la bodega, d'un parking, d'un bureau administratif et de diverses dépendances. Par avenant n° 2 du 31 mai 2016, la redevance d'occupation du domaine public a été également diminuée, de 252 000 € (2014) à 217 000 €. La délibération du conseil municipal du 12 mai 2016 justifie cette baisse pour « tenir compte du niveau de pratique de jeu » et la révision des conditions d'occupation du stade. Elle demeure conforme à l'estimation du service France domaine de décembre 2015. En complément, l'ordonnateur fait état d'une diminution des prestations de nettoyage des tribunes (non formalisée dans la convention) et de la rétrogradation en Pro D2 de l'USAP. Toutefois, le même raisonnement aurait dû conduire la ville, à augmenter la redevance à l'occasion de la remontée de l'équipe en TOP 14, ce qui n'a pas été le cas.

⁷¹ La convention est datée du 18 septembre 2017 alors que le conseil municipal s'est prononcé sur la conclusion de cette convention le 14 décembre 2016.

⁷² Article 7 de la convention de mise à disposition.

⁷³ Convention du 9 juillet 2014.

Enfin, la ville de Perpignan met à disposition de la SASP USAP⁷⁴ un terrain de sport et un terrain nu attenant⁷⁵, deux équipements de l'actuel parc des sports de la commune, par autorisation d'occupation temporaire du domaine public communal. Le terme de cette autorisation d'occupation temporaire à titre gratuit est fixé au 19 juillet 2020. La commune supporte les charges liées aux travaux de maintenance du terrain, et aux installations d'éclairage des voies de circulation, du stade, et de clôture. La commune supporte également le paiement des charges de fonctionnement de ce terrain et des voies d'accès. L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques pose le principe selon lequel toute occupation ou utilisation privative du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Ainsi, les emplacements ou les locaux communaux accueillant des activités sportives ou de loisirs doivent faire l'objet d'une redevance au titre de l'occupation du domaine. La chambre relève que l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public donnée par la commune à la SASP ne paraît pas relever des cas prévus de possible exemption.

7.4.2. Les conditions de la mise à disposition

De manière générale, les conventions d'occupation du domaine public fixant les droits et obligations des parties devraient être précisées. Les conventions entre la ville et les deux SASP⁷⁶ ne comportent ainsi pas d'annexes définissant les biens mis à disposition et leur état. Le règlement intérieur de chaque équipement sportif n'est pas rappelé, et les interventions d'entretien réalisées par la ville sont imprécises. Ces conventions sont, par ailleurs, dépourvues d'articles traitant du règlement des conflits, des conditions de dénonciation ou de résiliation, des modalités de délivrance des autorisations de vente à la consommation et d'articles promotionnels dans les enceintes, ni de la possibilité, ou pas, de délégation de gestion au club des supporters. La chambre invite la ville à préciser les obligations des parties, et plus particulièrement, la nature des charges relevant de chacun des cocontractants, ainsi que les conditions d'occupation du domaine public justifiant la forte diminution de chacune des deux redevances.

S'agissant plus précisément de la détermination du montant de la redevance d'occupation du domaine public, la collectivité a fourni le détail des charges et des produits relatifs aux deux stades (cf. annexe 4) sans que ne soient toutefois recensés tous les éléments concourant à la détermination des charges actuelles et à venir, et aux modalités de calcul dans la durée de la redevance d'occupation du domaine public. Les charges du personnel affecté à l'entretien, au gardiennage du stade Aimé Giral ne sont pas précisées, ni les travaux de remise aux normes ou en état (travaux d'éclairage de 1 M€, remise en état de la pelouse de 0,3 à 1 M€, selon les services de la direction des sports). Si, selon la commune, le montant des redevances garantit la couverture de l'ensemble des frais lui incombant, elle n'a pas été en mesure d'apporter les informations nécessaires pour apprécier, si conformément à l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation⁷⁷.

La chambre rappelle que les autorisations d'occupation temporaire du domaine public doivent donner lieu à redevances, et que la fixation de celles-ci impose qu'il soit procédé, de façon

⁷⁴ Depuis le 20 juillet 2018.

⁷⁵ Terrain nu d'une superficie de 3 000 m².

⁷⁶ Contrairement à la mise à disposition du terrain d'entraînement.

⁷⁷ Dans sa décision *Ville de Lyon* n° 06LY02105 du 12 juillet 2007, la cour administrative d'appel de Lyon précise que « les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement ».

analytique, à une évaluation annuelle des différentes catégories de coûts supportés par la ville. Il est également nécessaire de tenir compte des conséquences des résultats sportifs et des avantages retirés par l'occupant, en particulier les entrées billetterie, les recettes de la boutique, de sponsoring, de buvette, des caractéristiques actualisées de l'équipement, du coût global de l'équipement et des locations des emplacements publicitaires.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

7. Déterminer un montant de redevance tenant compte de tous les avantages procurés au titulaire de l'autorisation. *Non mise en œuvre.*

7.4.3. Les conventions de prestation de service

L'article L. 113-3 du code du sport prévoit que « les sommes versées par les collectivités territoriales aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de service, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général, ne peuvent excéder un montant fixé par décret ». Le montant maximum versé par les collectivités territoriales est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société, dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive.

La commune de Perpignan consacre, tous les ans, plus de 1,6 M€ pour valoriser son image par la notoriété des deux clubs, avec l'achat de diverses prestations de communication (achat de places dans les enceintes sportives, d'espaces publicitaires lors de manifestations sportives, apposition du nom ou des logos de la collectivité sur divers supports de communication) conclu conformément aux dispositions du code des marchés publics, dans le cadre d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable⁷⁸.

tableau 18 : Montants des conventions de prestation de service

Selon les conventions signées entre la ville et les clubs							
€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SAS Perpignan St Estève Méditerranée	nc	581 540 €	761 540 €	nc	nc	877 400 €	800 000 €
SASP USAP	-	1 200 000 €	1 200 000 €	nc	1 000 000 €	1 000 000 €	800 000 €
Selon les informations fournies par la Direction des sports							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SAS Perpignan St Estève Méditerranée	nc	581 540 €	761 540 €	761 540 €	761 540 €	800 000 €	880 000 €
	Saison 2012/2013	Saison 2013/2014	Saison 2014/2015	Saison 2015/2016	Saison 2016/2017	Saison 2017/2018	Saison 2018/2019
SASP USAP	1 200 000 €	1 200 000 €	1 050 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	900 000 €

Source : ville de Perpignan - conventions entre la ville et les clubs et transmission direction des Sports

7.4.4. Les règles d'attribution

Les prestations de communication, de 2017 à 2019, fournies par la SASP Perpignan Saint-Estève Méditerranée à la ville, portent notamment sur l'achat de places (143 370 €)⁷⁹, l'apposition du nom de la commune sur divers supports de communication (maillot officiel 270 000 €, tenues

⁷⁸ En application des articles 30-I-3° et 77 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

⁷⁹ 10 places Club Premium, 8 places en loges panoramiques, 10 clubs Bodega, 20 clubs El Brasero, 10 cartes Or, 50 places « Argent », et 50 places en tribune.

d'entraînement et d'échauffement 53 000 €), ou encore la valorisation de l'image de la ville au moyen de panneaux publicitaires (terrain de jeu : 100 000 € ; hors terrain officiel : 118 400 €).

La chambre s'est intéressée aux règles fixées par la collectivité en matière de gestion et de suivi des places. Les modalités d'attribution sont organisées par une note cosignée du maire et de l'adjointe déléguée aux sports, adressée aux adjoints, qui spécifie que les « espaces privilégiés » du stade Gilbert Brutus, sont « mis à profit pour renforcer et élargir notre réseau relationnel ». À chaque match, sont ainsi mis à disposition des élus, par le service communication, les places et les tables ou espaces réservés. Chaque élu choisissant ses invités selon sa délégation, la direction des sports ne fait pas préciser les fonctions des personnes invitées. Si aucun élu n'a réservé les places du Club Bodega ou du Brasero, celles-ci sont proposées à l'OPH ou aux directeurs des services communaux. Chaque directeur de service attribue les places aux agents, et retourne à la direction des sports, la liste des personnes présentes (le même dispositif est appliqué pour les places or, argent, et Puig-Aubert). Les places dites « sèches » sont distribuées directement aux directeurs et aux agents.

La procédure est identique pour les matchs de l'USAP, avec l'envoi d'un courrier par le maire en début de saison, afin que les élus se positionnent sur les différents espaces réceptifs, toujours dans un but de promotion de l'image de la ville. Les 40 places « sèches » sont attribuées aux différents services de la ville, de façon alternée. Les autres places sont attribuées sur demande, avec un arbitrage de l'adjointe aux sports.

7.4.5. Le suivi des dotations des places

Le suivi des dotations des places est incomplet. De nombreuses places « Argent et tribune » ne sont pas attribuées. À titre d'exemple, pour la rencontre du 17 mars 2018 des Dragons catalans contre Warrington, seules 20 places sur 110 affectées pour la rencontre ont fait l'objet d'un suivi retranscrit dans les documents, d'abord transmis par la direction des sports, qui a pu ensuite préciser qu'à l'occasion de ce match il avait été attribué 32 places sur les 50 disponibles en tribune Puig-Aubert, et 26 places sur les 50 disponibles en catégorie « argent », à la direction de la commande publique et du Parc Auto. Les états produits ne précisent pas si ces places ont effectivement été attribuées. Les 10 places « or » sont à la discrétion du maire, sans que ne soient apportées de précisions sur leur utilisation. Les mêmes constats sont dressés à l'occasion de l'examen des états produits pour la rencontre du 10 février 2018 des Dragons catalans contre Saint-Hélens. Ont pu être identifiées nominativement 50 places attribuées, sur la base des documents produits par la collectivité. L'ordonnateur précise dans sa réponse que les places non distribuées sont mises à la disposition du service jeunesse de la ville au travers du dispositif Perpibox.

La chambre constate que l'information disponible n'est pas exhaustive, faute de précision de la qualité des partenaires invités dans les documents archivés (seuls des noms apparaissent sans indication des fonctions et/ou institutions, entreprises représentées) et qu'il n'est, dès lors, pas possible d'évaluer si, conformément aux règles édictées dans la note du maire, la distribution des places participe à la promotion de l'image de la ville. L'ordonnateur a pris acte de la nécessité de consigner les fonctions des invités ou des partenaires conviés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La commune de Perpignan soutient ses deux clubs de rugby historiques au moyen de subventions aux associations sportives et aux sociétés anonymes sportives professionnelles

(SASP), pour l'exercice de missions d'intérêt général. Les relations conventionnelles entre la commune et ces structures doivent faire l'objet d'une meilleure appréciation du coût des biens mis gratuitement à leur disposition, et fixer des objectifs plus précis aux actions à mener par les deux clubs. L'ensemble permettrait un meilleur suivi de leur activité présentant un intérêt public local (associations sportives) et des missions d'intérêt général (SASP).

Les deux conventions d'occupation des stades ainsi l'autorisation d'occupation du terrain d'entraînement demeurent imprécises quant à la détermination des obligations respectives des parties. Par ailleurs, le processus de détermination des redevances n'est pas satisfaisant : dans le cas du terrain d'entraînement, aucune redevance n'a été fixée, et, dans le cas des deux stades, elle ne prend pas suffisamment en compte la réalité des coûts supportés par la commune et les avantages retirés par l'occupant. Dans ces conditions, le respect du principe de proportionnalité des redevances avec les avantages procurés à l'occupant privé, posé par l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques⁸⁰ ne peut être garanti.

8. LES RESSOURCES HUMAINES

8.1. La définition et le pilotage de la politique des ressources humaines

8.1.1. Le périmètre de la gestion des ressources humaines

Les variations de périmètre des compétences communales n'ont pas eu d'impact significatif sur le nombre des agents et la masse salariale, ni au titre de transferts de compétences, ni par externalisation ou ré-internalisation de prestations. Au 31 décembre 2017, l'exécution de la convention de gestion concentre 16 % des effectifs de la commune (335 agents). Soixante-neuf agents relèvent d'un service mis à disposition ou mutualisé, soit 3 % des effectifs de la commune. La direction des ressources humaines (DRH) tient des tableaux de bord permettant d'apprécier le coût chargé des agents relevant de ces services.

Le poids des conventions de gestion dans l'activité des services de la commune de Perpignan pourrait conduire la DRH à compléter cette approche budgétaire en identifiant l'ensemble des moyens affectés à la prise en charge des compétences de PMM et en les dissociant de ceux affectés à l'exercice des compétences communales.

8.1.2. Les rapports sur l'état de la collectivité

Les rapports sur l'état de la collectivité, établis pour les exercices 2013, 2015 et 2017, dressent notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Ils rendent compte des conditions dans lesquelles la collectivité respecte ses obligations en matière de droit syndical et présentent des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ces rapports donne effectivement lieu à un débat. Un rapport de situation comparée (RSC) relatif à l'égalité professionnelle entre femmes et hommes est présenté en comité technique. La chambre relève que la commune n'a pas arrêté les orientations pluriannuelles de

⁸⁰ Article L. 2125-3 : la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes prévues par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

8.1.3. L'organisation de la direction des ressources humaines

La DRH, structurée autour des fonctions gestion, emplois et compétences, hygiène et sécurité au travail, sociales, organisation-études et conseils, organisation, n'a pas connu de modification organisationnelle depuis 2012. La politique de réduction des effectifs a également concerné ceux de la DRH, qui sont passés de 50 agents en 2012, à 44 agents en 2017. La direction ne produit pas de rapport d'activité de service à l'exception des rapports formation et actions sociales. Elle n'a pas formalisé les orientations suivies ou les axes de travail dans un projet de service.

8.1.3.1. Les chantiers et les objectifs de la politique des ressources humaines

S'agissant des grandes orientations suivies en matière de gestion des ressources humaines, la commune privilégie la maîtrise de la masse salariale et la mobilité interne. La direction des ressources humaines a également décliné une liste de chantiers qui la mobilisent actuellement, dont une démarche de prévention des risques psychosociaux, ou encore la finalisation de la rédaction du document unique d'évaluation des risques professionnels. La commune ne dispose pas d'un plan de prévention. Elle entend mettre en place un centre de formation interne et un plan de déplacements d'établissement (PDE). Le développement des compétences, la gestion des mobilités internes, l'accompagnement des agents ou encore le respect de la réglementation en matière de temps de travail sont des objectifs RH rappelés par l'ordonnateur. Ce dernier a également souhaité souligner celui de l'application rigoureuse des textes réglementaires, la DRH voulant s'affirmer comme une « direction exemplaire tant dans le traitement des situations individuelles ou collectives des agents, que dans l'application des textes réglementaires ».

8.1.3.2. Le pilotage de la fonction ressources humaines

Si l'ordonnateur fait état de l'absence d'outils de type « aide à la décision », ses services s'appuient sur la prévision des emplois à ouvrir et l'analyse des écarts entre les postes ouverts et les ressources disponibles. En 2017, le taux d'exécution des crédits ouverts, de 99,4 %, souligne la qualité du travail de prévision budgétaire en ce domaine.

L'analyse des dysfonctionnements en matière RH s'appuie notamment sur le bilan annuel des accidents de service présenté en CHSCT ou le tableau de suivi des arrêts concertés.

En matière de formation, la DRH s'appuie sur le seul bilan de formation annuel et la partie du bilan social consacrée à la formation. Depuis 2013, ces bilans s'appauvrissent, le changement de maquette et l'absence d'indicateurs normalisés pérennes, ne permettent pas de suivre et d'évaluer pleinement la politique de formation de la collectivité. Le déploiement récent d'un module de gestion RH dédié à la formation devrait permettre des extractions à fins statistiques et de suivi.

La commune pourrait renforcer le pilotage de la fonction RH essentiellement budgétaire, par un suivi, une mesure et une appréciation des résultats des politiques ressources humaines et des conditions de travail. Elle serait ainsi à même de centraliser l'information nécessaire au

pilotage RH, de sélectionner des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de référence pour son management et ce, d'autant que le système d'information RH (SIRH) actuel n'est pas partagé avec les services ou mis à disposition du management supérieur.

8.2. Les procédures et la gestion administrative

8.2.1. La politique de recrutement

8.2.1.1. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

La commune n'a pas souhaité développer une GPEC globale ou sectorielle : les outils disponibles restent d'une utilisation limitée à l'évaluation, au plan de formation ou à la fiche de poste. La démarche prospective de gestion des RH est structurée autour des priorités d'emplois, des projections de départs qui donnent lieu à un document de synthèse des départs confirmés et des recrutements à prévoir. Le budget prévisionnel RH est préparé sur cette base. Les postes libérés suite à des départs à la retraite qui ne donnent pas lieu à des recrutements externes sont ouverts à la mobilité des agents. Dans le cadre de ce dispositif, en fonction des profils retenus, des parcours de formation peuvent être proposés. Les postes adaptés sont identifiés et proposés aux agents concernés. Le service recrutement-mobilité est alors mobilisé en lien avec notamment le service social, si la situation individuelle le justifie. Dans ce cadre, l'ordonnateur rappelle que pour des agents qui connaissent une situation spécifique, un accompagnement spécialisé en vue d'une réorientation professionnelle peut être mis en place. Toutefois, la connaissance actuelle des métiers en mutation et l'absence de projection au-delà du cadre annuel limitent la capacité de l'employeur à construire un parcours de carrière en réponse à des besoins RH à moyen terme.

8.2.1.2. La procédure de recrutement des agents titulaires

Les recrutements sont ciblés sur des postes indispensables au bon fonctionnement des services ou répondant aux orientations politiques visant au renfort des services de proximité (propreté urbaine, police municipale, petite enfance). Chaque poste ouvert au recrutement suit une même procédure. Les recrutements donnent lieu normalement à la rédaction d'un compte rendu d'entretien validé par l'ensemble des membres du jury puis transmis à l'autorité territoriale pour information et « validation ». Pour apprécier la cohérence de la procédure ainsi décrite par l'ordonnateur, la chambre s'est intéressée aux flux d'entrée sur l'année 2017, et a ciblé neuf recrutements. La ville n'a pu produire que trois rapports sur les neuf demandés.

La chambre relève que l'un de ces postes a été pourvu par voie contractuelle, alors que l'agent, lauréat du concours de rédacteur territorial, aurait dû être nommé stagiaire, puis titularisé, sa manière de servir étant satisfaisante. En réponse, l'ordonnateur ne conteste pas cette obligation, considérant, toutefois, que le recrutement direct sur liste d'aptitude présente davantage de difficultés pour rompre le lien statutaire en cas d'inadéquation de l'agent avec les valeurs du service public.

8.2.1.3. La procédure de recrutement de l'article 3-3-2° de la loi du 26 janvier 1984

Pour recruter un agent sur un emploi de direction (DGAS), la commune s'est fondée sur l'article 3-3-2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui permet de recruter pour des emplois du niveau de

la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

La chambre rappelle que cet article ne peut servir de base légale à un recrutement d'un agent sur un emploi de direction. Par ailleurs, elle constate que la procédure suivie a été défectueuse à plusieurs égards :

- aucune délibération créant l'emploi permanent et précisant le motif, la catégorie hiérarchique, les fonctions, le niveau de rémunération n'a été adoptée par le conseil municipal, les délibérations du conseil municipal du 16 décembre 2004 relative aux critères et modalités d'attribution du régime indemnitaire au personnel communal, et du 30 juin 2016 portant modification du tableau des effectifs ne pouvant en tenir lieu ;
- la publicité du poste a été opérée sur la base d'une déclaration de vacance d'emploi théorique : les formalités obligatoires liées à la déclaration de vacance de l'emploi de direction avec parution du poste sont concomitantes avec la démission de l'agent pressenti, qui occupait déjà des fonctions au sein de l'effectif municipal ;
- la justification du caractère infructueux de candidats statutaires et le compte-rendu d'entretien de recrutement prévu dans la procédure communale de recrutement n'ont pu être transmis à la chambre.

La chambre relève également que la rémunération mensuelle a été calculée sur la base des indices correspondants au 6^{ème} échelon d'administrateur territorial hors classe, hors échelle lettre A 1^{er} chevron (HE A), dépassant le plafond de l'échelonnement indiciaire applicable aux emplois supérieurs de direction des communes de 40 000 à 150 000 habitants. L'argument selon lequel cette rémunération a été fixée par référence à l'échelonnement indiciaire des administrateurs hors classe ne peut être retenu, dans la mesure où la référence à l'article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée est irrégulière, comme cela a été indiqué *supra*. En outre, l'attribution d'un régime indemnitaire de la date de la nomination (1^{er} juin 2017) jusqu'à la mise en œuvre du RIFSEEP (1^{er} janvier 2018) était également irrégulier.

Enfin, cette procédure irrégulière est susceptible ouvrir à l'agent des droits à pérennisation, à terme, sur un grade de référence d'administrateur territorial hors classe hors-échelle lettre, soit le cadre d'emplois le plus élevé de la filière administrative.

8.2.1.4. La procédure de recrutement des contractuels sur vacance temporaire d'emploi

La collectivité a recours à des recrutements de contractuels sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifiée, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Sur 20 contrats examinés par la chambre, 7 ont été renouvelés au-delà de la durée limite légale de deux ans. La collectivité n'a pas pu justifier le non-aboutissement de la procédure de recrutement qui aurait dû conduire la collectivité à recruter un agent titulaire.

L'ordonnateur précise que ces recrutements interviennent pour répondre à des besoins spécifiques (postes techniques, métiers sous tension, postes à profil) et ne sont pas privilégiés par rapport à des recrutements statutaires. Toutefois, la succession des contrats pour suppléer une vacance interne, l'absence de rapport d'audition ou encore des déclarations de vacance d'emploi

qui ne permettent pas d'assurer dans de bonnes conditions la publicité des emplois⁸¹ à pourvoir ne témoignent pas de la volonté de réunir systématiquement les conditions adéquates pour respecter les dispositions statutaires relatives au recrutement.

8.2.1.5. La mise à jour de l'état de l'effectif du personnel

Le tableau des effectifs constitue la liste des emplois ouverts budgétairement pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois et grades et distingués par une durée hebdomadaire de travail déterminée en fonction des besoins du service. Bien que la réglementation n'impose de mettre à jour le tableau des emplois qu'une fois par an, au moment du vote du budget, une collectivité doit être en mesure de se référer à un tableau à jour tout au long de l'année, en fonction des différentes créations, suppressions ou modifications d'emploi. Le nombre de postes occupés est systématiquement supérieur au nombre de postes ouverts. L'ordonnateur souhaite revoir cette situation en retenant une périodicité moins importante.

8.2.2. La gestion administrative du temps de travail

8.2.2.1. Le temps de travail et le compte épargne temps (CET)

Sur la période sous revue, la collectivité s'est mise en conformité avec la réglementation en matière de durée annuelle du temps de travail, en supprimant progressivement quatre jours de congés supplémentaires, sur deux exercices, avec une première suppression de deux jours en 2015, complétée par deux autres jours en 2016. La durée du temps de travail hebdomadaire à la commune est aujourd'hui fixée à 37 heures, soit 7h24 par jour travaillé. En outre, la ville a entrepris, en 2017, de revoir à la baisse un certain nombre de jours accordés dans le cadre des autorisations spéciales d'absence.

Le compte épargne temps de la collectivité, ouvert avant le décret du 20 mai 2010, affichait des soldes de jours épargnés pouvant aller jusqu'à 120 jours. La commune a ramené les soldes, sur quatre années, à un plafond de 60 jours. Le règlement du CET antérieur à 2010 s'est soldé par l'indemnisation de près de 6 000 journées épargnées, et a nécessité l'étalement des règlements des jours épargnés sur quatre exercices successifs, pour un montant estimé à plus de 400 000 €. Si les nouvelles règles intervenues en 2010, limitant le solde de CET à 60 jours, sont respectées, fin 2017, 69 agents disposaient toujours solde de jours épargnés supérieur ou égal à 61 jours. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que les agents dont le CET est supérieur à 60 jours au 31 décembre de l'année voient systématiquement leur solde écrêté et ramené au plafond réglementaire. En outre, la chambre relève l'incohérence des reprises de soldes d'une année sur l'autre.

8.2.2.2. L'absentéisme

La ville dispose de bilans annuels de l'absentéisme jusqu'à 2016. Sur la période 2014-2016, le nombre de jours moyens d'absence pour maladie ordinaire, accidents de travail, de trajet et de maladie longue durée progresse sensiblement (cf. annexe 5). Le taux d'absentéisme 2016 demeure supérieur au taux d'absentéisme moyen, pour la maladie ordinaire et la longue maladie.

⁸¹ Rédacteur territorial contractuel à la direction des affaires juridiques (déclaration de vacance 03/02/2017, début du contrat 01/03/2017) ; Animateur territorial contractuel à la direction cohésion citoyenne (déclaration de vacance 09/06/2017, début du contrat 01/07/2017).

Cette tendance est confirmée en 2017, avec un taux d'absentéisme toutes causes confondues de 10,5 %, contre 10,2 % en 2016. Toutefois, les états produits par la commune ne permettent pas d'apprécier l'évolution des différents taux de la structure, d'une année sur l'autre, ni de se comparer aux autres communes. La ville explique cette tendance haussière par le vieillissement des effectifs rendant les agents, notamment ceux exposés à des efforts physiques, plus sujets aux absences pour raisons médicales. En réponse au constat de la très forte progression du nombre d'agents ayant eu en 2016 un accident de trajet ou de service, l'ordonnateur souligne l'absence de moyens d'agir sur la sinistralité des accidents de trajet, rappelant que par définition, ces accidents sont intervenus en dehors du service. Toutefois, l'accident de trajet imputable au service fait l'objet de conditions d'octroi, de procédures et de recours qui s'imposent à l'administration. Les obligations de l'employeur en ce domaine, s'étendent à la prévention de l'accident de trajet. La commune est donc invitée à compléter son action par une analyse de ces situations en identifiant les liens de causalité possibles (cycle de travail, métiers ou fonctions à risques) et la mise en place d'une démarche préventive adaptée.

La commune ne juge pas utile de procéder à une estimation du coût de l'absentéisme. Elle applique le mécanisme dit du « jour de carence », complété par d'autres dispositifs (diminution des droits à RTT, diminution du traitement indiciaire, retenue sur salaire pour transmission tardive des certificats médicaux). Un abattement sur le régime indemnitaire est également appliqué par comptabilisation des absences sur la période du 1^{er}/12/n-1 au 30/11/n. Depuis l'instauration du jour de carence, l'ordonnateur constate une nette diminution du nombre d'arrêt de maladie ordinaire sans préciser un possible effet report sur le nombre de demandes de congé. Pour lutter contre les fausses déclarations d'accident de service, les services de la DRH procèdent à une analyse des déclarations litigieuses. La collectivité ne dispose pas d'une « charte du temps », qui vise à une meilleure articulation entre vie professionnelle et personnelle.

Aujourd'hui, la lutte contre l'absentéisme est conçue sur la base d'une connaissance partielle de ses caractéristiques et en mobilisant principalement des moyens qui visent à sanctionner les manquements. La chambre invite la collectivité à dresser un bilan précis de l'absentéisme pour en déterminer les causes possibles et lui permettre d'adapter les actions de prévention.

8.2.3. La gestion des carrières

8.2.3.1. Le déroulement de carrière

L'avancement d'échelon est opéré à l'ancienneté minimale, sauf rare exception, pour le personnel ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire. Les avancements de grade sont proposés, selon l'ordonnateur, en tenant compte de la manière de servir de l'agent et de son ancienneté. Les promotions internes sont proposées en fonction des besoins de la collectivité sur les grades éligibles et en tenant compte des missions occupées, de la manière de servir et de l'ancienneté de l'agent. La commune exerce avec vigilance cette possibilité et limite les nominations au grade d'avancement.

8.2.3.2. Les positions administratives : le personnel mis à disposition par la ville de Perpignan

Dans le cadre des mises à dispositions partielles de ses services, la commune de Perpignan est invitée à préciser les caractéristiques des emplois occupés par les agents concernés (nom,

prénom, qualité-statut, catégorie, grade, durée hebdomadaire de service, temps de travail de l'agent, pourcentage de temps affecté à la mise à disposition) en complétant les conventions entre la commune et PMM. Si l'ordonnateur souligne dans la réponse la difficulté à pouvoir apprécier en amont le volume horaire variable en fonction des sollicitations de la communauté urbaine dans le domaine social, les dossiers individuels des personnels sont à compléter en conséquence par l'arrêté de mise à disposition et l'expression de l'accord de l'intéressé conformément à la réglementation.

8.2.4. La gestion de la paye

8.2.4.1. Facteurs d'évolution de la masse salariale

La commune connaît une baisse physique de ses effectifs à partir de 2014, avec une diminution de ses effectifs sur emplois permanents et non permanents de 150 agents sur la période.

tableau 19 : Répartition des effectifs selon la catégorie

Répartition des effectifs au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique																								
Permanents	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Catégories																								
Temps plein dont	139	214	1824	2177	145	215	1846	2206	140	213	1844	2197	139	218	1819	2176	133	232	1769	2134	124	220	1778	2122
Temps partiels	12	15	108	135	11	16	112	139	13	17	113	143	12	21	110	143	11	22	112	145	8	22	114	144
Temps non complet dont			162	162	1		152	153	1		137	138	1		129	130	1		114	115	1		103	104
Nombre total des agents	151	229	2094	2474	157	231	2110	2498	154	230	2094	2478	152	239	2058	2449	145	254	1995	2394	133	242	1995	2370
Non permanents	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Nombre total des agents				271				323				273				286				268				225
Total global				2745				2821				2751				2735				2662				2595

Source : ville de Perpignan

À partir de 2016, les sorties des effectifs compensent les nouvelles charges liées aux recrutements de l'année et le glissement vieillesse-technicité positif (GVT). Les recrutements progressent plus fortement en 2017, et les sorties des effectifs de l'année ne compensent plus les charges liées aux recrutements de l'année et le GVT positif, du fait principalement de l'application des mesures relevant du PPCR (parcours professionnel, carrières et rémunérations) et l'augmentation de la valeur du point d'indice.

tableau 20 : Facteurs d'évolution de la masse salariale

Taux d'évolution annuel	2012	2013	Evol / n-1	2014	Evol / n-1	2015	Evol / n-1	2016	Evol / n-1	2017	Evol / n-1
Impact de la variation des effectifs											
Entrées	1 098 019	1 780 531	62%	1 551 305	-13%	1 132 857	-27%	717 223	-37%	1 961 982,43	173,55%
Sorties	2 007 459	1 910 653	-5%	1 856 761	-3%	2 026 720	9%	2 586 254	28%	3 098 005,10	19,79%
dont transferts de compétences, de services, d'agents	0	0		0		0		0		0	
GVT négatif											
GVT positif	-	499 064		399 309		435 650		619 176		562 126	
Dépenses de rémunération	61 963 158	62 471 733	1%	64 503 672	3%	64 551 437	0%	64 153 865	-1%	64 220 302	0,10%
Charges sociales	23 470 587	24 422 072	4%	25 582 911	5%	25 850 663	1%	25 672 492	-1%	25 990 730	1,24%
Masse salariale	88 075 544	89 906 692	2%	92 664 536	3%	93 309 218	1%	92 806 475	-1%	92 995 218	0,20%

Source : ville de Perpignan

8.2.4.2. Les attributions de nouvelle bonification indemnitaire

Les crédits consacrés à l'attribution de la NBI progressent, du fait, principalement, de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, l'ordonnateur soulignant que 28 % du territoire communal est classé en quartier prioritaire de la ville. La chambre a procédé à l'examen d'un certain nombre de situations individuelles qui ont donné lieu au versement de NBI et qui apparaissent non fondées. Il en est ainsi de la NBI versée à des agents qui n'ont pas dans leurs missions quotidiennes, l'obligation d'accueillir des usagers du service public (conducteurs de véhicules). D'autres situations présentent également des incohérences entre les fonctions exercées

portées à l'annuaire interne, rappelées par le compte rendu de l'entretien professionnel, la note d'affectation éventuelle et le motif de l'attribution de NBI (fonctions d'assistant de directeur, d'animateur ou de secrétariats). L'ordonnateur est invité à être plus vigilant dans l'attribution individuelle de points NBI en s'assurant de la cohérence entre les missions effectivement exercées par les agents et les motifs justifiant cet abondement indemnitaire.

8.2.4.3. Le régime indemnitaire des travaux supplémentaires

Seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent réglementairement percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un temps complet y compris les heures accomplies les dimanches et jour fériés ainsi que celles effectuées la nuit. En cas de circonstances exceptionnelles, il est possible d'y déroger, mais pour une durée limitée. De même, certaines dérogations pourront être admises après avis du comité technique pour certaines fonctions spécifiques. Il appartient alors à l'assemblée délibérante de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des divers éléments du régime indemnitaire.

Le conseil municipal de Perpignan a délibéré le 16 décembre 2004 sur le versement des IHTS : sa délibération restait peu précise et ouvrait le dispositif à l'ensemble des services de la collectivité. La commune a donc complété son dispositif par une nouvelle délibération du 16 décembre 2010, précisant le régime des IHTS en fixant la liste des événements pouvant donner lieu à une indemnisation mensuelle supérieure à 25 heures supplémentaires sans pour autant, fixer, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

Les heures supplémentaires font prioritairement l'objet d'une récupération sous forme de compensation horaire. La commune est dotée d'un outil de pointage permettant de fait la comptabilisation exacte des heures effectuées par les 747 agents soumis à ce système. Pour les services non soumis au pointage (services techniques et opérationnels), les heures supplémentaires sont préalablement consignées dans des plannings prévisionnels. Les procédures internes (affectation d'une enveloppe annuelle prévisionnelle, suivi mensuel des consommations) ont permis à la collectivité de diminuer sensiblement le montant total annuel des IHTS, en passant de 740 000 € en 2012 à 470 000 € en 2017.

Parmi les 15 agents qui dépassent, en 2017, 5 000 € annuels d'IHTS, la chambre a procédé à l'examen des états liquidatifs de cinq situations individuelles. Ces états mentionnent des heures supplémentaires sur des plages horaires et à des jours qui normalement ne sont pas susceptibles de générer des IHTS. Le contrôle souligne également une coquille dans l'estimation du nombre d'heures supplémentaires, des dépassements du plafond mensuel de 25 heures avec des conditions de dépassement (fonction ou événements) qui ne relèvent pas de la délibération sur les IHTS ou encore des déclarations comprenant 15 heures supplémentaires normales et 10 heures supplémentaires de nuit, et ce sur 12 mois, y compris pour des périodes pendant lesquelles, les agents sont en congés annuels (=> 300 heures). Enfin, les états des IHTS produits par le cabinet du maire ne comportent aucune indication permettant d'identifier précisément le motif, les jours et heures au cours desquelles les heures supplémentaires ont pu être réalisées. Il est alors impossible de vérifier les circonstances qui justifient le recours aux heures supplémentaires ou, si l'agent n'a pas dérogé aux règles des 48 heures de travail effectif par semaine, ou aux règles de repos, ni d'apprécier la cohérence des taux d'indemnisation. La commune est invitée à compléter le suivi des enveloppes des IHTS en renforçant son action au moment du contrôle des états liquidatifs.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

8. Adopter une délibération sur les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), fixant par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois. *Non mise en œuvre.*

8.2.4.4. Le RIFSEEP

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, dit RIFSEEP, a été adopté par délibération du conseil municipal du 9 novembre 2017. Le RIFSEEP a été mis en œuvre conformément aux textes, aux délais de transposition imposés, aux montants plafonds IFSE et CIA, en dissociant les montants plafonds de l'IFSE des agents bénéficiant ou pas de logement à titre gratuit.

8.2.5. Les avantages en nature

La commune dispose de 742 véhicules, dont 25 en attente de réforme. L'utilisation des véhicules de la collectivité revêt deux formes : celle d'un véhicule de fonction, ou celle d'un véhicule de service, avec ou sans remisage à domicile. Seul le DGS est doté d'une voiture de fonction. Les élus se déplacent en général, pour des distances courtes, avec leur véhicule personnel.

Afin de maîtriser les dépenses de carburant, la ville a engagé des actions liées à la réduction de sa flotte, son rajeunissement, introduit des véhicules électriques, mis en place « l'écoconduite », et suit l'utilisation du carburant par direction, avec signalement des évolutions constatées. Un logiciel permet par ailleurs de suivre le parc de véhicules (indicateurs : prix moyen d'acquisition, coût annuel par véhicule, kilométrage annuel moyen, âge moyen des véhicules, marques différentes, répartition flotte selon carburation essence/diesel/électrique ou hybride).

Les véhicules sont gérés soit au niveau du « parc auto », qui a un *pool* à disposition des agents ou des élus, soit en gestion directe au sein des directions. Le guide d'usage des véhicules date de 2012 « utilisation et entretien des véhicules municipaux affectés aux agents et aux services » : la chambre observe que les carnets de bord ne sont pas tenus de manière systématique.

L'utilisation des véhicules de service est, par nature, intermittente car liée aux besoins du service. Le véhicule doit donc être remisé à l'hôtel de ville en dehors des périodes de service (en dehors des heures de service et lors des repos hebdomadaires ou des congés). Treize autorisations de remisage à domicile d'un véhicule de service ont été prises, le 4 juillet 2018, régularisant ainsi des usages effectifs antérieurs. La collectivité n'a pas été en mesure de préciser les règles d'attribution de véhicules de service avec droit de remisage. La chambre rappelle que l'utilisation plus régulière d'un véhicule de service par un seul agent, avec remisage à domicile, ne peut se justifier que dans les cas de sujétions particulières manifestes, sur autorisation de l'autorité territoriale et pour une durée limitée.

L'ordonnateur est invité à faire délibérer le conseil municipal pour fixer les règles relatives à l'attribution et aux conditions d'usage des véhicules de fonction ou de service. L'actualisation du règlement intérieur pourrait préciser les règles d'utilisation des véhicules de l'administration et accompagner la délibération. Enfin, dès lors que les véhicules sont utilisés à la fois à des fins professionnelles et privées, la commune doit procéder aux déclarations fiscales et sociales correspondantes, y compris à titre rétroactif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La maîtrise des dépenses de personnel est un objectif prioritaire pour la commune de Perpignan. Elle structure le pilotage de la politique des ressources et se traduit par une baisse des emplois permanents et des contractuels sur la période sous revue ainsi que des enveloppes annuelles de rémunération des heures supplémentaires. Le décompte annuel du temps de travail s'inscrit aujourd'hui dans le cadre légal, avec la suppression de quatre journées d'absences exceptionnelles. En revanche, le taux d'absentéisme reste élevé et doit naturellement interroger la commune sur les moyens qu'elle se donne aujourd'hui pour connaître et évaluer la situation afin de lui permettre de renforcer les actions de prévention.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur le nécessaire respect des procédures de recrutement mises en place, l'analyse de plusieurs situations individuelles ayant révélé des irrégularités.

ANNEXES

annexe 1 : Les mutualisations de services.....	66
annexe 2 : Le financement des transferts de compétences.....	68
annexe 3 : La situation financière	72
annexe 4 : Les modalités d'intervention de la politique sportive, le cas du rugby	76
annexe 5 : Les ressources humaines.....	78

annexe 1 : Les mutualisations de services

tableau 21 : Remboursement des charges de fonctionnement

Année	Personnel	Charges	Frais de dep	Informatique	Véhicule	Total	Participation PMCA/CU
2012	203 124 €	82 255 €	9 011 €	6 248 €	2 372 €	303 010 €	151 505 €
2013	225 242 €	92 729 €	9 695 €	6 460 €	3 121 €	337 246 €	168 623 €
2014	200 017 €	83 654 €	9 101 €	12 400 €	2 704 €	307 875 €	153 938 €
2015	200 387 €	85 772 €	9 044 €	9 156 €	1 102 €	305 460 €	152 730 €
2016	208 402 €	93 198 €	8 998 €	9 212 €	1 383 €	321 193 €	160 596 €
2017	205 474 €	90 026 €	2 697 €	- €	3 042 €	301 239 €	150 619 €

Source : ville de Perpignan

tableau 22 : Prise en charge financière et remboursement (services mis à disposition)

Services (mise à disposition partielle de services)	Années				
	2013	2014	2015	2016	2017
Service social	49 306 €	42 606 €	56 015 €	60 778 €	28 630 €
Service décoration	20 320 €	15 364 €	16 950 €	14 960 €	15 361 €
DHS	7 534 €	3 914 €	3 920 €	3 544 €	4 761 €
Total	77 160 €	61 884 €	76 884 €	79 281 €	48 752 €

Source : ville de Perpignan

tableau 23 : Appréciation du coût de fonctionnement

Formules retenues pour le calcul du coût de fonctionnement	
Charges de personnel	Somme des charges de personnel des agents affectés au service commun constatées au chapitre 012 - remboursements sur rémunération - atténuation des charges
Charges à caractère général liées au personnel	Somme des dépenses à caractère général liées au personnel affecté au service commun constatées au chapitre 011 - atténuations de charges et autres remboursements
Charges à caractère général liées au fonctionnement du service commun	Somme des dépenses à caractère général liées au fonctionnement du service commun constatées au chapitre 011 - atténuations de charges et autres remboursements

Source : convention réglant les effets de la création du service commun des deux directions juridiques et gestion immobilières entre la ville de Perpignan et PMM

tableau 24 : Détermination du coût unitaire (article 9-1)

Charges et dépenses courantes du service commun	
Les salaires et frais annexes	Salaires et charges du personnel, corrigées des remboursements de salaires et aides diverses
Les charges indirectes	Coûts indirects des agents administratifs fixés au taux forfaitaire de 10 % des salaires et charges (012)
Les charges directes	Charges directement imputables au service pour assurer son fonctionnement (formation, documentation, véhicule de service, ...)
Les dépenses d'équipement courant	Dépenses d'investissement dédiées au service commun (acquisition de matériel, logiciels, ...)

Source : convention réglant les effets de la création du service commun direction du numérique entre la ville de Perpignan et PMM

tableau 25 : Règle de répartition (article 9-2)

Répartition entre les parties	
Charges de personnel (masse salariale et charges)	Part en % du nombre d'ETP de la DN affectés à la gestion du système d'information de chacune des parties (19 % en 2016 pour PM CU)
Autres charges de fonctionnement	Dépenses non individualisables portant sur des thématiques communes (frais de réparation du matériel, contrats de maintenance, ...). 50 % des charges de fonctionnement des matériels et logiciels mis en commun
Les charges d'investissement	Charges spécifiques à la ville ou communes sont prises en charge par la ville qui en garde la propriété, supporte les amortissements et refacture à PMM les dépenses TTC (FCTVA et subventions déduits). 50 % du montant des investissements et amortissement des matériels et logiciels mis en commun

Source : convention réglant les effets de la création du service commun direction du numérique entre la ville de Perpignan et PMM

annexe 2 : Le financement des transferts de compétences

tableau 26 : Les nouvelles compétences de PMM au 1^{er} janvier 2016

Compétences CU PM	
Exercées par PM CA	Mobilité - plan de déplacements urbains
	Programme local de l'habitat
	Politique de la ville
	Assainissement et eau
	Collecte et traitement des déchets
	Lutte contre la pollution de l'air
	Lutte contre les nuisances sonores
	GEMAPI
	Aires d'accueil des gens du voyage
	Exercées par PM CA (définition de l'IC) Suppression de l'IC
Zones d'activité économique	
Actions de développement économique	
Politique du logement et amélioration de l'habitat	
Nouvelles compétences à transférer	Aménagement de l'espace (PLU intercommunal)
	Tourisme (exercice de cette compétence par PM CA dans le cadre des actions de développement économique d'intérêt communautaire)
	Actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
	Lycées et collèges
	Aide aux établissements d'enseignement et de recherche (exercice de cette compétence par PM CA dans le cadre des actions de développement économique d'intérêt communautaire)
	Cimetières, crématoriums, sites cinéraires
	Abattoirs (exercice de cette compétence par PM CA dans le cadre des actions de développement économique d'intérêt communautaire), marchés et marchés d'intérêt national
	Services d'incendie et de secours
	Contribution à la transition énergétique
	Réseau de chaleur ou de froid urbain
	Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz
	Infrastructures de charges de véhicules électriques
	Soutien aux actions de maîtrise de la demande
Compétences soumises à la définition d'un IC	Equipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs (par reprise des compétences facultatives existantes : CRR enseignement artistique, EPCC et mise en réseau lecture publique)

Source : PMM

tableau 27 : Progression de l'AC de la ville de Perpignan entre 2016 et 2017 (au 31/12/2017)

Délégation	CLECT	Objet	Poursuite et correction de l'évaluation des compétences transférées							
			AC		Evaluation charges transférées		AC			
CM 12/12/2013	15/11 et 6/12/2013	Correction hydrau AC 2013	AC 2011	31 586 552,00 €	-	15 462,10 €				
		Correction hydrau AC 2014				-	30 924,20 €			
		Correction voirie communautaire					-	269 280,00 €	AC 2013	31 286 348,00 €
CM 22/05/2014	14/02/2014	Commune non concernée								
CM 14/12/2016	05/12/2016	Ajustement compétence voirie	AC 2015	31 286 348,00 €	-	11 974 644,00 €	Dépenses nettes de fonctionnement 11 974 644 € ; dépenses (hors personnel personnel 4 723 194 ; personnel 10 340 769) - recettes (3 089 319)	AC 2016	19 311 704,00 €	
		Contingents communaux SDIS		19 311 704,00 €		5 545 804,00 €		AC 2016	13 765 900,00 €	
		OPAH								
		Equilibre social de l'Habitat : Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, Politique de la ville (actions NPNRU)				-	74 930,00 €	Annuité emprunt 74 930 € (PPI 6 700 000 € ; Recettes d'investissements 5 119 068 € ; besoin de financement 1 580 930 €)		
		PLU Office de tourisme (2017)	Le transfert des compétences tourisme, urbanisme (PLU) n'est pas examiné à ce stade (CLECT du 5/12/2016) ; seront évalués courant 2017							
			AC 2016	13 765 900,00 €	-	121 541,00 €	Annuité voirie 121 541 (PPI 7 865 000 € ; recettes 5 412 896 € ; besoin de financement 2 452 104 €) (AC diminuée du montant de l'annuité d'emprunt)	AC 2017	14 004 222,00 €	
CM 20/12/2017	15/12/2017	Ajustement compétence hydraulique	AC 2017	14 004 222,00 €		434 793,00 €				
		Correction parc de stationnement				-	50 642,00 €			
		Retour sur AC des excédents du budget déchets					1 000 000,00 €	AC 2018	14 757 109,00 €	

Source : délibérations du conseil municipal portant fixation des taux AC, retraitement CRC

tableau 28 : Évolution des charges constatées par la ville de Perpignan 2016-2017 ventilées par postes

Recettes constatées	T1 2017							Total
	T1 Personnel	Véhicule	Total	T2	T3	T4		
Collecte des cartons des commerçants	5	35 037 €	4 185 €	39 222 €	39 513 €	40 478 €	39 526 €	
Nettoisement des conteneurs enterrés	5	42 628 €	15 741 €	58 369 €	58 719 €	59 541 €	59 097 €	
Nettoisement des colonnes aériennes	5	43 530 €	13 314 €	56 844 €	56 873 €	56 767 €	58 723 €	
Collecte des encombrants	18	157 035 €	16 784 €	173 819 €	170 264 €	168 826 €	163 422 €	
Total	33	278 230 €	50 024 €	328 254 €	325 368 €	285 134 €	320 767 €	1 259 523 €
Recettes constatées	T1 2016							Total
	T1 Personnel	Véhicule	Total	T2	T3	T4		
Collecte des cartons des commerçants	3	24 874 €	3 574 €	28 448 €	28 659 €	29 359 €	28 668 €	
Nettoisement des conteneurs enterrés	4	37 450 €	4 886 €	42 336 €	42 589 €	43 186 €	42 864 €	
Nettoisement des colonnes aériennes	4	35 586 €	5 643 €	41 229 €	41 250 €	41 174 €	42 592 €	
Collecte des encombrants	12	110 059 €	16 014 €	126 073 €	123 494 €	122 451 €	118 532 €	
Total	23	207 969 €	30 116 €	238 086 €	235 993 €	206 811 €	232 655 €	913 545 €

Source : données ville de Perpignan, retraitement CRC

tableau 29 : Compétences PMM confiées en gestion à la ville de Perpignan

Compétences CU PM confiées en gestion à la ville de Perpignan	
Compétences (convention du 25 février 2016)	Voirie, signalisation
	Parcs et aires de stationnement
	Aménagement de l'espace (PLU intercommunal)
	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
	Contributions à la transition énergétique
	Concession ERDF / GRDF
	Compétence infrastructures de charges pour véhicules électriques

Source : convention de gestion du 25 février 2016

tableau 30 : Reprise des avenants à la convention de gestion (2016-2017)

Compétences CU PM confiées en gestion à la ville de Perpignan		Montant estimé des	2016		2017	Prolongation 2018	
			Convention du 25/02/2016	Avenant 1 du 27/09/2016	Avenant 2 du 17/07/2017	Avenant 3 du 19/01/2018	Avenant 4 du 16/07/2018
Compétences (convention du 25 février 2016)	Voirie, signalisation	Dépenses de fonctionnement	17 903 392 €	17 904 583 €	15 063 963 €	15 063 964 €	15 063 964 €
	Parcs et aires de stationnement	dont dépenses de fonctionnement hors personnel	7 474 145 €	7 475 337 €	4 723 194 €	4 723 195 €	4 723 195 €
	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre	dont dépenses de personnel	10 429 246 €	10 429 246 €	10 340 769 €	10 340 769 €	10 340 769 €
	Aménagement de l'espace (PLU intercommunal)	Recettes de fonctionnement	1 351 461 €	2 217 119 €	3 089 319 €	2 345 331 €	478 376 €
	Contributions à la transition énergétique	Dépenses nettes de fonctionnement			11 974 644 €	12 718 633 €	14 585 588 €
		Investissement Voirie (PPI commune)	7 865 000 €	7 865 000 €			
		Investissement autres compétences (PPI commune)	5 135 000 €	5 135 000 €			
		Total investissement	13 000 000 €	13 000 000 €	14 800 000 €	14 565 000 €	14 565 000 €
Promotion du tourisme dont création d'OT							
Compétences gérées en 2016, 2017, 2018 et susceptible d'être prolongées jusqu'en 2021							
Compétences gérées en 2016 et 2017, transfert effectif au 1er janvier 2018							

Source : convention de gestion du 25 février 2016 modifiée

tableau 31 : Exécution de la convention de gestion (dépenses nettes de fonctionnement)

Données CLECT voirie - OPAH - Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre - politique de la ville (ex: 2016)	Exécution convention de gestion ex : 2016		% évolution	Exécution convention de gestion ex : 2017		% évolution 2016/2017	% évolution 2017/CLECT		
	Dépenses	Recettes		Dépenses	Recettes				
Dépenses de fonctionnement (nettes des recettes)	11 974 644,00 €		12 400 359,11 €		3,56%	12 741 342,65 €		2,75%	6,40%

Source : compte rendu annuel d'information (2016 et 2017)

tableau 32 : Exécution de la convention de gestion (dépenses hors personnel)

Données CLECT voirie - OPAH - Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre - politique de la ville (ex: 2016)	Exécution convention de gestion ex : 2016		% évolution	Exécution convention de gestion ex : 2017		% évolution 2016/2017	% évolution 2017/CLECT			
	Dépenses	Recettes		Dépenses	Recettes					
Dépenses hors personnel	4 723 194,00 €		4 992 503,25 €		5,70%	5 132 538,97 €		2,80%	8,67%	
	3 089 319,00 €	2 800 949,00 €		2 765 101,00 €			2 881 314,38 €		4,20%	2,87%
	1 922 245,00 €		2 227 402,25 €		1,20%	2 251 224,59 €		1,07%	17,11%	

Source : compte rendu annuel d'information (2016 et 2017)

tableau 33 : Exécution de la convention de gestion (dépenses de personnel)

		Données CLECT voirie - OPAH - Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre - politique de la ville (ex: 2016)		Exécution convention de gestion ex : 2016		% évolution	Exécution convention de gestion ex : 2017		% évolution 2016/2017	% évolution 2017/CLECT
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes		Dépenses	Recettes		
Dépenses de personnel	Dépenses	10 340 769,00 €		10 355 163,19 €		0,14%	10 646 839,95 €		2,82%	2,96%
	Recettes ville contrats aidés		288 370,00 €		182 206,33 €	-36,82%	156 721,89 €		-13,99%	-45,65%
	Dépenses nettes	10 052 399,00 €		10 172 956,86 €		1,20%	10 490 118,06 €		3,12%	4,35%

Source : compte rendu annuel d'information (2016 et 2017)

tableau 34 : Exécution de la convention de gestion (dépenses nettes de fonctionnement)

		Données CLECT voirie - OPAH - Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre - politique de la ville (ex: 2016)		Exécution convention de gestion ex : 2016		% évolution	Exécution convention de gestion ex : 2017		% évolution 2016/2017	% évolution 2017/CLECT
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes		Dépenses	Recettes		
Dépenses de personnel	Dépenses	10 340 769,00 €		10 355 163,19 €		0,14%	10 646 839,95 €		2,82%	2,96%
	Effectifs temps de travail						33070%			
	Recettes ville contrats aidés		288 370,00 €		182 206,33 €	-36,82%	156 721,89 €		-13,99%	-45,65%
	Dépenses nettes	10 052 399,00 €		10 172 956,86 €		1,20%	10 490 118,06 €		3,12%	4,35%
Dépenses hors personnel	Dépenses dont travaux en régie	4 723 194,00 €		4 992 503,25 €		5,70%	5 132 538,97 €		2,80%	8,67%
	Recettes ville	3 089 319,00 €	2 800 949,00 €		2 765 101,00 €	-1,29%		2 881 314,38 €	4,20%	2,87%
	Recettes PMM									
Dépenses de fonctionnement (nettes des recettes)	1 922 245,00 €		2 227 402,25 €		1,20%	2 251 224,59 €		1,07%	17,11%	
		11 974 644,00 €		12 400 359,11 €		3,56%	12 741 342,65 €		2,75%	6,40%

Source : compte rendu annuel d'information (2016 et 2017)

annexe 3 : La situation financière

tableau 35 : Principaux agrégats

Évolution de la CAF brute

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017
CAF brute	24 491 199 €	25 595 019 €	25 094 821 €	26 981 817 €	29 694 399 €	32 789 843 €	32 789 843 €
Différence CAF brute n-(n-1)		1 103 821 €	- 500 198 €	1 886 996 €	2 712 581 €	3 095 444 €	32 789 843 €

Évolution des produits de gestion 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle	2016	2017	Var. annuelle	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	87 434 302 €	89 863 657 €	91 608 926 €	93 369 529 €	1,92%	93 976 718 €	94 937 213 €	1,02%	1,7%
+ Ressources d'exploitation	8 426 380 €	11 918 668 €	11 737 639 €	11 707 708 €	-0,26%	26 387 373 €	26 861 550 €	1,80%	26,1%
= Produits "flexibles" (a)	95 860 682 €	101 782 326 €	103 346 565 €	105 077 237 €	1,67%	120 364 091 €	121 798 763 €	1,19%	4,9%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	43 847 658 €	45 949 393 €	45 959 229 €	46 100 989 €	0,31%	42 990 941 €	43 064 336 €	0,17%	-0,4%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	31 962 856 €	32 112 594 €	32 539 333 €	33 019 502 €	1,48%	15 938 223 €	16 259 927 €	2,02%	-12,6%
= Produits "rigides" (b)	75 810 514 €	78 061 987 €	78 498 562 €	79 120 491 €	0,79%	58 929 164 €	59 324 263 €	0,67%	-4,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	618 134 €	922 417 €	873 549 €	867 977 €	-0,64%	924 077 €	732 258 €	-20,76%	3,4%
Produits de gestion	172 289 330 €	180 766 730 €	182 718 676 €	185 065 705 €	1,28%	180 217 332 €	181 855 284 €	0,91%	1,1%

Les ressources fiscales propres

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Var. période
Impôts locaux nets des restitutions	76 965 897 €	79 315 680 €	80 440 074 €	82 734 947 €	82 236 397 €	83 201 772 €	1,6%	8,10%
+ Taxes sur activités de service et domaine	4 645 820 €	4 700 317 €	4 961 444 €	5 053 638 €	4 968 089 €	4 977 823 €	1,4%	7,15%
+ Taxes sur activités industrielles	2 385 500 €	2 516 457 €	2 395 600 €	2 321 960 €	2 405 304 €	2 382 765 €	0,0%	-0,11%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	16 016 €	16 608 €	17 168 €	17 584 €	18 032 €	18 544 €	3,0%	15,78%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	3 421 070 €	3 314 595 €	3 794 640 €	3 241 400 €	4 348 897 €	4 356 309 €	5,0%	27,34%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	87 434 302 €	89 863 657 €	91 608 926 €	93 369 529 €	93 976 718 €	94 937 213 €	1,7%	8,58%
<i>Dont à partir de 2012 :</i>								
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	76 965 897 €	79 315 680 €	80 440 074 €	82 734 947 €	82 021 407 €	82 936 682 €	1,5%	7,76%

Les ressources d'exploitation 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Var. période
Domaine et récoltes	2 146 267	2 230 536	2 351 794	2 372 739	2 340 098	2 314 306	1,5%	7,83%
Travaux, études et prestations de services	3 139 890	3 172 799	3 115 807	3 106 872	3 326 657	3 076 892	-0,4%	-2,01%
Mise à disposition de personnel facturée	0	3 476 109	3 488 615	3 316 708	13 334 725	13 584 636	N.C.	290,80%
Remboursement de frais	70 532	88 078	20 542	33 233	4 316 797	4 702 759	131,6%	6567,58%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	5 356 688	8 967 522	8 976 758	8 829 553	23 318 277	23 678 593	34,6%	342,04%
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	2 979 768	2 857 745	2 667 320	2 790 074	2 972 844	3 086 628	0,7%	3,59%
Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	89 923	93 401	93 561	88 081	96 252	96 328	1,4%	7,12%
= Autres produits de gestion courante (b)	3 069 691	2 951 146	2 760 881	2 878 155	3 069 096	3 182 957	0,7%	3,69%
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	8 426 380	11 918 668	11 737 639	11 707 708	26 387 373	26 861 550	26,1%	218,78%

Les ressources institutionnelles

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Var. période
Dotation Globale de Fonctionnement	30 623 732 €	31 524 588 €	31 019 717 €	29 964 304 €	28 301 869 €	27 785 031 €	-1,9%	-9,3%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	24 106 239 €	24 026 033 €	22 830 811 €	19 774 684 €	16 399 028 €	14 588 644 €	-9,6%	-39,5%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	6 517 493 €	7 498 555 €	8 188 906 €	10 189 620 €	11 902 841 €	13 196 387 €	15,2%	102,5%
Autres dotations	498 957 €	494 178 €	509 394 €	491 730 €	488 562 €	488 562 €	-0,4%	-2,1%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	498 957 €	488 562 €	506 586 €	488 922 €	488 562 €	488 562 €	-0,4%	-2,1%
FCTVA	- €	- €	- €	- €	- €	101 140 €		
Participations	6 589 221 €	7 937 670 €	8 580 698 €	9 684 602 €	8 774 444 €	8 555 745 €	5,4%	29,8%
<i>Dont Etat</i>	281 375 €	425 748 €	1 218 151 €	2 221 970 €	2 015 406 €	1 393 379 €	37,7%	395,2%
<i>Dont régions</i>	17 000 €	18 570 €	- €	3 400 €	- €	9 000 €	-11,9%	-47,1%
<i>Dont départements</i>	89 559 €	46 625 €	38 770 €	30 583 €	23 943 €	17 028 €	-28,3%	-81,0%
<i>Dont communes</i>	89 970 €	91 940 €	106 340 €	105 015 €	102 597 €	43 115 €	-13,7%	-52,1%
<i>Dont groupements</i>	710 833 €	710 833 €	710 833 €	724 433 €	- €	- €	-100,0%	-100,0%
<i>Dont fonds européens</i>	- €	110 000 €	170 064 €	44 672 €	- €	- €		
<i>Dont autres</i>	5 400 484 €	6 533 954 €	6 336 541 €	6 554 529 €	6 632 498 €	7 093 223 €	5,6%	31,3%
Autres attributions et participations	6 135 748 €	5 992 957 €	5 849 420 €	5 960 353 €	5 426 066 €	6 133 858 €	0,0%	0,0%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	6 108 613 €	5 965 530 €	5 822 032 €	5 932 765 €	5 399 794 €	6 108 786 €	0,0%	0,0%
<i>Dont autres</i>	27 135 €	27 427 €	27 388 €	27 588 €	26 272 €	25 072 €	-1,6%	-7,6%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	43 847 658 €	45 949 393 €	45 959 229 €	46 100 989 €	42 990 941 €	43 064 336 €	-0,4%	-1,8%

Les charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution 2012/2015	Evolution 2015/2017	Evolution 2012/2017
Charges à caractère général	31 239 123 €	32 180 251 €	32 376 591 €	34 199 222 €	33 824 021 €	33 180 139 €	1,2%	9,48%	-2,98%	6,21%
+ Charges de personnel	83 857 772 €	89 107 560 €	92 367 306 €	92 411 303 €	91 522 267 €	90 973 761 €	1,6%	10,20%	-1,56%	8,49%
+ Subventions de fonctionnement	16 533 564 €	16 911 349 €	16 802 606 €	15 486 749 €	15 269 393 €	15 860 963 €	-0,8%	-6,33%	2,42%	-4,07%
+ Autres charges de gestion	8 407 060 €	8 875 971 €	8 853 193 €	8 979 618 €	3 422 975 €	3 394 476 €	-16,6%	6,81%	-62,20%	-59,62%
Charges de gestion	140 037 519 €	147 075 132 €	150 399 696 €	151 076 893 €	144 038 656 €	143 409 339 €	0,5%	7,88%	-5,08%	2,41%

Les charges à caractère général

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	31 239 123	32 180 251	32 376 591	34 199 222	33 824 021	33 180 139	1,2%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	9 591 862	10 032 376	9 970 457	10 617 090	9 648 590	9 378 618	-0,4%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	936 924	1 012 487	946 342	819 071	933 519	921 759	-0,3%
<i>Dont entretien et réparations</i>	4 227 432	3 968 001	3 509 175	3 245 999	3 197 678	3 375 359	-4,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	666 411	774 466	797 419	796 224	783 187	795 534	3,6%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	6 811 392	6 897 505	8 180 871	9 811 069	10 018 954	9 705 111	7,3%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	62 515	56 202	53 453	51 471	45 119	48 106	-5,1%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	4 227 926	4 318 900	4 195 272	4 594 056	4 727 171	4 583 728	1,6%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	339 587	361 251	358 498	342 603	450 430	468 013	6,6%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	2 308 844	2 755 999	2 549 034	2 175 930	2 276 164	2 158 998	-1,3%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	169 716	171 953	187 584	178 348	159 919	130 589	-5,1%
<i>Dont déplacements et missions</i>	296 695	306 123	223 212	199 915	210 383	165 646	-11,0%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	809 168	801 692	728 669	709 272	680 276	588 093	-6,2%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	790 652	723 295	676 604	658 173	692 630	860 585	1,7%

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Les autres charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	8 407 060	8 875 971	8 853 193	8 979 618	3 422 975	3 394 476	-16,6%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	5 335 270	5 447 311	5 496 337	5 545 804	0	0	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	1 345 179	1 392 158	1 349 247	1 348 159	1 381 661	1 435 004	1,3%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	1 068 202	1 303 245	1 148 403	1 087 862	1 209 416	1 204 510	2,4%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	26 051	25 147	24 721	41 147	25 323	21 327	-3,9%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	240 900	250 890	264 098	277 542	281 914	221 026	-1,7%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	64 148	156 245	237 649	252 465	105 540	70 614	1,9%

Évolution des charges hors service incendie

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges hors service incendie	2 871 790 €	3 428 660 €	3 356 856 €	3 433 814 €	3 422 975 €	3 394 476 €
Evol Per	19,39%		1,12%			

Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle n-1	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	16 533 564	16 911 349	16 802 606	15 486 749	15 269 393	15 860 963	3,87%	-0,8%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	2 610 342	2 722 381	2 837 674	2 430 700	2 643 024	2 560 248	-3,13%	-0,4%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	9 325 996	9 475 120	9 696 080	9 101 290	8 714 656	9 040 269	3,74%	-0,6%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	4 597 226	4 713 849	4 268 852	3 954 760	3 911 713	4 260 446	8,92%	-1,5%
+/- Autres pdts et charges exceptionnels réels	178 391	129 829	218 155	232 354	154 819	71 731		-16,7%
<i>Dont titres annulés (-)</i>	104 422	255 681	131 109	175 537	79 461	66 801		-8,5%
<i>Dont mandats annulés (+)</i>	154 442	8 499	27 262	6 649	82 195	8 299		-44,3%

Évolution de l'EBF sur la période

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution 2012/2015	Evolution 2015/2017	Evolution 2012/2017
Produits de gestion	172 289 330 €	180 766 730 €	182 718 676 €	185 065 705 €	180 217 332 €	181 855 284 €	1,1%	7,4%	-1,7%	5,6%
Charges de gestion	140 037 519 €	147 075 132 €	150 399 696 €	151 076 893 €	144 038 656 €	143 409 339 €	0,5%	7,9%	-5,1%	2,4%
Excédent brut de fonctionnement	32 251 811 €	33 691 598 €	32 318 980 €	33 988 812 €	36 178 676 €	38 445 945 €	3,6%	5,4%	13,1%	19,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,7%	18,6%	17,7%	18,4%	20,1%	21,1%		-1,9%	15,1%	12,9%
+/- Résultat financier	- 7 939 003 €	- 8 226 408 €	- 7 442 314 €	- 7 239 348 €	- 6 639 096 €	- 5 727 833 €	-6,3%	-8,8%	-20,9%	-27,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	-4,6%	-4,6%	-4,1%	-3,9%	-3,7%	-3,2%		0,9%	1,4%	1,4%
+/- Autres produits et charges excep. réels	178 391 €	129 829 €	218 155 €	232 354 €	154 819 €	71 731 €	-16,7%	30,2%	-69,1%	-59,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	0,1%	0,07%	0,12%	0,13%	0,08%	0,04%		17,2%	-69,1%	-59,8%
CAF brute	24 491 199 €	25 595 019 €	25 094 821 €	26 981 817 €	29 694 399 €	32 789 843 €	6,0%	10,2%	21,5%	33,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,2%	14,2%	13,7%	14,6%	16,5%	18,0%		2,8%	5,1%	5,1%

Les charges d'intérêt et pertes de change

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges d'intérêt et pertes de change	7 939 003 €	8 226 408 €	7 442 314 €	7 239 348 €	6 639 096 €	15 277 833 €	5,7%
Charges courantes	147 976 522 €	155 301 540 €	157 842 010 €	158 316 241 €	150 677 752 €	158 687 172 €	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	5,4%	5,3%	4,7%	4,6%	4,4%	9,6%	

Source : CRC, Anafi

tableau 36 : Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017 retraité	Evolution 2012/2017
CAF brute	24 491 199	25 595 019	25 094 821	26 981 817	29 694 399	32 789 843	33,88%
Annuité en capital de la dette	17 511 116	17 779 577	18 732 822	17 520 650	18 865 511	20 795 968	18,76%
CAF nette ou disponible	6 980 083	7 815 442	6 361 999	9 461 167	10 828 888	11 993 875	71,83%
TLE et taxe d'aménagement	1 540 764	1 660 849	1 068 625	643 896	1 516 412	744 631	-51,67%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 333 057	5 550 465	7 356 305	9 792 325	3 025 931	2 880 405	-45,99%
+ Subventions d'investissement reçues	6 387 851	5 375 389	3 213 817	5 223 157	6 240 213	8 849 822	38,54%
+ Produits de cession	7 459 580	802 879	698 196	1 201 413	3 410 909	3 286 751	-55,94%
Recettes d'inv. hors emprunt	20 721 252	15 013 388	14 537 047	18 331 872	14 263 768	15 761 609	-23,94%
Financement propre disponible	27 701 334	22 828 830	20 899 046	27 793 039	25 092 656	27 755 484	0,20%
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	35 781 424	48 849 051	36 358 371	36 458 641	32 276 181	32 711 707	-8,58%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 413 344	5 184 868	6 784 025	4 622 358	3 405 676	2 782 258	-48,60%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-335 306	0	0	20 428	468 188	0	
- Participations et inv. financiers nets	146 755	-2 297 255	1 199	-21 005	-434 330	16 000	-89,10%
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	9 550 000	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	783	-162 616	33 760	32 264	33 238	31 454	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-13 305 366	-28 745 218	-22 278 309	-13 319 647	-10 656 297	-17 335 935	30,29%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	14 621 483	20 555 150	18 390 839	20 962 072	15 611 428	24 201 791	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 316 117	-8 190 068	-3 923 606	7 642 425	4 991 267	6 865 857	

Source : CRC, Anafi

tableau 37 : Fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	334 206 116 €	357 104 484 €	381 325 982 €	407 766 162 €	430 477 482 €	454 686 227 €	6,4%
+ Droit de l'affectant	106 688 €	215 332 €	215 332 €	215 332 €	215 332 €	215 332 €	15,1%
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	- €	- €	- €	- €	- €	4 732 967 €	
+/- Différences sur réalisations	12 690 898 €	12 461 426 €	12 110 758 €	12 929 471 €	15 381 402 €	21 981 216 €	11,6%
+/- Résultat (fonctionnement)	15 577 338 €	15 796 568 €	15 970 460 €	17 617 599 €	20 504 134 €	23 184 673 €	8,3%
+ Subventions	147 092 654 €	153 982 133 €	159 396 054 €	166 090 292 €	171 900 195 €	180 750 362 €	4,2%
= Ressources propres élargies	509 673 695 €	539 559 942 €	569 018 585 €	604 618 856 €	638 478 546 €	676 084 843 €	5,8%
+ Dettes financières (hors obligations)	228 689 171 €	231 899 388 €	231 523 645 €	234 932 804 €	231 645 483 €	235 019 852 €	0,5%
= Ressources stables (E)	738 362 865 €	771 459 331 €	800 542 231 €	839 551 659 €	870 124 028 €	911 104 695 €	4,3%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	614 359 227 €	643 729 886 €	687 842 622 €	720 463 488 €	747 180 302 €	745 445 873 €	3,9%
+ Immobilisations en cours	30 578 816 €	42 494 691 €	31 352 324 €	30 098 463 €	29 880 335 €	56 967 060 €	13,3%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	84 814 432 €	84 814 432 €	84 814 432 €	84 814 432 €	83 803 567 €	83 803 567 €	-0,2%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	- €	- €	36 136 €	36 136 €	0 €	0 €	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	- €	- €	- €	- €	- €	8 754 167 €	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	729 752 475 €	771 039 009 €	804 045 515 €	835 412 519 €	860 864 205 €	894 970 667 €	4,2%
= Fonds de roulement net global (E-F)	8 610 390 €	420 322 €	- 3 503 285 €	4 139 140 €	9 259 823 €	16 134 028 €	13,4%

Source : CRC, Anafi

tableau 38 : Encours de dette

Encours de dette	Valeur Perpignan	Moyenne nationale de la strate
/ population	1 920 €	1 151 €
/ recettes réelles de fonctionnement	119%	82%

Source : fiche AEF 2017

annexe 4 : Les modalités d'intervention de la politique sportive, le cas du rugby

tableau 39 : Charges et produits des deux principaux stades

		STADE AIME GIRAL													
		2012		2013		2014		2015		2016		2017			
	NATURE	LIBELLE	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	
INVESTISSEMENT	2318	AUTRES IMMOBILISATIONS	23 274,46 €		78 365,83 €		228 840,40 €		84 126,51 €		81 163,36 €		107 443,21 €		
		TOTAL DEPENSES INVESTISSEMENT	23 274,46 €		78 365,83 €		228 840,40 €		84 126,51 €		81 163,36 €		107 443,21 €		
F O N C T I O N N E M E N T	60611	EAU ASSAINISSEMENT					43 120,13 €		30 903,04 €		24 231,00 €		26 355,39 €		
	60612	ELECTRICITE					115 167,82 €		83 332,00 €		60 690,00 €		54 745,00 €		
	60632	PETIT EQUIPEMENT TRAVAUX REGIE	- €		1 782,52 €		3 054,10 €		12 163,11 €		3 304,63 €		- €		
	611	CONTRAT PRESTATION SERVICE	- €		473,81 €		379,63 €		982,04 €		- €		1 376,33 €		
	6135	LOCATIONS MOBILIERES	- €		- €		- €		- €		- €		660,00 €		
	61521	ENTRETIEN TERRAIN	4 128,40 €		5 522,73 €		- €		- €		1 081,44 €		9 378,00 €		
	61522	ENTRETIEN BATIMENTS	2 005,66 €		4 922,74 €		11 933,02 €		2 664,72 €		- €		- €		
	615221	ENTRETIEN BATIMENTS PUBLICS	- €		- €		- €		- €		- €		1 084,80 €		
	61523	ENTRETIEN VOIES ET RESEAUX	143,52 €		2 392,87 €		3 600,00 €		360,00 €		252,00 €		- €		
	615232	ENTRETIEN RESEAUX	- €		- €		- €		- €		- €		5 139,34 €		
	61558	ENTRETIEN AUTRES BIENS MOBILIERES	- €		111,28 €		2 174,35 €		594,48 €		268,18 €		6 765,76 €		
	6188	AUTRES FRAIS DIVERS	2 679,04 €		1 875,93 €		6 839,72 €		6 522,22 €		9 539,70 €		3 997,66 €		
	6283	NETTOYAGE LOCAUX	24 225,43 €		20 750,04 €		15 949,54 €		18 862,60 €		17 026,64 €		4 266,00 €		
			TOTAL DEPENSES FONCTIONNEMENT	33 182,05 €		37 831,92 €		202 218,31 €		156 384,21 €		116 393,59 €		113 768,28 €	
		70388	REDEVANCE OCCUPATION		322 000,00 €		322 000,00 €		322 000,00 €		252 000,00 €		217 000,00 €		217 000,00 €
	70321	DROITS DE STATIONNEMENT		- €		- €		- €		- €		- €		119,00 €	
	752	LOYER		- €		- €		- €		- €		- €		3 213,00 €	
	758	PRODUITS DIVERS PHOTOVOLTAIQUE		18 784,26 €		6 036,15 €		14 153,57 €		14 471,34 €		14 430,94 €		11 025,20 €	
		TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT		340 784,26 €		328 036,15 €		336 153,57 €		266 471,34 €		231 430,94 €		231 357,20 €	

STADE GILBERT BRUTUS															
			2012		2013		2014		2015		2016		2017		
	NATURE	LIBELLE	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	
INVEST,	2318	AUTRES IMMOBILISATIONS	16 903,30 €		11 078,55 €		260 566,35 €		67 581,39 €		58 656,32 €		44 586,61 €		
		TOTAL DEPENSES INVESTISSEMENT	16 903,30 €		11 078,55 €		260 566,35 €		67 581,39 €		58 656,32 €		44 586,61 €		
F O N C T I O N N E M E N T	60611	EAU ASSAINISSEMENT					23 188,00 €		13 039,12 €		1 000,00 €		2 973,53 €		
	60612	ELECTRICITE					33 104,00 €		31 081,42 €		28 000,00 €		28 406,15 €		
	60632	PETIT EQUIPEMENT TRAVAUX REGIE	- €		- €		- €		- €		- €		1 823,58 €		
	611	CONTRAT PRESTATION SERVICE	- €		- €		- €		- €		- €		- €		
	6135	LOCATIONS MOBILIERES	1 206,09 €		- €		- €		- €		- €		- €		
	61521	ENTRETIEN TERRAIN	4 537,98 €		1 697,35 €		- €		588,00 €		2 648,40 €		- €		
	61522	ENTRETIEN BATIMENTS	812,03 €		1 635,77 €		4 333,16 €		881,52 €		- €		- €		
	615221	ENTRETIEN BATIMENTS PUBLICS	- €		- €		- €		- €		- €		816,25 €		
	61523	ENTRETIEN VOIES ET RESEAUX	- €		394,68 €		- €		72,00 €		- €		- €		
	615232	ENTRETIEN RESEAUX	- €		- €		- €		- €		- €		1 417,68 €		
	61558	ENTRETIEN AUTRES BIENS MOBILIERES	438,96 €		- €		1 306,19 €		229,08 €		- €		5 849,42 €		
	6188	AUTRES FRAIS DIVERS	- €		3 921,09 €		9 327,73 €		5 377,50 €		8 760,57 €		3 652,50 €		
	6283	NETTOYAGE LOCAUX	13 855,18 €		20 750,04 €		17 671,55 €		12 468,37 €		6 974,40 €		691,20 €		
			TOTAL DEPENSES FONCTIONNEMENT	20 850,24 €		28 398,93 €		88 930,63 €		63 737,01 €		47 383,37 €		45 630,31 €	
	70388	REDEVANCE OCCUPATION		194 500,00 €		300 000,00 €		300 000,00 €		300 000,00 €		211 000,00 €		211 000,00 €	
		TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT		194 500,00 €		300 000,00 €		300 000,00 €		300 000,00 €		211 000,00 €		211 000,00 €	

Source : commune de Perpignan

annexe 5 : Les ressources humaines

tableau 40 : Absentéisme 2016 à 2014

Absentéisme					
2016					
	Agents	Nbre d'arrêts	Nbre d'agents	Nbre de jours	Nbre de jours moyen d'absence
Maladie ordinaire	2433	3431	1361	41961	17,25
Longue maladie MLD et MP	2433	91	98	26653	10,95
Maternité Paternité	2433	60	59	3465	1,42
Accident de travail et trajet	2433	205	193	5294	2,18
Total					31,80
2015					
	Agents	Nbre d'arrêts	Nbre d'agents	Nbre de jours	Nbre de jours moyen d'absence
Maladie ordinaire	2501	3434	1395	41319	16,52
Longue maladie MLD et MP	2501	139	88	21501	8,60
Maternité Paternité	2501	144	128	4105	1,64
Accident de travail et trajet	2501	188	175	5311	2,12
Total					28,88
2014					
	Agents	Nbre d'arrêts	Nbre d'agents	Nbre de jours	Nbre de jours moyen d'absence
Maladie ordinaire	2520	4856	1400	42259	16,77
Longue maladie MLD et MP	2520	192	76	19754	7,84
Maternité Paternité	2520	112	70	4497	1,78
Accident de travail et trajet	2520	174	157	4856	1,93
Total					28,32

Source : commune de Perpignan

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
BA	budget annexe
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CHSCT	comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIA	complément indemnitaire annuel
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CRC	chambre régionale des comptes
CT	comité technique
CU	communauté urbaine
DGA	directeur général adjoint
DGAS	directeur général adjoint des services
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DOB	débat d'orientation budgétaire
DRH	direction des ressources humaines
DST	directeur des services techniques
EPCC	établissement public de coopération culturelle
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER	fonds européen de développement régional
HT	hors taxes
IFSE	indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
IHTS	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRÉ	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PMM	Perpignan Méditerranée métropole
PPI	plan pluriannuel d'investissement
RH	ressources humaines
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RTT	réduction du temps de travail
SASP	société anonyme sportive professionnelle
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SI	système d'information
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
TLE	taxe locale d'équipement

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

USAP	Union sportive arlequins perpignanais
USAPR	Union sportive arlequins Perpignan Roussillon
VP	vice-président

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 20 septembre 2019 de M. Jean-Marc Pujol, maire de la commune de Perpignan.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**