

## **Réponse du Président du Conseil Général des Pyrénées-Orientales au rapport d'observations définitives du 19 mai 2009**

### **I. LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT**

**La Chambre en analysant la stratégie financière du Département confirme la solidité de la collectivité, ce qui constitue un atout, dans le contexte actuel.**

A raison, la Chambre souligne le poids considérable des dépenses sociales dans la structure de la section de fonctionnement de la collectivité. Il est fait état du fort déséquilibre économique et social qui fait du Département des Pyrénées-Orientales un département où **la demande sociale est l'une des plus fortes du territoire national.**

En tant que pivot de l'action sociale sur le plan territorial suite à l'acte II de la décentralisation et eu égard à l'importance des trois principaux dispositifs (APA, RMI, PCH) transférés dans la période, le Département assume son rôle et honore les dépenses qui en résultent.

Il est utile de rappeler ici, comme le précise la Chambre, que cette situation de forte demande sociale dépend d'un environnement économique et démographique sur lequel les compétences du Conseil Général ne permettent pas d'agir. Ces lourdes dépenses sociales sont clairement dévolues au Conseil Général au titre de la loi et la collectivité en assume totalement la charge financière.

La Chambre relie logiquement ce poids important des nouveaux dispositifs d'action sociale intégrés au périmètre de l'action départementale au niveau de ressources dont dispose le Département pour assumer ces dépenses. **Tout en notant que les taux de fiscalité ont progressé dans des proportions comparables à celles de la moyenne des départements de même strate**, le rapport relève que « la charge nette du Département pour ces dépenses sociales est passée de 54,3 M€ à 106,9 M€ soit là encore un quasi doublement (52,6 M€) en 7 exercices ».

Sans même consolider le poids de ces dépenses avec les charges de structure induites que le Département a assumé pleinement (création de service, recrutements...), la Chambre reconnaît que cette charge nette n'a pas donné lieu à une compensation fiscale supérieure à celle mise en oeuvre dans les départements de même strate et ce, malgré un poids de l'action sociale bien plus important dans les Pyrénées-Orientales.

Les observations de la Chambre confirment le diagnostic qui préside à la construction du budget depuis maintenant 4 ans.

## **II. LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE**

Le Département des Pyrénées-Orientales est fortement impacté par la demande sociale : c'est le Département métropolitain où la demande sociale est la plus importante.

De façon paradoxale, le niveau de la Dotation Globale de Fonctionnement accordée au Département des Pyrénées-Orientales pour assurer ses compétences, au premier rang desquelles figure l'action sociale, est très inférieur à la moyenne nationale et clairement déconnectée des contraintes spécifiques du territoire.

En effet, en 2009, la **Dotation Globale de Fonctionnement par habitant (167 €/habitant) attribuée au Département des Pyrénées-Orientales classe la collectivité en 79ème position**. Nous sommes donc confrontés à une situation totalement inéquitable sur un plan social et fiscal : **pour l'un des dispositifs d'action sociale les plus lourds de France**, la principale dotation de redistribution de la richesse nationale par la République à destination de ses territoires (la DGF), classe les Pyrénées-Orientales au rang de 79ème territoire départemental.

**Les dépenses d'aide sociale pèsent donc lourdement sur la fiscalité locale car elles ne donnent lieu à aucun mécanisme de péréquation nationale efficace.**

### **II.1 Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)**

En matière de gestion du RMI, cette question prend un sens plus aigu encore.

Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) participe moins qu'ailleurs à l'effort de compensation du déficit généré par le dispositif RMI. En effet cette dotation s'est élevée en 2008 à 399 €/bénéficiaire du RMI contre une moyenne nationale de 453 €/bénéficiaire.

La dotation FMDI perçue en 2006 était de 420 €/bénéficiaire ce qui représente une baisse de 5% entre 2006 et 2008 quand (à titre de contre-exemple), en 2008, le Département des Hauts de Seine avec un taux d'allocataires de 1,4 % a perçu 440 €/bénéficiaire soit une hausse de +0,7 % par rapport à 2006.

**Au total, entre 2004 et 2008 ce sont 30,3 M€ qui ont dû être prélevés sur la fiscalité locale pour équilibrer le seul dispositif de l'allocation RMI et faire face à un déficit flagrant de péréquation nationale.**

Malgré ces handicaps financiers, le Département mise sur une politique d'insertion dynamique qui a conduit Monsieur le Préfet des Pyrénées Orientales à remarquer, avec la DRTEFP que le Département des Pyrénées-Orientales en 2008 était le plus performant de la région, en terme de contrats aidés.

## **II.2 L'Allocation d'Autonomie des Personnes Agées (APA)**

La Chambre relève que le dispositif d'APA a été dans le Département des Pyrénées-Orientales mieux maîtrisé qu'en moyenne nationale.

La Chambre souligne également les économies importantes réalisées grâce au paiement de l'APA par CESU. Au-delà de la dimension purement budgétaire – et elle est bien essentielle – d'autres bénéfices peuvent être ajoutés à ce mode de règlement .

**Cependant, ce que ne relève pas la Chambre, sur la période 2003 à 2008, le Département des Pyrénées-Orientales a dû trouver dans ses ressources propres, plus de 12 M€ pour pallier les désengagements de l'Etat.**

## **III. L'IDEA**

Quelles que soient les remarques formulées par la Chambre régionale des comptes, il faut noter, ce qui n'a pas été souligné, que l'analyse des budgets prévisionnels et des dépenses sur les cinq dernières années démontre que l'augmentation des dépenses a été inférieure à l'accroissement de l'activité (+63% en 5 ans).

La difficulté de prévision sur le secteur sensible de la protection de l'enfance est illustrée par l'exercice 2007. Pour une prévision de 56 500 journées d'accueil de mineurs, 60 816 unités ont été comptabilisées au 31 décembre 2007.

62% des enfants accueillis par l'IDEA sont jugés à risque ou maltraités par leur famille. Ce chiffre donne la mesure du caractère sensible de l'activité de l'Institut et explique en grande partie une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui s'avère complexe.

D'une année sur l'autre la prévision statistique est particulièrement aléatoire car les placements ordonnés par le Ministère de la Justice ne suivent aucune règle d'évolution qui puisse être anticipée.

## **IV. LES TRANSPORTS SCOLAIRES**

Le rapport d'observations définitives relève fort justement que le relief nettement plus accidenté que la moyenne nationale explique l'intensité budgétaire nécessaire à

l'organisation des transports scolaires à l'échelle des Pyrénées-Orientales hors agglomération. Cette précision semble d'autant plus judicieuse que l'agglomération perpignanaise rassemble près de la moitié des habitants du département sur un territoire très concentré ce qui permet une optimisation des flux de transport public.

A l'inverse, l'autre moitié de la population départementale est déployée sur un territoire extrêmement étendu et accidenté, ce qui rend les économies d'échelle difficiles à atteindre. Rapporté à la population collégienne, ce phénomène opposant dispersion et concentration est plus marqué encore. Ainsi il apparaît que pour un élève transporté en zone rurale, le temps de parcours est le double de la moyenne départementale

Enfin la Chambre relève, que l'année 2007 a vu le retour à une meilleure maîtrise des coûts.

En 2007, les statistiques publiées par le Ministère de l'Intérieur font état d'une dépense de 46,12 €/habitant contre 30,1 € en moyenne nationale. En prenant en compte un relief plus accidenté que la moyenne et une activité focalisée sur les zones rurales, il est important de noter que le Conseil Général a considérablement rationalisé le périmètre de dépense (-17,4%) quand l'ensemble des départements voyaient leurs dépenses progresser (+3,5%).

**L'absence de provision sur le contentieux opposant le Département au Préfet sur l'arrêté n°4991/2004 du 22 décembre 2004 fixant les conditions de financement du service de transports scolaires de la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée :**

La Chambre observe qu'il eût été de bonne gestion de provisionner en 2006 et 2007 les sommes en litige avec la communauté d'agglomération découlant de l'arrêté préfectoral n°4991/2004 du 22 décembre 2004.

Le Département fait remarquer qu'outre la potentielle incidence sur une augmentation des taux de fiscalité qu'eût entraînée la constitution d'une telle provision, cette dernière ne paraissait à priori absolument pas justifiée compte tenu du caractère inique de l'arrêté préfectoral contesté au Tribunal Administratif.

Une analyse objective des comptes transports de la communauté d'agglomération démontre que la subvention versée par le Département conduit à sur-équilibrer l'activité transport, aboutissant à une situation assimilable à un enrichissement sans cause au profit de la communauté d'agglomération et au détriment du Département.

A titre d'illustration sur l'exercice 2006, la CAPM a perçu plus de 11,3 M€ de recettes au titre de la taxe de versement transport et n'a supporté que 11 M€ de charges au titre de la subvention d'équilibre reversée à son délégataire (la Corporation Française de Transports). Toute dotation supplémentaire que le Département se voit contraint de verser à la CPAM génère de l'inéquité territoriale et remet en cause la politique d'équilibre territoriale entre agglomération urbaine et communes des zones rurales et de montagne.

### Le contrôle des subventions versées à l'UDSIS

En matière de contrôle de la subvention versée à l'UDSIS depuis 2005, la Chambre « recommande de revoir ce point qui permettra de rendre plus transparentes les relations entre ces deux entités publiques ».

Le Conseil Général prend note de cette recommandation.

S'il reconnaît le mode de calcul conduisant à la détermination de la subvention comme étant encore perfectible, il souligne que, depuis l'exercice 2004, les relations entre le Conseil Général et l'UDSIS sont en voie de rationalisation financière et de clarification juridique (la réintégration du transport dans le périmètre du Conseil Général participe de cette dynamique).

Cette démarche a pu aboutir en octobre 2008 avec l'adoption des nouveaux statuts du syndicat mixte, statuts qui assouplissent considérablement les modalités d'organisation du conseil d'administration et orientent spécifiquement l'activité (hors restauration scolaire) de l'UDSIS sur l'offre de loisir à vocation sociale en concordance avec le bloc de compétence dévolu au Conseil Général.

Depuis sa création en 1954, l'UDSIS a proposé une solidarité intercommunale à l'échelon départemental en avance sur son temps, et a participé activement à l'aménagement du territoire départemental aux côtés du Conseil Général.

La période d'observation entre 2000 et 2008 est marquée par un affermissement très important de l'intercommunalité dans le Département.

Face à ce mouvement, l'UDSIS s'est trouvée confrontée à une évolution radicale de ses objectifs et de ses missions.

Cependant, l'histoire de cette institution à laquelle sont très attachés les catalans ne pouvait pas être bouleversée sans une réflexion approfondie et un travail quotidien de concertation et de persuasion mené par les élus en charge, qui a nécessité de faire évoluer cet outil de mutualisation par une « révolution tranquille ».

## **V. COMMUNICATION**

Dans son propos liminaire, la chambre relève à juste titre que « l'économie départementale s'appuie sur deux points forts, le tourisme et l'agriculture », tout en oubliant le principal vecteur de développement économique actuel que représente la logistique et le négoce international. La chambre indique que le Département des Pyrénées-Orientales accueille ... « 2 millions de visiteurs par an : le chiffre d'affaire annuel de l'activité touristique est évalué à 1,5 milliard d'€ en 2007. Les deux principaux atouts de l'agriculture sont la vigne et la culture maraîchère »

Le Département trouve ainsi paradoxal que la chambre se prononce sur une croissance des dépenses de communication sans rapprocher ces dernières du chiffre d'affaire généré par l'activité touristique et le secteur de la logistique, lequel est fortement induit par les actions de promotion développées par le Département.

Cela est d'autant plus contradictoire que dans sa réponse à la question écrite n°87405 publiée au JO de l'Assemblée nationale du 28/11/2006, le Ministre de l'Intérieur considère que « *les dépenses de communication doivent pouvoir faire l'objet d'une évaluation de leur efficacité et de leur efficience* ».

En accord avec les affirmations du ministre, la stratégie de communication du Conseil Général des Pyrénées Orientales, poursuit deux objectifs évidents : nourrir l'attractivité du territoire départemental et partager les politiques publiques mises en œuvre.

**Ainsi l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique en matière de communication ne saurait être basée sur un simple ratio de structure comparatif, lequel est d'ailleurs, en l'espèce, incomplet voire spécieux.**

Le Conseil Général assume les dépenses de communication afférentes au projet politique porté par ses élus. **Chaque euro investi en communication, concourt à la mise en valeur de l'intérêt général local** : la promotion touristique, agricole, ainsi que celle des projets économiques locaux ( port, plateformes logistiques,thémis,...), la préservation de l'environnement, la valorisation du patrimoine historique, le soutien des acteurs culturels et sportifs, l'information sur les dispositifs d'action sociale et de santé publique, etc.

À titre d'exemple, les principales dépenses de communication de la collectivité concernent :

- la promotion du rugby catalan (USAP et Dragons Catalans), avec les résultats que l'on sait,
- la mise en œuvre d'une politique très volontariste de « culture pour tous toute l'année » s'inscrivant dans l'action de solidarité avec les habitants.
- la lutte contre le projet de création d'une ligne à Très Haute Tension
- le dépistage des MST et Cancers
- la mise en valeur des sites naturels et historiques (Paulilles, les Bouillouses, Réserve naturelle de Nyer, Réserve marine de Banyuls/Mer, Palais des Rois de Majorque, château Royal de Collioure, Prieuré de Serrabonne...)

En définitive, la fonction communication d'une organisation, qu'elle soit entreprise ou collectivité locale ne peut être envisagée comme un simple « centre de coût » piloté de façon discrétionnaire et déconnecté de toute politique publique mais bien comme un centre « d'investissements ». Il s'agit **d'un rouage opérationnel essentiel** que l'on ne peut appréhender sous le seul angle d'une masse financière et **qui d'un point de vue économique constitue un véritable investissement.**

A ce titre plus que le niveau de ces dépenses par rapport à un niveau moyen comparatif, il est important de relever leur efficacité.

De ce point de vue, le Conseil Général regrette le caractère réducteur, voire ironique de l'analyse que fait la Chambre des 5 pages de contribution à cette nécessaire évaluation de l'impact de sa politique de communication.

Le Conseil Général confirme sa volonté de poursuivre une communication offensive, qui contribue à l'identité catalane, l'inscrit dans une dynamique positive d'accueil et d'ouverture, canalisant ainsi les risques de dérives nationalistes.

#### *Les marchés publics passés dans le domaine de la communication*

Le Département tient à souligner que le taux de contentieux sur les marchés publics passés par le Département est proche de zéro (6 contentieux dont 1 seul perdu sur près de 900 appels d'offres depuis 2005).

Cela démontre que le Conseil Général est soucieux du respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

**Il paraît donc totalement abusif d'employer le terme « d'irrégularités » sur ces marchés, visés par la Chambre Régionale des Comptes.**

#### *L'impression du magazine « l'Accent Catalan » en 1999 et 2000*

Le premier marché à bons de commandes avec l'Imprimerie Nationale a été résilié car l'imprimerie nationale ne pouvait respecter l'article 5 du cahier des clauses administratives particulières relatif aux délais d'exécution des commandes.

Suite à cette résiliation, et afin de pouvoir éditer les premiers numéros, la solution retenue était totalement régulière vis à vis du droit des marchés publics alors en vigueur (achats sur factures, pour les commandes inférieures au seuil de 300 000 Francs TTC (45 734,71€) par fournisseur).

Les affirmations de la Chambre Régionale des Comptes sont totalement infondées et il est manifeste que les rapporteurs n'ont pas étudié les éléments très détaillés apportés **dans la réponse aux observations provisoires.**

#### *Le marché de prestation de communication publique*

La Chambre considère qu'un marché est entaché d'une irrégularité car la procédure de dialogue compétitif n'a pas été mise en oeuvre malgré l'autorisation donnée par l'assemblée à l'exécutif par délibération n°47 du 05 juin 2004.

**Une délibération autorise le lancement d'un marché, quelle qu'en soit la procédure n'oblige pas à le réaliser.**

En l'occurrence l'évolution des besoins tels qu'analysés par les services du Conseil Général a conduit à adopter une procédure différente sur la base d'un cahier des charges aux prestations détaillées.

Cette nouvelle procédure a strictement respecté les obligations réglementaires d'information de l'Assemblée.

***Le marché d'acquisition de coupes et médailles et d'objets publicitaires***

Les remarques formulées sur ce marché appellent les commentaires suivants :

**Les fournitures commandées spécialement pour la finale du championnat de France de rugby** (« kit du supporter ») n'étaient pas des fournitures courantes, mais des objets confectionnés nécessairement « à la dernière minute » et en fonction de la spécificité, de la portée de cet évènement sportif majeur pour le rayonnement des Pyrénées-Orientales.

**S'agissant de résultats sportifs, le caractère d'imprévisibilité ayant motivé l'avenant ne peut être mis en doute.**

De facto, la stricte application des procédures administratives (avis de la commission d'appel d'offres, délibération, signatures, contrôle de légalité) a conduit à une notification d'avenant postérieure à l'évènement générateur.

\*\*\*\*\*

En conclusion, le Conseil Général retient de ce rapport définitif que la Chambre Régionale des Comptes :

- conforte la posture financière tenue par l'Assemblée Départementale depuis 10 ans,
- confirme le poids déterminant des données socio-économiques du territoire départemental sur les politiques sociales mises en oeuvre et sur leur coût,
- souligne la pertinence de la gestion de l'APA,
- confirme les orientations prises par l'Assemblée dans le recentrage de l'action de l'UDSIS depuis 2004,
- caractérise une politique de communication résultant d'orientations posées par l'Assemblée en termes de promotion du territoire.