



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE SAINTE-ROSE

(Département de La Réunion)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 juillet 2017

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RAPPELS À LA RÉGLEMENTATION	4
RECOMMANDATIONS	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
<i>A - Suites données aux observations précédentes</i>	5
<i>B - Situation financière</i>	6
<i>C - La gestion du service de la restauration scolaire</i>	9
1 - L'organisation et les moyens du service	9
2 - Le respect des normes sanitaires.....	12
3 - L'approvisionnement des cuisines.....	13
4 - Les aspects économiques et financiers du service	14
5 - Les créances.....	16
6 - Les dépenses d'équipement	17
<i>D - La gestion des équipements</i>	17
1 - Le port de plaisance	18
a - La gestion administrative du port de plaisance	18
b - La gestion financière du port de plaisance	18
c - La gestion des autorisations d'amarrage et d'occupation	19
2 - La bibliothèque et le restaurant scolaire de l'école du centre	20
3 - La médiathèque.....	20
a - Le dimensionnement de l'équipement	20
b - Le coût et le financement de l'opération.....	21
c - L'évaluation du coût d'exploitation	22
ANNEXE N° 1 : SITUATION FINANCIÈRE	23
ANNEXE N° 2 : RÉPONSE	24

Synthèse

Le contrôle de la fiabilité des comptes de la commune de Sainte-Rose a relevé des dysfonctionnements qui en altèrent leur présentation ainsi que les résultats. Le manque de sincérité des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement et la mise en œuvre défailante de la procédure de rattachement comptable des produits illustrent cette situation. Les régularisations pour prendre en compte les produits non rattachés majorent les résultats des exercices 2014 à 2016 de 1 M€.

La capacité d'autofinancement, négative en 2013, a été progressivement reconstituée grâce au plan d'économies mis en œuvre à compter du second semestre 2014 pour réduire notamment les charges à caractère général et celles de personnel. Ces dernières ont été ramenées de 8 M€ en 2013 à 7,3 M€ en 2016 et représentent dorénavant 61 % des produits de gestion contre 67 % auparavant.

La commune a réalisé 16,4 M€ de dépenses d'investissement entre 2013 et 2016 consacrées notamment à la réalisation de nouveaux équipements : la construction de la médiathèque, d'une bibliothèque et d'un restaurant scolaire ainsi que l'aménagement du site de l'anse des cascades.

La gestion des services, des équipements et des infrastructures existantes est perfectible.

Ainsi, le service de la restauration scolaire, organisé en quatre cuisines centrales, ne respecte pas toutes les normes sanitaires imposées. Cette organisation, peu économe en personnel, engendre des coûts de fonctionnement élevés. Ils sont d'1,1 M€ par an, soit 12 % de ses charges de gestion. L'écart constaté entre les tarifs pratiqués et le coût du repas conduit la commune à supporter annuellement sur son budget le déséquilibre du service à hauteur de 0,4 M€. Une meilleure gestion de l'approvisionnement des denrées et de la facturation des repas pourrait être une première alternative pour en réduire le coût.

Le port mis en service en 2002 représente un investissement de 12 M€. Cet équipement, dont l'objectif était orienté à la pêche, aux loisirs et à l'animation de la ville, souffre d'un manque d'entretien et d'investissement. La commune pourrait accroître ses ressources par une gestion financière et administrative plus efficiente. La mise en place des redevances auprès des différents usagers du port devrait permettre de dégager une recette d'environ 80 000 €.

La construction de deux équipements similaires, tels que la médiathèque et la bibliothèque, va augmenter les charges de fonctionnement de la collectivité lors de leur mise en service. Une rationalisation de l'utilisation de ces équipements avec ceux existants constitue un nouvel enjeu pour la collectivité qui se doit d'optimiser leur emploi, de limiter les coûts résiduels et de faciliter la stratégie d'investissement.

Rappels à la réglementation	
1. Établir le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement prévu par l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales.	Page 6
2. Déterminer les modalités d'administration du port de plaisance conformément aux articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.	Page 18
3. Établir un budget annexe pour le port de plaisance conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-4 du code général des collectivités territoriales.	Page 18

Recommandations	
1. Procéder régulièrement aux investissements indispensables inscrits aux budgets des services de l'eau et de l'assainissement.	Page 6
2. Corriger la méthode de notation des offres lors de la passation du prochain marché de restauration scolaire.	Page 14
3. Mettre en place une comptabilité analytique des coûts de la restauration scolaire permettant de faire apparaître la charge nette du service supportée par le budget de la collectivité.	Page 15
4. Publier le règlement de police du port de plaisance et mettre en œuvre les dispositions se rapportant aux autorisations d'amarrage.	Page 19
5. Procéder à la passation régulière des conventions pour l'ensemble des emplacements du port.	Page 19

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Sainte-Rose a été ouvert le 10 octobre 2016 par lettres du président de la chambre adressées à MM. Bruno Mamindy-Pajany et Michel Vergoz.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien préalable a eu lieu le 20 février avec M. Michel Vergoz et le 21 février 2017 avec M. Bruno Mamindy-Pajany.

Lors de sa séance du 13 mars 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonction et à son prédécesseur.

Par courriers enregistrés au greffe les 22 mai et 2 juin 2017, MM. Michel Vergoz et Bruno Mamindy-Pajany, ont adressé leur réponse à la chambre. A sa demande, et conformément à l'article L. 243-3 du CJF, le maire a été entendu par la chambre le 5 juillet 2017.

La chambre a, dans sa séance du 5 juillet 2017, après avoir examiné les réponses et entendu M. Vergoz, arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

A - Suites données aux observations précédentes

Le précédent rapport d'observations de la chambre relevait six points pour lesquels une action corrective était attendue. Le tableau synthétique ci-dessous fait état du degré des corrections apportées par la commune.

Synthèse du suivi des observations antérieures		
n°	Observation	Correction apportée
1	Lacunes dans le pilotage et le respect des procédures des ressources humaines	Certaines lacunes persistent.
2	Insuffisance de l'encadrement du personnel	L'encadrement a été renforcé à compter de 2015 même s'il reste insuffisant.
3	Améliorer la gestion des recettes	Aucune amélioration de la gestion des recettes n'a été constatée sur la période
4	Absence de provisions	En 2015, la commune a constitué une provision de 50 000 €.
5	Insuffisance de l'autofinancement	La CAF est en nette augmentation.
6	Déficit du budget annexe de l'eau	Le budget est excédentaire de 2,5 M€ au 31 décembre 2016.
7	Fiabilité des travaux en régie	La comptabilisation des travaux en régie a été abandonnée en 2015.

Source : CRC

Des améliorations ont été constatées sur certains aspects de la gestion des ressources humaines telles que la gestion des congés, des tickets restaurant, et du temps de travail. Un renforcement de l'encadrement a été opéré à compter de 2015 ; ce dernier reste encore à poursuivre.

Des provisions ont été constituées ; leur montant ne couvre pas l'ensemble des créances dont le recouvrement est compromis. L'autofinancement a été reconstitué grâce aux réductions de charges constatées en 2015 et 2016. Le budget annexe de l'eau n'est plus déficitaire. Sa situation excédentaire résulte de l'absence de réalisation des dépenses prévues sur ce budget.

La nouvelle municipalité a mis un terme aux travaux en régie compte tenu de leur nature contestable et des modalités critiquables de leur comptabilisation ; ces opérations ne figurent plus dans les comptes de la commune dès l'exercice 2015.

B - Situation financière

- La fiabilité des comptes

Les résultats sont majorés par les régularisations réalisées pour prendre en compte des produits qui n'ont pas fait l'objet de rattachement comptable, c'est-à-dire qui n'ont pas été comptabilisés, conformément au principe de l'annualité budgétaire et de la méthode des « droits constatés », sur les exercices comptables concernés. En 2014, 2015 et 2016, la commune a ainsi enregistré en moyenne plus de 1 M€ de recettes au titre des emplois aidés concernant des exercices antérieurs.

De 2013 à 2016, le budget annexe de l'eau a accumulé un excédent de 2,5 M€ tandis que celui de l'assainissement est de 0,6 M€. Sur la période 2007-2012, la commune avait procédé à un investissement de 17 M€ pour la construction d'une station d'épuration qui faisait jusque-là défaut sur son territoire. Les excédents constatés sur la période récente s'expliquent par une réalisation partielle, voire une absence de réalisation, des dépenses prévues sur ces budgets. En 2017, la préfecture a adressé un rapport en manquement sur la mise en conformité de la collecte des eaux usées à la commune. Le taux d'exécution de ces budgets annexes de l'eau et de l'assainissement n'a été respectivement que de 7 % et 16 % en investissement et de 18 % et 1 % en fonctionnement. La sous-évaluation des dépenses de personnel imputables à ces budgets participe également à la majoration des excédents constatés.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale a prévu le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Le reversement d'un excédent du budget annexe d'un service public industriel et commercial vers le budget général est admis dans les conditions prévues aux articles R. 2221-45 et R. 2221-83 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au vu des constatations précitées, la commune ne peut décider le reversement au budget général des excédents constatés qui seraient nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement de ces services publics industriels et commerciaux équilibrés par la seule redevance payée par l'utilisateur. La chambre lui recommande d'engager une réflexion sur l'établissement d'un plan investissements compatible avec ses ressources et les besoins inscrits aux budgets des services de l'eau et de l'assainissement, indépendamment des transferts de compétences à intervenir.

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public prévu par l'article L. 2224-5 du CGCT permet d'apprécier la qualité des prestations fournies, le maintien en bon état du patrimoine et de fournir aux usagers des éléments d'explication du prix de l'eau et de l'assainissement. Alors que le taux de rendement du réseau d'eau passe de 52 % en 2012 à 29 % en 2015, aucun rapport annuel n'a été établi par la commune depuis 2012 pour comprendre cette dégradation. La chambre rappelle à la commune l'obligation d'établir chaque année le rapport annuel sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement.

- La section de fonctionnement

Les dépenses courantes de la commune se sont élevées à 12,6 M€ en 2016 réparties entre le budget principal à hauteur de 12 M€ et celles des budgets annexes pour 0,6 M€. À ce

total, s'ajoutent 2,8 M€ de dépenses d'investissement, 2,3 M€ pour le budget principal et 0,5 M€ pour les budgets annexes.

L'exercice 2016 fait ressortir un excédent de 0,2 M€ pour le budget principal et de 1,3 M€ pour les budgets annexes. Compte tenu des résultats des exercices précédents, le solde cumulé est excédentaire de 4,1 M€ pour le budget principal et de 3,4 M€ pour les budgets annexes.

Les produits de gestion de la commune sont restés globalement stables à 12 M€ sur la période 2013 à 2016. La progression des recettes de la fiscalité indirecte et des ressources d'exploitation a compensé la baisse des dotations et participations. La commune reste fortement dépendante des produits de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants, qui représentent près des deux tiers des produits de gestion comme indiqué dans le tableau joint en annexe 1.

Les charges de gestion baissent de 5,6 % en moyenne sur la période de contrôle. Elles passent de 11,6 M€ en 2013 à 9,7 € en 2016. Cependant, la baisse n'est en réalité que de 0,9 M€ après prise en compte des atténuations de charges se rapportant aux exercices antérieurs. Cette baisse est liée aux économies réalisées en termes de charges de personnel et à caractère général amorcées dès le second semestre 2014.

La baisse des charges de personnel enregistrée à compter de 2015 résulte notamment de la diminution des effectifs, de la suppression des heures supplémentaires et des tickets restaurants. Ces charges qui s'élevaient à 8 M€ en 2013 ont été ramenées à 7,3 M€ en 2016¹. Alors qu'elles représentaient 67 % des produits de gestion en 2013, elles n'en représentent plus que 61 % en 2016.

Toutefois, la répartition des agents de la commune entre les non titulaires (53 %), les emplois aidés (40 %) et les titulaires (6 %) masque une fragilité. La proportion d'agents non titulaires a pour conséquence de majorer les cotisations Assedic payées. Elles s'élèvent à plus de 0,3 M€ par an, soit près de 5 % des charges de personnel. La chambre invite la commune à engager une réflexion sur l'évaluation du coût de l'adhésion au régime chômage pour ses agents non titulaires malgré le doublement d'agents titulaires sur la période.

La diminution des charges à caractère général amorcée en 2015, soit un montant de 0,5 M€, concerne les dépenses d'alimentation, de fêtes et cérémonies, les locations mobilières et les rémunérations d'intermédiaires. Cette action s'est traduite par une réduction des dépenses de près de 19 %.

La capacité d'autofinancement négative en 2013 a été ainsi reconstituée au regard des économies de fonctionnement susmentionnées. Elle représente 16 % des produits de gestion en 2016. Compte tenu des évolutions et régularisations constatées, la commune pourrait maintenir cette capacité aux environs de 1 M€ ; cette tendance n'intègre pas les frais de fonctionnement liés à la mise en service des nouveaux équipements.

- La section d'investissement

La commune a réalisé 16,4 M€ de dépenses d'investissements sur la période 2013 à 2016, dont 14,5 M€ de dépenses d'équipement au sens strict. Trois opérations principales, d'un montant global de 8,4 M€, en représentent 58 % : la médiathèque, la construction d'une bibliothèque et d'un restaurant scolaire ainsi que l'aménagement du site de l'anse des cascades. Les opérations d'équipement ont été financées par des subventions à hauteur de 58 %, soit

¹ Les charges nettes apparaissent au compte de gestion 2016 pour un montant de 6,3 M€. Leur montant est erroné du fait de la comptabilisation d'1 M€ d'atténuations de charges se rapportant aux exercices 2014 et 2015 sur un mauvais chapitre budgétaire. Sans cette erreur, elles auraient dû apparaître pour 7,3 M€.

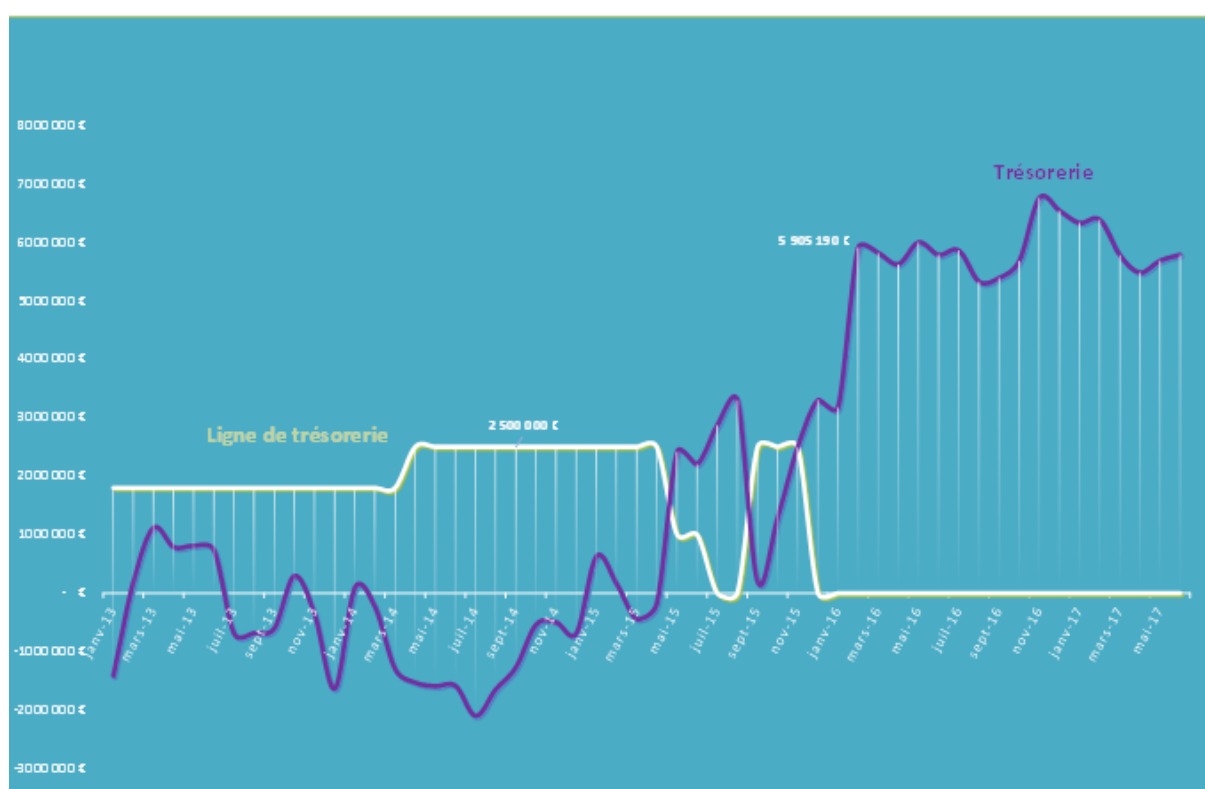
8,4 M€ sur 14,5 M€. Le besoin de financement² de 2 M€ a été couvert par un emprunt du même montant en 2014.

Compte tenu des évolutions et régularisations constatées, la commune devrait être en mesure de maintenir un investissement annuel de 4 M€ si elle obtient un niveau de subventionnement similaire.

Fin 2016, la dette s'établit à 8,6 M€ pour le budget principal et à 3 M€ pour le budget de l'eau. Pour le budget de la commune, elle représentait 1 251 € par habitant en 2015 alors que la moyenne des communes de même strate était de 862 €, soit un différentiel de 389 € par habitant. La capacité de désendettement est évaluée à 8,4 années³.

Une ligne de trésorerie de 2,5 M€ souscrite jusqu'en 2015 a augmenté à court terme le niveau d'endettement.

Graphique n° 1 : Évolution de la trésorerie



Source : CRC, d'après les données transmises par le comptable public de la commune

La commune retrouve un niveau de trésorerie satisfaisant à compter de 2016. Cette situation est moins bonne qu'elle ne paraît dans la mesure où elle intègre 1 M€ de subventions au titre du financement des équipements de la médiathèque qui n'ont pas encore été réalisés et 0,3 M€ d'une avance consentie par la région pour le financement du port de plaisance non remboursée.

² Le besoin de financement correspond à la différence entre les dépenses d'investissement et les financements propres disponibles.

³ Le calcul tient compte de majoration de produits constatée en 2016.

C - La gestion du service de la restauration scolaire

1 289 enfants sont scolarisés sur le territoire de la commune, dont 842 dans le primaire et 447 dans le secondaire. 1 142 sont demi-pensionnaires, soit 89 %. La commune prépare et distribue 1 300 repas par jour aux élèves et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

La restauration collective constitue un enjeu financier de 1,1 M€ par an représentant 12 % des charges entre les dépenses d'alimentation et celles de personnel. Trente-huit agents sont affectés à ce service, soit 12 % des effectifs totaux de la commune.

1 - L'organisation et les moyens du service

L'organisation de la restauration scolaire est fonction du nombre d'établissements scolaires à desservir et de leur localisation. Elle est soumise à des règles de déclaration et d'habilitation des cuisines qui sont différentes suivant que les repas préparés sont consommés sur place ou livrés sur d'autres sites.

Lorsque les repas sont livrés pour tout ou partie sur un autre site, activité dénommée de « cuisine centrale », la collectivité doit soit obtenir un agrément sanitaire qui relève de l'autorisation préalable soit une dérogation à l'agrément qui relève du régime déclaratif.

La dérogation à l'agrément est la formule la moins contraignante ; elle est de droit ; la commune doit simplement en faire la demande auprès des services de l'État, à la direction départementale de la protection des populations (DDPP). Le contrôle est réalisé sur place et a posteriori. La dérogation accordée peut ne pas être reconduite.

Le service de restauration scolaire comprend quatre cuisines centrales qui sont chargées de livrer les repas à quatre restaurants scolaires :

Carte n° 1 : Organisation du service



Source : CRC. Légende : école maternelle (EM), école primaire (EP), collège (C)

effectifs sont affectés au site de la Rivière de l'est pour un nombre de bénéficiaires limité de moins de 10 %.

La collectivité a fait le choix de nommer à la tête du service un fonctionnaire. En fonction jusqu'en 2016, ce dernier ne possédait pas les compétences et connaissances spécifiques à la gestion d'un service de restauration scolaire, notamment s'agissant des normes d'hygiène et de sécurité des aliments, des procédures d'achats, des règles de stockage, d'entreposage et de conditionnements des denrées. Il a été remplacé par un agent non titulaire en 2016. La chambre relève que le service ne dispose toujours pas d'un personnel d'encadrement qualifié.

L'activité des personnels était limitée aux périodes scolaires ; ils bénéficiaient des congés annuels à hauteur de 100 jours, alors que le nombre de jours autorisé est de 27, soit un niveau quatre fois supérieur à la durée légale. Aucune fiche de congé n'était tenue jusqu'à fin 2015 pour ces agents. Un audit réalisé par la commune en 2015 confirme que cette pratique était généralisée à l'ensemble des services municipaux.

Après déduction des jours non travaillés (104), des vacances scolaires (93) et des congés annuels (27 jours), le nombre de jours effectivement travaillés n'était que de 141 jours. Il leur était impossible d'effectuer les 1 607 heures réglementaires conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique. La chambre relève que les agents bénéficiaient d'un régime de congés avantageux.

Tableau n° 3 : Nombre de jours travaillés.

Année	Nbjours	Jours WE	CA	Vacances scolaires	Nb jours travaillés	Nb de jours ouvrés
2015	365	104	27	93	141	168

Source : CRC

Pour les 12 agents permanents, le volume d'heures non réalisées en 2015 correspond à 6 954 heures. Comparé à la durée annuelle légale du temps de travail, la collectivité pourrait économiser 4 équivalents temps plein, soit un tiers de l'effectif ; elle ferait une économie de 100 000 € par an.

En ce qui concerne l'attribution d'heures supplémentaires aux agents en contrats aidés, la réglementation⁷ prévoit une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre des assurances sociales et des allocations familiales, dans la limite d'un montant de rémunération égal au SMIC. Cette exonération ne s'applique que sur la durée du temps de travail prévue dans le contrat passé avec le salarié et la convention individuelle de financement. Les heures supplémentaires rémunérées au-delà de la quotité prévue dans le contrat et la convention ne bénéficient pas du dispositif de l'exonération.

L'examen des bulletins de paye fait apparaître le paiement aux emplois aidés d'heures supplémentaires, dont certaines réalisées le soir, les dimanches et jours fériés, sans donner lieu à liquidation des cotisations patronales.

⁷ Code du travail articles R. 322-16, IV et R. 322-17-12.

Tableau n° 4 : Nombre d'heures supplémentaires.

Année	Agents de restauration (emplois aidés)	Cantine (Titulaires et non titulaires)	Total
2013	480	389	869
2014	194	241	435
2015	50	105	154

Source : Fichiers de la paye

Le coût des 1 458 heures supplémentaires réalisées entre 2013 et 2015 s'est élevé à 23 596 €. Il a été mis fin au système des heures supplémentaires à compter de 2016.

La chambre relève que la majorité des agents du service de la restauration scolaire a bénéficié mensuellement de l'attribution de tickets restaurants pour une valeur de 50 puis 60 €. Cette attribution paraît d'autant plus contestable que la majorité de ces agents a bénéficié gratuitement des repas. Elle l'est d'autant plus que ces agents ont conservé ces droits pendant les périodes de congés scolaires. À compter de juillet 2015, l'octroi de ces tickets restaurant a été supprimé, soit une économie d'environ 21 000 € par an. La chambre invite la commune à engager une réflexion sur la gratuité des repas à l'ensemble du personnel de la restauration scolaire et aux ATSEM.

Selon le guide des contrats de restauration scolaire⁸ une restauration municipale de 1 500 scolaires jours, 300 portages à domicile et 400 repas en résidences assurée en liaison froide en cuisine centrale fonctionne avec 19 équivalents temps plein. Il en est différemment pour le service communal avec un nombre supérieur de personnels, compte tenu du recours aux emplois aidés.

Au vu de ce qui précède, la chambre souligne que des marges d'économies existent. Elles seraient de nature à améliorer la gestion du personnel affecté à ce service.

2 - Le respect des normes sanitaires

Les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective sont définies par diverses réglementations⁹. Ces textes précisent que si tout établissement de restauration collective doit être déclaré au représentant de l'État dans le département par son responsable, il doit également donner lieu, d'une part, à des autocontrôles réguliers (analyses microbiologiques et bactériologiques) et, d'autre part, se référer à un guide de bonnes pratiques hygiéniques publié au journal officiel.

Certaines de ces dispositions ne sont pas respectées. Selon des rapports des services compétents, sur 219 points de contrôles 115 ont été jugés non conformes, dont 61 qualifiés de non-conformités majeures.

⁸ Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances (31 mars 2015).

⁹ Le règlement communautaire n° 178 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et prescriptions de la législation alimentaire ; les règlements communautaires n° 852 et n° 853 du 29 avril 2004, relatifs à l'hygiène de denrées alimentaires ; le règlement communautaire n° 2073 du 15 novembre 2005, relatif aux critères microbiologiques ; le décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 et les arrêtés du 8 juin 2006 et 21 décembre 2009.

Tableau n° 5 : Bilan des rapports entre 2013 et 2015

Conforme	Non conformité Mineure	Non conformité Moyenne	Non conformité Majeure	Nb de points de contrôle
77	27	54	61	219
35%	12%	25%	28%	100%

Source : CRC d'après les rapports 2013 à 2015 de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)

Les différentes préconisations des services de l'État et des cabinets d'audits relatives aux normes en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire, au suivi médical des agents n'ont pas été mises en œuvre. Elles n'ont pas été communiquées au personnel en vue de les sensibiliser à ces questions.

Aussi en 2015, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) demandait à la commune de confirmer la réalisation prochaine d'une cuisine centrale regroupant la production sur un seul site. À défaut, elle indiquait que tout nouveau constat d'infraction ferait l'objet d'une transmission au procureur de la République et d'une proposition au préfet de cessation de fourniture de repas à l'extérieur des différents sites de production jusqu'à la réalisation de la mise en conformité.

L'arrêté interministériel du 10 mars 1977 relatif à l'état de santé et l'hygiène du personnel appelé à manipuler les denrées animales ou d'origine animale rend obligatoire la surveillance médicale périodique des personnels de restauration collective. Cette surveillance n'est pas assurée.

Les exploitants du secteur alimentaire doivent veiller à ce que les manutentionnaires de denrées alimentaires soient encadrés et disposent d'instructions et/ou d'une formation en matière d'hygiène alimentaire adaptées à leur activité professionnelle. Aucun des agents du service ne dispose des compétences correspondantes jusqu'en 2015. Ils ont depuis bénéficié d'une formation de quelques jours sur les règles d'hygiène alimentaire.

Selon la chambre, la formation limitée du personnel, en grande majorité contractuel et régulièrement renouvelé, constitue un risque en matière de responsabilité pour la collectivité et les élus en cas d'incident. Par ailleurs, ces agents n'ont pas fait l'objet d'une surveillance médicale périodique alors que la commune a passé une convention avec le centre de gestion pour une mission de médecine préventive contre le prélèvement d'une cotisation salariale sur la paye de ces agents ; ce service n'a pas été rendu.

3 - L'approvisionnement des cuisines

L'inventaire des besoins est effectué au fur et à mesure sur la base des consommations réalisées les exercices précédents et d'une marge de sécurité. L'audit commandé par la commune fait référence à une gestion « visuelle des stocks ». Les dépenses d'alimentation destinées à la restauration scolaire ont connu une évolution erratique :

Tableau n° 6 : Évolution des charges liées à l'alimentation

En €	2013	2014	2015	2016
Alimentation (60623)	283 570	452 333	444 470	315 380

Source : réponse de la commune

La chambre constate une forte progression des dépenses d'alimentation en 2014 et 2015 puis une diminution à compter de 2016¹⁰. Les hausses constatées en 2014 et 2015 ne résultent

¹⁰ 322 336 € au compte de gestion provisoire du 12 février 2017.

pas du nombre de repas servis dans les restaurants scolaires. Les services municipaux de restauration ont distribué plusieurs centaines de repas fin 2013 et courant 2014 à l'occasion d'évènements ou de festivités sans lien avec la vie scolaire.

En 2016, une baisse significative des dépenses d'alimentation est à souligner, soit une économie de 136 952 €. Concomitante avec le recentrage des missions du service de restauration scolaire au profit exclusif du public scolaire et la mise en place d'un marché, cette baisse des dépenses ne s'est pas traduite par une dégradation de la qualité des repas servis aux élèves.

Jusqu'à cette date, aucun marché de restauration scolaire n'était passé avec les fournisseurs de denrées alors que les montants des achats réalisés excédaient les seuils de mise en concurrence obligatoire. Cette situation irrégulière au regard du code des marchés publics, n'a pas permis, par des mises en concurrence, de réaliser des économies.

Le marché passé par la commune en 2016 couvre l'année budgétaire et non l'année scolaire. La durée d'exécution¹¹ est fixée à « un an à compter de sa notification jusqu'au 31 décembre 2016 » sans tenir compte du fait que son exécution ne pouvait être réalisée que pour le premier trimestre scolaire 2016-2017. Fin 2016, la commune se trouvait engagée contractuellement avec les différents titulaires de lots sur un minima global de 243 315 € alors qu'elle n'avait pu passer commande que pour 122 000 €¹², soit 48 % du montant minimum. Au vu de cette situation, tous les titulaires de lots¹³ auraient pu se retourner contre la collectivité pour n'avoir pas honoré le montant minimum de commandes à leur passer.

Le marché est réparti en 40 lots. Bien que cet allotissement soit régulier, le nombre de lots retenus apparaît démesuré ; la nomenclature interne identifie 12 familles de fournitures homogènes. La chambre invite la commune à mieux appliquer les règles de l'allotissement pour faciliter l'expression de ses besoins et le libre jeu de la concurrence.

Les critères techniques et organoleptiques de jugement des offres du marché rendent la pondération du critère « prix » inopérant. Toutes les offres qui ont obtenu une meilleure note sur le critère technique ou organoleptique ont été lauréates alors même que le prix de certaines offres était bien moindre comme, par exemple, pour les lots « produits de la mer » ou « légumes frais ». Pour retenir les offres des sociétés classées secondes, il aurait fallu, à notes techniques identiques, que leurs propositions de prix aient été anormalement basses.

En outre, la méthode de notation est susceptible de présenter un risque financier pour la commune. En effet, les entreprises ayant bien compris le mécanisme du système de notation pourraient privilégier la recherche d'une valeur technique élevée au détriment d'un effort de compétitivité sur le prix.

Partageant le constat de la chambre, la commune, qui fait valoir à juste titre qu'elle ne disposait pas du recul nécessaire dans ce domaine, s'est engagée à rechercher une méthode de notation plus pertinente lors de l'élaboration des nouveaux marchés 2017.

4 - Les aspects économiques et financiers du service

Le service de la restauration scolaire enregistre une baisse de 173 rationnaires sur la période, soit 12 %. Cette baisse résulte essentiellement d'une diminution de 140 élèves scolarisés dans le primaire.

¹¹ Article B-5 des actes d'engagement,

¹² Grand Livre Marché du 14 février 2016.

¹³ Conseil d'État, 18 janvier 1991, Ville d'Antibes, n° 80827.

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs et rationnaires¹⁴

Restauration scolaire								
Ecole	Effectif 2013-2014	Rationnaires	Effectif 2015-2016	Rationnaires	Effectif 2015-2016	Rationnaires	Effectif 2016-2017	Rationnaires
Elémentaire dela Rivière de l'Est	44	35	23	25	21	21	18	18
Elémentaire Bois Blanc	106	111	96	96	92	90	88	83
Elémentaire Ravine Glissante	111	96	110	92	105	91	92	82
Maternelle du Centre	172	167	149	148	141	124	140	141
Elémentaire du Centre	266	256	272	258	262	248	238	224
Maternelle de Piton Saint-Rose	102	103	96	94	67	78	92	83
Elémentaire de Piton Sainte-Rose	182	162	169	147	167	149	174	159
Total élémentaire et maternelle	983	930	915	860	855	801	842	790
Collège Thérésien Cadet	471	385	477	376	475	385	447	352
Total	1 454	1 315	1 392	1 236	1 330	1 186	1 289	1 142

Source : Académie et réponse de la commune et du collège

Pour fixer les tarifs des repas, la collectivité devrait établir le coût du fonctionnement de son service indépendamment des opérations d'amortissement et d'investissement. Ce coût de fonctionnement a été évalué une seule fois, en 2015. Les éléments nécessaires à cette évaluation ne semblent pas très fiables.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une comptabilité analytique des coûts permettant de faire apparaître la charge nette du service supportée par le budget.

Le coût de revient des repas est de l'ordre de 7 à 8 € selon les coûts retracés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : Charges et produits du service¹⁵

En €	2013	2014	2015	2016
011 charges à caractère général	370 010	561 508	513 490	359 998
Autres fournitures (60618)	9 932	18 876	3 939	4
Combustible (60621)	12 512	17 692	20 916	10 390
Alimentation (60623)	283 570	452 333	444 470	315 380
Fournitures d'entretien (60631)	41 913	40 420	24 109	11 491
Fourniture de petit équipement (60632)	9 279	19 384	3 175	9 170
Autres matières et fournitures (6068)			4 075	760
Location immobilière magasin (6132)	12 804	12 804	12 804	12 804
012 charges de personnel	743 025	707 798	768 646	758 504
Total des charges	1 113 035	1 269 306	1 282 135	1 118 503
Prestation d'aide à la restauration scolaire (7478)	372 975	212 241	200 542	237 817
Redevances periscolaires (7067)	241 788	269 275	172 704	161 718
Remboursement des emplois aidés (013)	265 496	265 825	333 314	313 208
Total des produits	880 260	747 341	706 560	712 743
Charge nette du service	232 776	521 965	575 575	405 760

Source : CRC, d'après comptes de gestion de la commune.

Le coût brut du service se situe entre 1,1 M€ et 1,2 M€. Les participations des familles et de la caisse d'allocations familiales, ainsi que les remboursements perçus au titre des emplois aidés, ramènent la charge annuelle supportée par la commune à 0,4 M€.

L'Observatoire de la restauration collective à La Réunion constatait que le coût matière¹⁶ moyen d'un repas s'élevait à 1,72 € en 2013. Inférieur à cette moyenne en 2013 avec 1,59€, il est supérieur en 2016 avec 2,03€, ce qui montre que ce coût matière moyen des repas

¹⁴ Le nombre de rationnaire donné par la commune est supérieur aux effectifs de l'académie pour certaines écoles.

¹⁵ L'absence de rattachement de certaines charges, mais aussi la comptabilisation de charges ne se rapportant pas à proprement parler à la restauration scolaire sont de nature à fausser les montants constatés.

¹⁶ C'est-à-dire le seul prix des produits alimentaires.

servis ne s'est pas détérioré alors même que les dépenses d'alimentation ont été fortement réduites.

À compter de 2017, la tarification du collège a été portée à 436,5 € à l'année, dont 150 € au titre de la participation des parents, ce qui correspond à un alignement sur la participation du primaire. Cette augmentation devrait générer une recette supplémentaire annuelle d'environ 20 000 €.

5 - Les créances

Les familles des collégiens demi-pensionnaires s'acquittent de leur participation directement auprès du comptable du collège, lequel procède périodiquement au reversement global des sommes collectées à la commune. Ce système ne pose pas de difficulté en matière de recouvrement.

Les familles des élèves demi-pensionnaires des écoles communales règlent leur participation soit spontanément auprès du régisseur soit après émission d'un titre de recette auprès du comptable public.

Tableau n° 9 : Répartition des recettes de la restauration scolaire

En €	2013	2014	2015	2016
Recettes encaissées par la régie	52 400	49 525	50 525	48 095
Recettes titrées (impayées)	55 050	34 775	34 150	41 000
Recettes versées par le collège	134 338	129 725	88 029	184 251
Rattachement	-	55 250	-	13 020
Total	241 788	269 275	172 704	286 366

Source : réponse de la commune

Jusqu'à la rentrée 2016-2017, il n'y avait pas d'inscriptions pour la cantine. En lieu et place d'une facture, un courrier signé du maire était transmis dans chaque école ; il était redistribué par les professeurs à chaque début de période bimestrielle aux enfants¹⁷. La proportion de paiements spontanés à la régie est faible. L'émission des titres de recette qui devait être bimensuelle a été la plupart du temps biannuelle. Elle n'a pas donné lieu au regroupement des indus. Compte tenu du coût de la gestion administrative des recettes, il est apparu disproportionné d'émettre tardivement des titres de faibles montants, dont le coût administratif équivaut à leur valeur.

À compter de 2016, la commune a mis en place une application dédiée à la facturation ; elle s'appuie sur le nom des élèves connus au rectorat. Sur un bimestre, cette nouvelle procédure a permis de collecter des recettes supplémentaires ; une hausse de plus d'un tiers a été enregistrée, les recettes passant de 9 000 € à 12 000 €.

La chambre invite la commune à se rapprocher des services du comptable public et du régisseur pour améliorer la gestion des titres de recettes correspondants.

En 2016, la commune a décidé de regrouper les régies de l'eau et de la restauration scolaire. Elle s'est dotée d'une application devant permettre d'assurer un meilleur suivi des opérations complété par une fiabilisation des données. La chambre prend acte de la réorganisation de la régie qui devrait être effective à compter de 2017. Toutefois, elle relève

¹⁷ Réponse de la commune du 21 novembre 2016.

que la commune aurait également pu mettre en place d'autres moyens de paiement tels le paiement par carte bancaire, le prélèvement automatique ou le titre universel de paiement.

6 - Les dépenses d'équipement

La charge se rapportant aux dépenses d'équipement en matière de restauration scolaire a été limitée sur la période contrôlée à 0,5 M€, soit 0,12 M€ par an. La commune n'a pas procédé à l'achat de matériels et d'équipements de base permettant d'assurer l'hygiène alimentaire. Même les équipements de secours contre la prévention des incendies n'ont ni été systématiquement renouvelés ni fait l'objet d'une vérification annuelle. La commune a loué un immeuble pour installer ses chambres froides. Cette opération s'est soldée par des aménagements à la charge du preneur.

Trois des quatre cuisines ne sont pas adaptées pour une activité de cuisine centrale dérogatoire. La seule opération réalisée sur la période de contrôle est la construction d'un restaurant scolaire pour l'école du centre d'un coût de 0,5 M€. Par délibération de fin septembre 2016, la commune a approuvé le programme et le lancement du concours de maîtrise d'œuvre pour la reconstruction de l'école primaire du centre-ville ; ces travaux regrouperaient les écoles élémentaires et maternelles pour un coût prévisionnel de 7,1 M€. Le choix de cette reconstruction remet en cause le maintien en service du restaurant qui vient d'être livré. Ce dernier pourrait devenir inutile si l'école est transférée.

Les dépenses d'équipement se rapportant à la restauration intègrent notamment les équipements que la commune utilise pour confectionner les repas au profit des collégiens. La facturation appliquée au collège par la commune ne prend pas en compte ce coût. La commune a indiqué qu'un marché de maîtrise d'œuvre avait été passé en août 2014 pour un projet de construction d'une cuisine unique¹⁸. Toutefois le dimensionnement de ce projet est hypothéqué par le maintien ou non de la distribution de repas pour les collégiens. Si la commune devait continuer à assurer leur restauration, la convention passée avec le collège et le département devrait être modifiée de manière à ce que les coûts de ce projet puissent être partagés équitablement entre les deux collectivités. Le département a fait part de son accord de principe pour soutenir tout projet en matière de restauration scolaire au bénéfice du collège, le niveau de sa participation financière étant fonction des résultats de l'étude de faisabilité en cours.

D - La gestion des équipements

La commune compte à son inventaire une cinquantaine de constructions ou installations pour un coût de 36 M€ fin 2016. Le port de plaisance représente le tiers de cette valeur. Le reste du patrimoine immobilier est essentiellement composé des écoles et des routes. La commune n'a eu recours qu'accessoirement à la location pour loger une partie de ses services.

La mise en service des équipements suppose d'en assurer la meilleure exploitation possible. Une salle de cinéma dont le coût avait été d'1 M€ n'est plus en service depuis 2012. Le parc automobile est composé de 75 véhicules d'une valeur de 2 M€ ; plus du tiers n'est plus utilisé. Une borne de recharge pour véhicules électriques a été installée devant la mairie alors que la commune ne possède pas de véhicules électriques. Deux des trois anciennes mairies annexes transformées en cybercases ne fonctionnent plus.

La politique d'investissement menée par la commune ne semble pas faire le choix de valoriser le patrimoine existant afin d'optimiser son rendement et de limiter les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement. La commune a procédé à la réalisation de

¹⁸ Pour un cout prévisionnel de 1,3 M€ de construction et de 0,5 M€ d'équipement.

nouveaux équipements comme la construction de la médiathèque pour un coût de 4,5 M€ et d'un ensemble regroupant un restaurant scolaire et une bibliothèque pour un coût de 1,3 M€, soit globalement 40 % des dépenses d'équipement de 2013 à 2016.

1 - Le port de plaisance

Depuis les lois de décentralisation de 1983, les communes sont devenues compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes affectés principalement à la plaisance. Le port a été mis en service en 2002 ; il représente un investissement de 12 M€. L'objectif de la commune était de faire du port un modèle de développement de la pêche, des loisirs ainsi que de l'animation de la ville en réalisant notamment l'aménagement des abords, la livraison de nouveaux box et la mise en place de l'étude d'une zone d'aménagement concerté touristique avec la Communauté intercommunale de l'est (CIREST)¹⁹.

a - La gestion administrative du port de plaisance

Le port de plaisance est un service public industriel et commercial pour lequel différents modes de gestion peuvent être envisagés. La gestion directe par la personne publique constitue le premier mode de gestion, la gestion indirecte la seconde, le service étant alors assuré soit par un gestionnaire semi-public (chambre de commerce et d'industrie, société d'économie mixte locale) soit par un partenaire privé.

La commune a choisi d'assurer directement la gestion de son port. Elle aurait dû opter pour une gestion en régie avec la personnalité morale et l'autonomie financière, ou pour une régie avec la seule autonomie financière. Le port est exploité par la commune en régie simple, sans personnalité morale ni autonomie financière. Ce choix, contraire aux articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, demeure irrégulier.

La commune n'a également pas mis en place un conseil portuaire dont la consultation est obligatoire pour l'adoption du budget, des tarifs, des travaux, des règlements particuliers ainsi que pour la délimitation du domaine portuaire.

b - La gestion financière du port de plaisance

En application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 susmentionnés, les services publics industriels et commerciaux sont soumis au principe de l'équilibre financier ; ce dernier doit être atteint au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers, et ce quel que soit le mode de gestion retenu.

La commune n'a pas mis en place de budget annexe permettant de vérifier l'équilibre financier du port et la prise en charge des dépenses courantes par les usagers. Ce dysfonctionnement a été rappelé par les services de l'État en début d'année.

En tant que services publics industriels et commerciaux, les services portuaires sont assujettis aux impôts et taxes, dont notamment la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés. La commune a omis de réaliser les déclarations s'y rapportant.

Les prestations délivrées par la commune pour la gestion du port ont été limitées. Toutefois les dépenses liées à cet équipement ne sont pas neutres, même si la commune a précisé ne pas être en mesure de chiffrer le coût d'entretien du port.

La commune n'a pas individualisé les dépenses et recettes se rapportant au port de plaisance. Elle n'a également pas assuré l'entretien et la mise ne valeur de l'équipement. Elle

¹⁹ Délibération du conseil municipal du 16 décembre 2009.

n'a pas procédé au remboursement d'une avance de 0,3 M€ consentie par la région en 2007 pour financer des travaux supplémentaires d'aménagement. Cette somme devait faire l'objet d'un remboursement entre 2007 à 2017 ; la chambre invite la commune à se rapprocher de la région pour régulariser cette situation. Elle n'a réalisé aucuns travaux à l'exception de ceux d'urgence, comme le renouvellement des pontons d'un montant de 52 000 € en 2016.

Pour les dépenses courantes, la commune supporte l'alimentation en eau et en électricité des installations du port mais aussi l'exploitation et la maintenance de la signalisation, soit un coût d'environ 50 000 € par an. Le coût annuel de fonctionnement peut être estimé, selon la chambre, entre 50 000 et 100 000 €, charges de personnel comprises.

Sur le dernier trimestre 2015, la consommation d'eau du port a été multipliée par dix, soit 58 256 € correspondant à une année de consommation d'eau pour l'ensemble des services de la commune. Cette consommation anormale, qui résulte de fuites sur les différents points d'eau, génère des surcoûts. Pour remédier à cette situation, la commune a fait le choix de ne plus relever les consommations plutôt que de procéder aux réparations correspondantes.

La chambre souligne que l'absence de gestion administrative et financière ainsi que le défaut d'entretien courant de l'équipement sont préjudiciables aux finances de la collectivité.

c - La gestion des autorisations d'amarrage et d'occupation

Le port de Sainte-Rose est un petit port d'une capacité de 71 emplacements. Il s'étend sur un plan d'eau de moins de un hectare²⁰ et dispose de cinq quais d'amarrage. À titre de comparaison, les ports de Sainte-Marie Saint-Gilles disposent respectivement de 163 et 346 emplacements.

Les règles d'attribution des places ont été prévues par le règlement particulier de police adopté par la commune en 2002, mais elles n'ont pas été appliquées. En effet, l'attribution des autorisations de postes d'amarrage à l'année n'a été réalisée qu'une seule fois en 2012 et elle a été limitée à une trentaine d'emplacements, c'est-à-dire moins de la moitié de leur nombre. En conséquence, la recette escomptée n'était que de 4 907 € et les recouvrements n'ont été que de 3 320 €. A compter de 2012, la commune n'a plus assuré le contrôle des différents usagers. Ceux-ci se sont appropriés les emplacements au-delà du nombre de places initialement prévues ; le recensement réalisé par la commune en 2016 faisait état de 136 bateaux stationnés dans le port, soit près du double du nombre d'anneaux autorisés.

La chambre recommande à la commune de procéder à la publication et à la mise en œuvre des dispositions se rapportant aux autorisations d'amarrage figurant au règlement de police. Elle l'invite à recourir à la passation de conventions avec les pêcheurs et les plaisanciers pour l'ensemble des emplacements du port.

Hormis les emplacements des quais, une cale à sec située au-dessus du port a été aménagée. Cette cale est occupée pour partie par des remises qui devraient aussi donner lieu à redevance.

Un établissement de restauration est également installé sur des terrains contigus au port, propriété pour l'un de la commune, pour l'autre de l'État. La commune a indiqué qu'elle n'avait pas connaissance de la conclusion d'un bail et qu'il s'agissait d'une occupation sans droit ni titre. La chambre invite la commune à régulariser cette situation, en concertation avec les services de l'État.

²⁰ 7 280 m².

La chambre relève aussi que la commune avait intégré les autorisations se rapportant au site de l'anse des cascades avec celles du port de plaisance dont la nature est similaire. Comme pour les emplacements du port, le paiement des redevances n'a pas été demandé aux occupants alors que ces équipements connaissent une utilisation commerciale et une fréquentation en développement.

Fin décembre 2016, la commune a indiqué que « *le port n'avait pas fait l'objet d'une gestion responsable depuis sa mise en service en 2002* » et qu'il était nécessaire de revoir la délivrance des autorisations d'occupation ainsi que la fixation des tarifs et redevances portuaires. Les nouveaux tarifs fixés fin 2016 devraient permettre de dégager une recette d'environ 80 000 €. En y ajoutant les recettes pouvant résulter des installations de l'anse des cascades, les produits devraient permettre de couvrir les dépenses courantes du port et assurer l'équilibre du budget annexe. L'examen des tarifs appliqués dans les ports de La Réunion, pour des prestations comparables, fait ressortir une tarification supérieure. Ainsi pour un bateau de plaisance de 5 à 6 mètres, le tarif est de 600 € à l'année à Sainte-Rose alors qu'il est de 1 192 € à la pointe des galets ou de 1 080 € à Saint-Gilles-les-Bains. Pour accompagner la mise en place de la tarification, la commune a engagé une démarche pour mobiliser des financements lui permettant de réaliser 350 000 € de travaux de réhabilitation du port en 2017.

2 - La bibliothèque et le restaurant scolaire de l'école du centre

Ce projet d'équipement a été initié par une délibération du conseil municipal du 4 novembre 2011. Elle indiquait que « *dans l'attente de la future médiathèque, la ville doit se doter d'urgence d'un nouveau bâtiment sur le site de la bibliothèque et de la cantine* ». Le projet initial devait consister en la réhabilitation et l'extension de la cantine de l'école maternelle et de la bibliothèque de la commune. Le budget initial avait été fixé à 500 000 €. La reconstruction devait permettre un accès direct à la cantine depuis l'école. Toutefois, à l'issue du diagnostic réalisé par le maître d'œuvre du projet, il a été décidé de démolir les bâtiments existants et reconstruire un bâtiment neuf abritant les deux fonctions « bibliothèque » et « cantine » sachant que la bibliothèque ne resterait que provisoirement en place du fait de la construction en simultané de la médiathèque. La multiplicité des projets apparaît manifeste même si le bâtiment a été conçu de manière polyvalente de manière à pouvoir évoluer vers tout type de fonction dans l'avenir.

La construction a été engagée en 2013 pour être achevée en 2017. Compte tenu des réflexions entreprises sur la destination de l'espace « bibliothèque », seul le restaurant scolaire a été équipé. Le coût global de l'opération a été de 1,3 M€ financé à 80 % par la région, dont 0,8 M€ pour la partie se rapportant à la bibliothèque. La partie de la construction initialement destinée à la bibliothèque représente une surface de 347 m². Elle est actuellement inoccupée. Selon la commune, elle pourrait abriter prochainement des services municipaux.

3 - La médiathèque

a - Le dimensionnement de l'équipement

À l'origine, la commune disposait d'une bibliothèque de 150 m². Le programme de réhabilitation de la bibliothèque faisait état de 15 931 entrées et 15 571 prêts en 2009. Ces données intègrent la venue des classes scolaires dont la proportion est méconnue. En 2013, seuls 8 % des habitants de la commune, y compris les scolaires, étaient inscrits à la bibliothèque.

Trois des huit écoles de la commune ont également une bibliothèque. En terme d'équipements culturels, il y a une salle de cinéma, trois « cybercases » et une école de musique.

L'intégration des activités numériques à la médiathèque est prévue à l'exception de celles de l'école de musique. La nouvelle construction est située au centre du village à proximité de la bibliothèque de l'école maternelle du centre également en construction ²¹.

Le nouvel équipement a une surface de 1 800 m² répartie sur trois étages. Le premier niveau est dédié aux expositions, conférences ainsi qu'à la section bibliobus. Le deuxième niveau est prévu pour l'accueil, l'administration et la « musithèque », tandis que le troisième niveau doit accueillir la bibliothèque avec les différentes sections jeunesse et adultes ainsi que la section multimédia.

Le ratio du ministère de la culture est de 480 m² pour une population de 6 862 habitants²². À titre de comparaison, les services de la mairie de l'hôtel de ville ne disposent que de 350 m². La construction apparaît supérieure à cette norme, indépendamment des équipements existants.

En janvier 2013, la commune avait passé un marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation du site de Ravine glissante. Un nouveau marché de maîtrise d'œuvre a été passé en octobre 2016 pour la création de salles culturelles et d'animation à Ravine glissante. Ce projet témoigne de la multiplicité des équipements culturels avec les espaces prévus dans la médiathèque.

b - Le coût et le financement de l'opération

Le montant prévisionnel des travaux était de 2 175 000 € hors taxes pour une durée de 18 mois. La construction a été achevée en 2017. L'installation des équipements et l'aménagement ne sont toujours pas réalisés. Le montant total de l'opération s'élève à 4,5 M€ soit 1 800 € le mètre carré. Si ce coût unitaire au mètre carré n'apparaît pas élevé, dans la mesure où les travaux ont consisté en la construction d'un bâtiment de trois étages avec des aménagements spécifiques, la chambre relève que le coût global de la seule construction a quasiment doublé par rapport au coût prévisionnel. À ces 4,5 M€, il convient d'ajouter l'équipement mobilier et informatique, l'acquisition des collections et d'un médiabus²³, soit un coût de 1,2 M€.

Le coût de la construction devait être supporté à hauteur de 80 % par la région et celui des équipements entre 70 % et 80 % par l'État²⁴.

Pour l'opération, la commune a déjà perçu 2,2 M€ ; il reste 0,5 M€ à percevoir de la région. En effet, le financement de la région était basé sur un coût de l'opération hors taxes de 3,5 M€, soit un coût toutes taxes comprises de 3,8 M€. Le coût constaté de l'opération étant de 4,2 M€, la commune devra prendre en charge le solde, soit 0,4 M€. La commune a obtenu un avenant de prolongation des délais de justification auprès de la région au 30 juin 2017.

Pour les équipements, les arrêtés de subvention prévoient leur réalisation ou leur acquisition dans un délai de deux ans à compter du 7 juillet 2015. Les marchés d'acquisition de ces équipements ne sont donc toujours pas lancés, notamment parce que la commune envisage de modifier l'affectation des locaux. Fin 2016, la commune a demandé au préfet la prorogation des trois arrêtés attributifs se rapportant aux équipements de la médiathèque à fin 2017 et engagé dans le même temps une étude sur le changement d'affectation partiel des locaux ; 10 % des surfaces devraient être utilisés pour accueillir les services à la population (état civil, citoyenneté, etc.) ; un tiers du bâtiment pourrait être dédié au centre d'interprétation du

²¹ Le débat d'orientation budgétaire 2013 fait état de la programmation des deux équipements en même temps.

²² 0,07 m² par habitant x 6862 habitants.

²³ Délibération du 19 décembre 2014.

²⁴ 70 % pour le médiabus.

volcanisme littoral, en accord avec la région. En janvier 2017, la commune a lancé un marché de maîtrise d'œuvre pour la réutilisation et le réaménagement de l'espace multimédia et culturel de la médiathèque.

c - L'évaluation du coût d'exploitation

Le service de la bibliothèque comprenait huit agents ; quatre, dont trois agents du patrimoine et une bibliothécaire, étaient affectés à la bibliothèque proprement dite, les quatre autres agents aux cyber cases ou à l'animation. Il était prévu le recrutement de neuf agents supplémentaires pour la médiathèque, soit trois assistants de conservation et six agents du patrimoine ; deux animateurs chauffeurs étaient prévus pour le « médiabus ». Le projet prévoyait 35 heures d'ouverture par semaine avec un renouvellement régulier des collections et le portage des livres à domicile. Ces activités devaient être gratuites pour les habitants de la commune.

Les coûts de ces nouveaux agents, ainsi que ceux d'entretien et de gardiennage, n'ont pas été précisés par le projet. En janvier 2014, trois emplois d'assistant de conservation ont été créés ; seul un agent du patrimoine a été recruté. Ces coûts de fonctionnement peuvent être estimés, selon la chambre et la collectivité entre 0,4 M€ et 0,5 M€, soit 4 % des charges de gestion.

Au regard de ces deux constructions, la chambre relève que ces projets recouvraient une même finalité. Les choix en matière d'équipements culturels apparaissent, selon la chambre, surdimensionnés au regard de l'existant. L'exploitation de l'ensemble de ces nouveaux services ne semble pas avoir été intégrée dans les charges de fonctionnement courant que la chambre évalue à 10 % du coût des opérations d'investissement. Les dépenses contenues dans la prospective établie par la collectivité n'en font pas état.

La multiplicité des équipements ainsi que la gestion inaboutie de certains pourraient conclure à une absence de stratégie d'investissement et de valorisation du patrimoine communal.

Annexe n° 1 : situation financière

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 954 560	8 369 508	8 458 141	8 439 261	2,0%
Dont octroi de mer et taxe sur les carburants	5 359 452	5 683 606	5 720 708	5 671 732	1,9%
% de l'octroi de mer dans les ressources fiscales	67%	68%	68%	67%	68%
dont Impôts locaux nets des restitutions	2 563 730	2 625 901	2 714 752	2 728 924	2,1%
+ Ressources d'exploitation	336 895	374 700	316 848	423 950	8,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 508 507	2 345 980	2 470 438	2 064 648	-6,3%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	975 629	1 007 266	1 040 343	1 077 335	3,4%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	98 253	65 344	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (A)	11 873 843	12 162 798	12 285 770	12 005 193	2,5%
Charges à caractère général	2 711 275	2 694 868	2 131 359	2 183 872	-7,0%
+ Charges de personnel	8 006 196	7 708 506	7 656 473	6 336 091	-7,5%
+ Subventions de fonctionnement	632 700	429 000	512 000	685 974	2,7%
+ Autres charges de gestion	228 331	233 472	195 729	520 220	31,6%
= Charges de gestion (B)	11 578 502	11 065 847	10 495 562	9 726 157	-5,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	295 341	1 096 952	1 790 209	2 279 036	97,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	2,5%	9,0%	14,6%	19,0%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-341 193	-395 568	-322 427	-250 682	-9,8%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-77 733	-40 437	0	0	-100,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	73 693	10 197	18 985	-53 111	N.C.
= CAF brute	-49 893	671 144	1 486 767	1 975 243	N.C.
<i>en % des produits de gestion</i>	-0,4%	5,5%	12,1%	16,5%	

Source : Chambre régionale des comptes

en €	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	-49 893	671 144	1 486 767	1 975 243	4 083 261
- Annuité en capital de la dette	125 886	297 111	238 161	330 350	991 508
= CAF nette ou disponible (a)	-175 779	374 033	1 248 606	1 644 894	3 091 753
TLE et taxe d'aménagement	21 385	9 670	16 843	6 570	54 467
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	170 757	296 562	786 262	563 660	1 817 241
+ Subventions d'investissement reçues	773 952	4 614 904	2 921 439	125 558	8 435 853
+ Produits de cession	0	0	194 600	0	194 600
+ Autres recettes	60 706	0	545 212	93 242	699 160
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	1 026 800	4 921 135	4 464 356	789 029	11 201 321
= Financement propre disponible (a+b=A)	851 021	5 295 168	5 712 961	2 433 923	14 293 074
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	30,8%	100,9%	115,2%	155,9%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 760 350	5 249 877	4 960 679	1 561 378	14 532 283
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 100 000	0	0	0	1 100 000
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	1 499	1 499
- Participations et inv. financiers nets	0	0	29 850	708 631	738 481
= Dépenses d'investissement (B)	3 860 350	5 249 877	4 990 529	2 271 508	16 372 264
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre (A-B)	-3 009 329	45 292	722 432	162 415	-2 079 190
Nouveaux emprunts de l'année	0	2 000 000	0	0	2 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-3 009 329	2 045 292	722 432	162 415	-79 190

Source : Chambre régionale des comptes

Annexe n° 2 : réponse



Sainte-Rose, le 24 AOUT 2017

LE SÉNATEUR-MAIRE DE LA COMMUNE DE
SAINTE-ROSE

A

Monsieur le Président de la
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
44, Rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT-DENIS CEDEX



DIRECTION DES AFFAIRES GÉNÉRALES
AFFAIRE SUIVIE PAR : Mr H. ROBERT
Tél. : 02 62 47 20 22

17 / 245

N° 100
OBJET : Réponse écrite au rapport final
VIRÉE : V/ Courrier n°17-313 en date du 21/07/2017
N/RÉF. :
P.-J. :

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 21 juillet 2017, réceptionné le 24 juillet 2017, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sainte-Rose.

Vous remerciant pour cet envoi dont j'ai pris connaissance avec le plus grand soin, je vous prie de bien vouloir recevoir par la présente ma réponse écrite, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Tout d'abord, je constate à la lecture du document définitif que, dans l'ensemble, la Chambre a pris en compte les observations écrites et orales que j'ai apportées au rapport d'observations provisoires.

J'apprécie cette forme d'encouragement de la Chambre en faveur des efforts entrepris par la nouvelle équipe municipale pour corriger les erreurs anciennement commises dans la gestion de la commune.

Pleinement conscient des défis qui attendent encore la collectivité, je tiens à souligner que vos recommandations sont bien entendues par la commune :

- Le Port abri pêche et de plaisance, qui a effectivement longtemps été négligé tant dans sa gestion administrative que financière, est aujourd'hui repris en main. D'ailleurs, le premier acte de cette démarche se veut symbolique : il s'agit pour la commune de Sainte-Rose de recouvrer les autorisations d'occupations portuaires, afin de se réapproprier une part importante de recettes qui lui échappaient alors. Dans la continuité de cette démarche, la commune de Sainte-Rose s'est mise en conformité avec la réglementation applicable puisqu'un budget autonome a été voté. De la même façon, un conseil portuaire est en cours d'installation. Enfin, je porte à votre information qu'un financement de 283.804,91 € a été arrêté par les fonds européens pour une remise à niveau du port.

- Pour ce qui concerne ensuite le service de restauration scolaire, ce dernier a déjà subi des améliorations notables puisque d'une part, il a été strictement réaffecté aux établissements scolaires alors qu'il était auparavant mis à profit de festivités sans aucun lien avec la vie scolaire. D'autre part, l'irrégularité tenant à l'absence de marché public a été corrigée. Les efforts seront poursuivis à l'occasion du prochain marché, dans le sens d'une meilleure définition des critères de sélection des offres.
- S'agissant de la bibliothèque-cantine et de la médiathèque, la commune de Sainte-Rose, héritière de ces bâtiments dont la redondance est pour le moins évidente, s'attache aujourd'hui à rationaliser l'existant. Ainsi, la médiathèque a vocation à se transformer en un véritable centre multiculturel accueillant l'ancienne bibliothèque, ainsi qu'un centre d'interprétation du volcanisme littoral. De l'autre côté, le site de l'ancienne bibliothèque-cantine est devenu un bâtiment multiservices rassemblant la Maison de l'école, la Maison des associations, de la culture et des sports ainsi que la nouvelle salle de restauration scolaire. Son inauguration a d'ailleurs fait l'objet d'un article dans la presse locale du 22 août 2017.
- Enfin, bien qu'ils soient lourds et impopulaires, la commune de Sainte-Rose maintiendra ses efforts de réduction des charges à caractère général et des charges de personnel : suppression de l'octroi des tickets restaurants, mise en œuvre des mesures concernant le temps de travail et les congés annuels en particulier l'annualisation du temps de travail pour le service de la restauration scolaire.

Toutefois, je tiens à exprimer un regret : celui que la problématique des travaux en régie ne tienne qu'une place très discrète au sein du rapport, en dépit de la communication d'informations alarmantes à la Chambre par la commune de Sainte-Rose.

Lors de l'instruction, il a en effet été porté à la connaissance de la Chambre que ces travaux en régie avaient connu d'importantes dérives se traduisant en une succession d'interventions des services municipaux chez des particuliers, sans aucune autorisation du conseil municipal, et en période électorale.

A l'appui de ces précisions, des éléments détaillés et tangibles ont été communiqués à la Chambre le 30 novembre 2016 : l'identification des personnes concernées, leurs adresses, la consistance des missions réalisées à leur domicile par la commune, des photographies.

Notamment, les éléments communiqués témoignent clairement que les travaux en régie ont servi à l'agrandissement d'une « boutique bar » dans un bourg de la commune. En effet, une charpente métallique a été réalisée dans l'atelier municipal par l'agent responsable, puis livrée et montée chez le bénéficiaire par quatre agents communaux, ainsi que cela figure au dossier que je vous ai personnellement remis en mains propres le 20 février 2017.

Ces travaux en régie, malgré l'absence de procédure formalisée de recensement, ont fortement alourdi les charges de la commune, en recevant une traduction budgétaire affectant les comptes n° 011 – Charges à caractère général et n° 012 – Charges de personnel.

Dans un souci de clarté, je profite de cette réponse écrite pour souligner que la nouvelle municipalité a mis un point d'arrêt net à ces travaux en régie dès son arrivée en 2015. C'est d'ailleurs précisément la raison pour laquelle la comptabilisation de ces travaux est passée de 98 253 € et 65 344 € en 2013 et 2014, à 0 € en 2015 et 2016 (cf. annexe n° 1 du rapport, « Situation financière », Ligne « *Production immobilisée, travaux en régie* »).

En définitive, vous pourrez constater qu'ayant activement entrepris une démarche d'amélioration, la commune de Sainte-Rose a pris la pleine mesure des enjeux de sa gestion, et qu'elle sait corriger les erreurs qui ont été précédemment relevées.

Je vous remercie donc pour votre rapport final qui, s'inscrivant dans la continuité des efforts accomplis, nous éclairera dans la poursuite de cette démarche.

Je vous prie de croire, **Monsieur le Président**, en l'expression de ma considération distinguée.

Le Sénateur-Maire,



Michel VERGOZ

