



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE BÉZIER (Hérault)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
1.1. Une commune au cœur d'un territoire viticole et littoral	10
1.2. Les caractéristiques de la population	10
1.2.1. Une fragilité économique et sociale.....	10
1.2.2. Une dynamique démographique communale limitée	11
1.2.3. La structuration de la population et les mobilités	11
1.3. Les caractéristiques économiques.....	11
1.3.1. La répartition fonctionnelle.....	11
1.3.2. La sphère publique	12
1.3.3. L'évolution des secteurs	12
1.4. Les équipements et infrastructures	13
2. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION.....	13
2.1. Les évolutions du périmètre.....	13
2.2. Le niveau d'intégration au sein du bloc communal	14
2.2.1. Les compétences transférées.....	14
2.2.2. Des économies d'échelle limitées.....	15
2.2.3. Le pacte financier et fiscal	15
2.2.4. La mutualisation.....	16
2.2.5. Les reversements de fiscalité	17
3. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT.....	18
3.1. Les projets de développement économique et urbain.....	18
3.1.1. Les parcs d'activités économiques.....	18
3.1.2. Le pôle « matière grise ».....	19
3.1.3. Le tourisme	19
3.1.4. Une stratégie axée sur le cadre de vie	21
3.2. L'impact sur les bases et les produits fiscaux.....	27
3.2.1. Les taxes d'habitation et foncières.....	27
3.2.2. La fiscalité sur les entreprises	28
4. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	29
4.1. La qualité de l'information budgétaire	29
4.1.1. Le débat d'orientation budgétaire	29
4.1.2. Les annexes aux documents budgétaires	29
4.2. La fiabilité des comptes	29
4.2.1. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires	30
4.2.2. La complétude et l'actualisation de l'inventaire	31
4.2.3. Les cessions d'actifs	31
4.2.4. Les budgets annexes	33
4.3. L'analyse financière rétrospective	33
4.3.1. Le périmètre de l'analyse.....	33
4.3.2. L'évolution des grandes masses financières depuis 2013.....	33

4.3.3.	La formation de la capacité d'autofinancement.....	34
4.3.4.	L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	37
4.3.5.	La politique d'investissement.....	37
4.3.6.	L'endettement.....	38
4.3.7.	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	40
4.3.8.	L'exécution du budget de 2018.....	40
5.	LES MOYENS.....	41
5.1.	Le contrôle interne.....	41
5.2.	Les ressources humaines.....	42
5.2.1.	Les effectifs communaux.....	42
5.2.2.	L'évolution de la masse salariale.....	43
5.3.	La transformation numérique.....	48
5.3.1.	Le contrôle des systèmes d'information.....	48
5.3.2.	L'ouverture des données publiques et la protection des données personnelles.....	52
5.4.	La police municipale.....	53
5.4.1.	Le diagnostic et la convention de coordination.....	53
5.4.2.	L'évolution des effectifs municipaux dédiés à la sécurité.....	54
5.4.3.	Les résultats.....	54
6.	LE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION COLLECTIVE.....	56
6.1.	Les usagers du service.....	56
6.1.1.	La petite enfance.....	57
6.1.2.	Les écoliers.....	57
6.1.3.	Les personnes âgées.....	59
6.1.4.	Les autres bénéficiaires.....	61
6.2.	Les moyens du service.....	62
6.2.1.	Les moyens matériels.....	62
6.2.2.	Les moyens humains.....	65
6.2.3.	Les moyens financiers.....	68
6.2.4.	Conclusion sur les moyens du service.....	71
6.3.	La gestion du service par délégation à une SAEM.....	71
6.3.1.	La relation de la commune avec une société anonyme d'économie mixte locale (SAEM) municipale dédiée à la restauration.....	71
6.3.2.	Le périmètre et l'économie de la délégation de service public (DSP).....	73
6.3.3.	Le suivi de la délégation.....	80
6.4.	La performance du service.....	82
6.4.1.	La performance économique.....	82
6.4.2.	La performance organisationnelle.....	85
6.4.3.	La performance qualitative.....	90
6.5.	La préparation de l'échéance de 2020.....	96
6.5.1.	Une fin de contrat exigeante mais une prolongation délicate à justifier.....	96
6.5.2.	Une affirmation des objectifs à atteindre.....	97
6.5.3.	Un bilan à tirer des 15 ans de DSP.....	97
	ANNEXES.....	100
	GLOSSAIRE.....	123

Réponses aux observations définitives.....	125
---	------------

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion la commune de Béziers pour les exercices 2013 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête de la chambre régionale des comptes sur les villes moyennes d'Occitanie, et d'une enquête nationale des juridictions financières sur la restauration collective.

Ville-centre de la communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée, située au sein d'un territoire attractif, historiquement dédié au vin, elle dispose de nombreux atouts, du fait de son niveau d'équipements et de services, de son patrimoine architectural et urbain. Toutefois, Béziers est confrontée à des taux de pauvreté élevés et à des contraintes de renouvellement urbain qu'elle ne parvient pas à surmonter, malgré l'apport, depuis plusieurs années, d'importants soutiens publics. L'image résidentielle et la faible attractivité économique de la commune la handicapent au sein d'un territoire concurrentiel. Les stratégies de développement mises en œuvre jusqu'en 2014, et réorientées depuis lors, ne parviennent pas à pleinement mobiliser l'initiative privée. La coordination des politiques communales et intercommunales, notamment en matière d'urbanisme et de développement économique est limitée. En effet, si les données à l'échelle de l'aire urbaine montrent une progression de l'emploi sur quasiment tous les secteurs, certaines dynamiques sectorielles semblent ne pas avoir bénéficié à la commune (culture et loisirs, commerce inter-entreprises).

Après avoir mené d'importants investissements, qui ont conduit à la dégradation de sa capacité d'autofinancement et à un alourdissement de sa dette, la municipalité a décidé, à compter de 2014, d'un important virage financier. Les dépenses courantes ont été contenues et la politique d'investissement, recentrée sur des opérations d'aménagement urbain classiques, a été adaptée aux ressources disponibles. Ainsi, les crédits consacrés à l'investissement ont diminué de près de moitié par rapport à 2013. La situation financière se rétablit, et l'endettement est maîtrisé. Néanmoins, la chambre souligne que les marges de manœuvre demeurent encore contraintes compte tenu, notamment, du niveau élevé de la fiscalité locale, du faible dynamisme des bases fiscales et de l'importance du « ratio de rigidité », près de 66 % des charges courantes. L'exercice 2018 est marqué par la reprise des dépenses d'équipement, et le maire dans sa réponse relève que la capacité d'autofinancement s'étant renforcée, la commune est désormais en mesure d'assumer sur plusieurs exercices la réalisation de nouveaux aménagements urbains, d'engager le nouveau programme de renouvellement urbain, ainsi que la réalisation d'un espace dédié à la vigne et au vin. Selon la chambre, le maintien de l'attractivité du territoire nécessiterait également la réalisation de nouvelles infrastructures structurantes à destination des jeunes et des actifs. À cet égard, la chambre relève que le conseil municipal n'est pas en mesure de statuer sur un programme pluriannuel d'investissement d'ensemble, contrairement à ce que prévoit la réglementation relative au débat d'orientation budgétaire.

La réorientation de la doctrine de sécurité publique est un marqueur de la politique de la nouvelle municipalité. La mise en œuvre de cette politique, qui vise à « diminuer le sentiment d'insécurité des habitants et à assurer la tranquillité publique nécessaire à un mieux vivre », a reposé sur une progression des effectifs de la police municipale de près de 60 %. Elle s'est traduite par l'augmentation des interventions, des interpellations pour non-respect du code de la route, mais également pour des vols dans les commerces et pour des infractions de troubles de voisinage, ainsi que du nombre de sanctions liées à la régulation de la circulation et du stationnement. Pour autant,

la chambre constate que la commune n'a pas formalisé le schéma de tranquillité publique prévu ni établi de bilan contextualisé de son action dans ce domaine.

La ville propose un service public de restauration dans ses établissements d'accueil de la petite enfance, ses écoles publiques et ses centres de loisirs. Bien que la fréquentation des cantines scolaires augmente depuis la rentrée 2015, marquée par la baisse des tarifs, moins d'un écolier sur trois y déjeune. L'outil de production des repas comme les restaurants scolaires nécessitent des travaux de modernisation. La capacité des cantines a atteint ses limites, au risque d'enrayer la hausse récente de la fréquentation.

La commune a délégué à une SEM dont elle est actionnaire majoritaire la production des repas. Cette délégation a été très rentable pour la société jusqu'en 2015. À la fin de 2017, sur l'initiative de la commune, ces équilibres ont été revus, ainsi que la qualité des approvisionnements et de la production. Avec l'approche de l'échéance du contrat, en août 2020, la commune a engagé la réalisation d'un bilan du contrat qui s'achève. Elle doit se fixer des objectifs pour l'avenir du service et définir son modèle économique.

RECOMMANDATIONS

1. Exiger du délégataire en charge de l'aménagement des ZAC des comptes rendus annuels justifiant des avenants au contrat. *Totalement mise en œuvre.*
2. Élaborer un plan de maîtrise sanitaire pour la restauration scolaire et extrascolaire. *Non mise en œuvre.*
3. Réaliser le bilan du contrat de délégation pour mieux formaliser les objectifs du service public de restauration collective. *Mise en œuvre en cours.*

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 Béziers a été ouvert le 15 mai 2018 par lettre de la présidente de section adressée à M. Robert Ménard, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le même jour à M. Raymond Couderc, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 11 janvier 2019.

Lors de sa séance du 12 février 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Robert Ménard. M. Raymond Couderc, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. 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 25 juillet 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Une commune au cœur d'un territoire viticole et littoral

Le territoire du biterrois fait partie du « ruban » de centres urbains qui jalonnent le littoral méditerranéen. Il est relié à son environnement au moyen d'un réseau multimodal dense et bénéficie :

- de dessertes routières (A9, A75, A61), qui le situent à 1h00 de Montpellier (85 km) et 2h00 de Toulouse (180 km) ;
- d'un aéroport « Béziers Cap d'Agde », desservant sept villes européennes¹, accueillant près de 250 000 passagers en 2016 ;
- d'une gare accueillant 1,3 million de voyageurs par an et la future ligne LGV devant placer Béziers à 3h00 de Paris et 1h30 de Barcelone ;
- de trois ports de plaisance cumulant 800 anneaux.

Des travaux routiers ont été engagés pour faciliter l'entrée de ville, avec notamment la construction de giratoires.

Le territoire dispose de plusieurs autres atouts, du fait de son niveau d'équipements et de services, de son patrimoine architectural et urbain. La ville de Béziers, étendue sur près de 95 km² dispose d'un foncier important pour assurer durablement ses capacités d'accueil. Ce potentiel de développement est toutefois limité par d'importants risques naturels d'inondation et de mouvements de terrains² sur la rive ouest de l'Orb.

La ville a connu une expansion géographique en cercle concentrique du centre historique vers l'est, dans une logique de remplissage des « dents creuses » jusqu'à la rocade. Cette expansion urbaine a contribué à « décentrer » la ville, également confrontée à des besoins importants de requalification de plusieurs segments du parc de logements³.

1.2. Les caractéristiques de la population

1.2.1. Une fragilité économique et sociale

Le schéma de cohérence territoriale souligne la part importante des populations défavorisées à Béziers qui se situe au 8^{ème} rang des communes les plus pauvres de France⁴, concentrant ainsi les difficultés sociales avec des taux d'activité et d'emploi faibles. Le revenu disponible médian par unité de consommation est de 15 318 €. Le taux de pauvreté est élevé (33,8 %), de même que le nombre de familles monoparentales. La part des diplômés de niveau IV est faible. Ces données se retrouvent à l'échelle de l'aire urbaine, même si le taux de pauvreté y est moins élevé.

Dans sa réponse écrite, l'ancien ordonnateur relève que plusieurs facteurs, durant les années 1990 et 2000 (recul de plusieurs secteurs productifs, attractivité de la périphérie et de la métropole, faiblesse de l'intercommunalité) ont conduit à l'accroissement des taux de pauvreté. Il

¹ Rapport annuel CABM 2016 p.5-65 : Paris, Stockholm, Édimbourg, Bristol, Londres, Manchester et Düsseldorf.

² PPRI.

³ SCOT p.49, la commune est située dans le bassin versant de l'Orb, et notamment dans sa basse plaine.

⁴ Pacte fiscal et financier 2016-2020, p.3-16.

souligne que la ville, confrontée à l'affaiblissement de la capacité contributive de ses habitants et à l'augmentation des besoins de services, a réalisé des groupes scolaires, des équipements culturels et sportifs, la réhabilitation des logements en secteur ancien ou politique de la ville, participé au développement universitaire et au financement de parcs d'activités et de zones d'aménagement ainsi qu'à une politique de solidarité en direction des seniors (CCAS et EHPAD), des jeunes (maison de quartier) et du vivre ensemble (médiation).

1.2.2. Une dynamique démographique communale limitée

La population de la région Occitanie a connu une forte dynamique démographique sur plusieurs décennies. Au sein de l'ensemble régional, le territoire départemental de l'Hérault est lui-même très dynamique (cf. tableau 8 p.102).

L'aire urbaine de Béziers a bénéficié elle-même, sur les 20 dernières années, d'une croissance démographique soutenue (près de 2 000 habitants par an). Elle est quasi exclusivement le fait du solde migratoire. Toutefois, ce sont les communes périphériques qui ont principalement bénéficié de la progression démographique.

Béziers compte 76 493 habitants⁵ en 2016. Son poids démographique est passé de 13,6 % de la population du département à 6,8 %.

1.2.3. La structuration de la population et les mobilités

La structure de la population est marquée par l'importance des moins de 15 ans et plus de 60 ans et par un « creux » s'agissant des lycéens, étudiants et jeunes actifs (15-29 ans). L'aire urbaine présente, en termes de mobilités résidentielles, un solde négatif pour les actifs occupés et les étudiants, et un solde positif pour toutes les autres catégories.

Malgré la desserte du territoire par deux autoroutes, et son inscription dans un réseau de pôles urbains littoraux, à l'échelle de la commune de Béziers comme de son aire urbaine, le taux d'autarcie est élevé pour les déplacements domicile-travail. Le taux de fuite hors aire urbaine est limité, tout comme le taux d'attractivité (cf. graphique 1 p.102).

1.3. Les caractéristiques économiques

Le territoire du biterrois est un bassin industriel historiquement structuré autour de cinq grandes filières : la viticulture, qui occupe encore plus des trois quarts de la surface agricole utile, la mécanique, la logistique, le conditionnement et les énergies renouvelables.

1.3.1. La répartition fonctionnelle

Le tissu économique est structuré par quelques grands employeurs privés dans le bâtiment, l'équipement pétrolier et la chimie viticole. Le carrefour autoroutier a également permis l'installation de bases logistiques en 2008 et 2013.

⁵ Source : dernières données Insee disponibles (2016.)

Sur la longue période, le nombre d'emplois augmente sur la commune. L'emploi présentiel alimente cette hausse, l'emploi productif étant relativement atone, malgré l'implantation et le développement d'une importante verrerie industrielle (en 1999), dont les effectifs demeurent toutefois limités⁶.

Sur un total de 37 585 emplois en 2014⁷, leur répartition fonctionnelle met en évidence que c'est la part des employés, des artisans et commerçants qui caractérise la répartition par CSP de la commune (cf. graphique 2 p.102). Toutefois, la ville connaît un déclin bien plus important des agriculteurs exploitants. Cette répartition, et la dynamique des différentes CSP, est proche de celle de l'aire urbaine.

1.3.2. La sphère publique

13 776 d'emplois sont recensés dans l'administration publique, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale. La sphère publique (36,7 % de l'emploi total) offre des fonctions socles associées à la sphère présentielle. Les principaux employeurs sont le centre hospitalier (2 600 emplois) et la commune (1 700 emplois), puis l'intercommunalité (538 emplois) et le CCAS (290 emplois). Le taux d'emploi lié à ces filières fonctionnelles est stable depuis 2009.

1.3.3. L'évolution des secteurs

Les données à l'échelle de l'aire urbaine montrent une progression de l'emploi sur quasiment tous les secteurs. Certaines dynamiques sectorielles semblent toutefois ne pas avoir bénéficié à la commune (culture et loisirs, commerce inter-entreprises).

Pour la commune, les données de l'Insee (cf. tableau 9 p.103) font état d'une hausse de l'emploi (2009-2014), principalement alimentée par les secteurs de la santé et de l'action sociale (+ 411), des services de proximité (+ 400) du transport, logistique (+ 291) de la distribution (+ 210).

Les données de l'ACOSS-URSSAF fournissent un éclairage convergent sur cette augmentation de 2013 à 2016 (+ 998 soit 4,3 %) ainsi que sur les secteurs en progression. Elles permettent également, à l'inverse, de souligner que certains secteurs ont évolué à la baisse :

- les transports ferroviaires : avec - 247 emplois. En 2010, les services associés à la SNCF enregistraient jusqu'à 700 emplois et n'en dénombrent plus que 400 ;
- la fabrication d'articles de robinetterie avec - 75 emplois (en 2014, le secteur qui comptait jusqu'à 928 emplois, est redescendu à 722) ;
- la Poste avec une trentaine d'emplois. En 2008, elle en comptabilisait 274 et n'en compte plus que 152.

⁶ Cette verrerie, qui produit plus d'un million de bouteilles par jour, fonctionne avec 13 ouvriers en instantané et avec seulement cinq équipes d'ouvriers.

⁷ CRC Occitanie données de cadrage – d'après les données Insee, tableau en annexe.

1.4. Les équipements et infrastructures

La commune présente une densité contrastée de services liés à la sphère publique. Elle est relativement faible pour les services publics (0,3) et les équipements sportifs (1,1) ; satisfaisante pour les établissements d'enseignement, et plutôt élevée pour les établissements de santé.

Elle accueille 9 établissements d'enseignement supérieur universitaire et 6 non universitaires. Elle compte 25 établissements de santé ; les fonctions paramédicales et médicales sont bien présentes avec près de 800 professionnels.

Elle dispose également d'équipements dédiés au tourisme, et à l'hôtellerie. Les recettes des nuitées étaient toutefois limitées au regard de collectivités comparables : avant le transfert de la compétence tourisme à l'agglomération en 2013, on dénombrait 48 redevables de la taxe de séjour pour un produit annuel inférieur à 100 k€. Les capacités d'hébergement se sont toutefois développées depuis.

Concernant les infrastructures numériques, le département de l'Hérault a réalisé en novembre 2015 une étude stratégique pour la définition du projet très haut débit du département qui décline le schéma directeur territorial d'aménagement numérique de l'ancienne région Languedoc-Roussillon. Ce document inclut Béziers dans le déploiement des infrastructures. L'étude « Orange » de février 2018 fait état d'un déploiement sur 60 % des logements de la ville. La moitié de ces logements peut souscrire en l'état à une offre fibre, soit 16 359 logements (30 % du total des logements).

2. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

2.1. Les évolutions du périmètre

La commune appartient à la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée (CABM) depuis sa création en 2002, avec 12 autres communes. Suite à l'intégration de 4 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2017, la CABM regroupe 17 communes, au 31 décembre 2017, pour 124 078 habitants, soit la deuxième intercommunalité du département de l'Hérault en termes de population.

Béziers adhère, par ailleurs, à cinq syndicats : le syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin du Lirou ; le syndicat Béziers La Mer ; le syndicat intercommunal pour la gestion et l'aménagement du Libron (SIGAL) ; le syndicat mixte centre interrégional de développement de l'Occitan (CIRDOC) ; le syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du domaine de Bayssan.

2.2. Le niveau d'intégration au sein du bloc communal

À l'échelle du bloc communal, pour l'exercice 2016, le territoire biterrois présente des indicateurs de produits et charges par habitant supérieurs à la moyenne des blocs communaux de la région Occitanie⁸ :

- les produits de fonctionnement sont de 2 157 €/habitant (contre 1 794 € en moyenne) ;
- les charges de fonctionnement s'élèvent à 1 763 €/habitant (contre 1 481 € en moyenne)⁹ ;
- les dépenses d'équipement s'établissent à 559 €/habitant (contre 440 € en moyenne).

Parmi les charges de fonctionnement, les charges de personnel, de 794 €/habitant sont supérieures à la moyenne (688 €/habitant) (cf. annexe 4).

2.2.1. Les compétences transférées

La commune a transféré 35 compétences à la communauté d'agglomération¹⁰ dont celles liées :

- à l'eau et l'assainissement, aux ordures ménagères, et à d'autres actions environnementales ;
- aux mobilités et déplacements urbains ;
- au développement économique, TIC et au tourisme ;
- à l'habitat et au logement ;
- au soutien à l'enseignement supérieur ;
- aux activités culturelles et socio-culturelles et équipements associés, dont sportifs ;
- aux documents de planification du territoire.

Plusieurs autres compétences sont restées au niveau communal en matière :

- d'environnement durable et de mobilité : les compétences « création des infrastructures de charge électrique », « transports scolaires » mobilisées notamment pour le transport des enfants des écoles maternelles et primaires vers les cantines (cf. infra) ;
- d'habitat : le « logement étudiant » ;
- de planification : la compétence « plan local d'urbanisme ».

Selon la chambre, la cohérence du périmètre des compétences transférées, qui permet de développer le caractère pleinement opérationnel de celles-ci, est encore perfectible.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur souligne que l'extension des transferts de compétences se traduit par une augmentation des coûts « au profit des services de proximité des villages, au détriment de la ville-centre ». Il conteste, du reste, le bien-fondé démocratique de ce développement, le maire demeurant, à son sens, l'élue de proximité bénéficiant de la plus grande confiance des habitants.

⁸ Source : Anafi, sur la base des comptes de gestion

⁹ Dont les charges de personnel qui sont de 615 €/habitant contre 688 € en moyenne.

¹⁰ Source : BANATIC, sur les 96 compétences identifiées.

La chambre relève que l'approfondissement, avec les communes membres, de l'intégration communautaire doit contribuer à la diminution globale des dépenses des communes membres et être source d'efficacité. Si, au plan national, les mutualisations ont été, par le passé, principalement associées à une extension des services aux habitants plutôt qu'à une économie budgétaire, le changement de contexte (passage de la croissance des dépenses du bloc communal à la hausse de la contrainte financière) a conduit les exécutifs locaux à associer mutualisation et rationalisation de la gestion publique¹¹.

2.2.2. Des économies d'échelle limitées

De fait, la dynamique d'intégration communautaire sur la période ne s'est pas accompagnée d'une diminution des effectifs de la fonction publique territoriale¹². En 2016, 3 750 postes principaux sont recensés à l'échelle du bloc communal, soit 110 de plus qu'en 2013 (+ 3 %). Cette progression accompagne pour partie le dynamisme démographique du territoire qui, sur la période, est de 5 %.

Le taux d'administration territorial¹³ a diminué d'un demi-point et se situe désormais à 30,7 postes pour 1 000 habitants, au-dessus de la moyenne du taux d'administration pour les blocs communaux Occitanie (24 pour 1 000 habitants) et nationaux (22,5 pour 1 000 habitants).

Les charges de personnel sont de 29,6 k€ par postes principaux et par an, soit au niveau de la moyenne régionale. Les charges de personnels supplémentaires par rapport à l'effectif théorique mentionné représentent ainsi 33,6 M€ par an à l'échelle du bloc communal. Le développement de nouveaux services et la diversité des modes de gestion au sein du bloc communal peuvent influencer pour partie le niveau de ces charges.

Seulement deux agents communaux (cf. infra) ont été mutualisés avec la communauté d'agglomération. Dès lors, les taux d'administration sont restés élevés. La chambre invite la commune à engager une réflexion plus approfondie, en lien, si possible, avec l'intercommunalité.

2.2.3. Le pacte financier et fiscal

L'élaboration du projet de territoire s'est appuyé sur un bilan financier et fiscal des communes membres de l'agglomération, en 2014. Il souligne d'importantes disparités entre les communes, tant au niveau des charges et des ressources, que des besoins et contraintes.

Dans ce contexte, en 2015, l'effort fiscal de Béziers (1,71) apparaît supérieur à la moyenne de sa strate (1,07) ainsi qu'à toutes les autres communes membres (de 1,02 à 1,53).

Le pacte financier et fiscal, dont l'élaboration a été engagée en 2013, a finalement été adopté par le conseil communautaire le 14 avril 2016 pour la période 2016-2020. Il prévoit une programmation pluriannuelle des investissements à hauteur de 104 M€ afin de mettre en œuvre le projet de territoire ainsi que le déploiement de deux types d'outils renforçant la solidarité territoriale.

¹¹ *Rapport sur les finances publiques locales 2018*, Cour des comptes, septembre 2018, p.43 /420 et rapport conjoint IGF-IGA, *Les mutualisation au sein du bloc communal*, décembre 2014

¹² Données Insee, sur la base de l'enquête SIASP.

¹³ Nombre de postes principaux pour 1 000 habitants.

Le premier outil est l'instauration d'un fonds de concours, plafonné à 700 k€ par collectivité sur la période 2016-2020. Ce règlement d'intervention ne fait pas consensus, l'ordonnateur contestant ce plafonnement uniforme. Sur la période, la commune a bénéficié de subventions d'équipement au titre des fonds de concours intercommunaux pour près de 1,6 M€. Elle a également versé des fonds de concours à l'intercommunalité pour la réalisation de projets d'investissement intercommunaux pour près de 2 M€.

Le second outil est la mise en place d'un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) avec une répartition dérogatoire du droit commun, afin d'accentuer la péréquation en fonction des besoins sociaux. Le dispositif prévoit que la part reversée à la CABM est réduite de 30 % (soit le plafond autorisé par le mécanisme dérogatoire), et que la part à répartir entre les communes est augmentée du montant correspondant. Il retient, de plus, quatre critères permettant d'intégrer des critères de richesses et de charges pour tenir compte de la situation de chaque commune dans la redistribution de la part supplémentaire de FPIC¹⁴.

L'instauration d'une dotation de solidarité communautaire et l'augmentation de la compensation des charges transférées (au travers de l'attribution de compensation) ont été écartées, du fait de leur impact négatif sur le coefficient d'intégration fiscale et, par conséquent, sur la dotation d'intercommunalité, ressource versée par l'État. En 2017, le CIF de la CABM, qui s'élève à 0,357, se situe dans la moyenne des CIF des communautés d'agglomération.

2.2.4. La mutualisation

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a souhaité faire des procédures de mutualisation un des axes forts de mesures de rationalisation du bloc communal. Dans ce cadre, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a renforcé les possibilités de recours aux services communs.

Avant l'adoption d'un schéma de mutualisation communautaire, l'essentiel des pratiques entre Béziers et l'agglomération concernaient¹⁵ :

- une mise à disposition « ascendante », par convention, en dehors des compétences transférées :
 - du service de la médecine préventive et de l'assistant social (depuis octobre 2010) ;
 - de biens et services relatifs au palais des congrès (depuis avril 2015) ;
- une mise à disposition de services dans le cadre des compétences transférées :
 - du parc automobile pour la filière déchets (depuis janvier 2012) et les véhicules légers (depuis janvier 2015) ;
 - du service des systèmes d'information pour la filière déchets et autres (depuis janvier 2012) ;
- une mise à disposition de personnels dans le cadre d'une mise à disposition de services :
 - pour le service entretien et gardiennage (depuis janvier 2012) ;
 - de deux agents du réseau de santé (depuis mai 2013) ;
 - de deux agents dans le cadre du contrat local de santé (depuis 2013) ;

¹⁴ Le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal comme critères de richesses et le revenu par habitant et le potentiel financier par population pondérée comme critères de charge.

¹⁵ Schéma de mutualisation p.10 et s.

- des services communs en dehors des compétences transférées :
 - pour la création d'un système d'information géographique mutualisé (depuis février 2015), sauf pour Béziers ;
 - pour l'instruction des autorisation d'urbanisme, sauf pour Béziers.

Une mise en commun des services communication et relations publiques a également fait l'objet d'une convention sur l'année 2013 et jusqu'en mars 2014.

- des groupements de commandes pour :
 - la dotation vestimentaire (depuis août 2012) ;
 - la fourniture et la livraison de papier, sauf pour Béziers ;
 - des prestations de nettoyage industriel des vêtements professionnels.

Le schéma de mutualisation 2015-2020 a été adopté le 3 décembre 2015 par la communauté d'agglomération, conformément au calendrier prévu par l'article 74 de la loi NOTRe. Il concerne une douzaine de projets, notamment en matière d'archives, d'informatique, d'achats groupés, de médecine préventive, d'hygiène et de sécurité, de régies spectacle. La CABM et la ville ont également co-candidaté pour le financement d'une mission d'assistance dans le cadre de l'approche territoriale intégrée, volet urbain. Le schéma évalue le nombre d'agents potentiellement concernés au niveau de la commune à 92.

Les montants dédiés¹⁶ et le nombre d'agents communaux mutualisés (deux) restent limités, au regard des actions entreprises préalablement à l'adoption du schéma de mutualisation, et aux propositions énoncées dans celui-ci (cf. annexe 3).

2.2.5. Les reversements de fiscalité

La communauté d'agglomération conserve, en 2017, 22,8 M€, soit 42,7 % du produit de la fiscalité levée par le groupement en 2017 (cf. tableau 19 p.108). Cette part augmente sur la période (+ 3,5 M€).

Suite à l'évolution des compétences, l'attribution de compensation a baissé de 126 949 € entre 2013 et 2017. Les rapports annuels des CLECT confirment ces éléments. La commune bénéficie du FPIC de manière croissante : 1,4 M€, en 2017¹⁷. Elle ne bénéficie pas du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Globalement, La commune a bénéficié d'un montant de fiscalité reversée en progression de 800 k€. Il s'établit à 22,1 M€ en 2017 (cf. tableau 22 p.110).

¹⁶ 1,1 M€ dont 0,3 M€ pour le personnel pour des dépenses de fonctionnement de 193 M€.

¹⁷ En application des critères de richesse et de charges (cf. *supra*).

3. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

3.1. Les projets de développement économique et urbain

3.1.1. Les parcs d'activités économiques

La compétence de développement économique relève de la CABM. Celle-ci compte une douzaine de parcs d'activité économique, qui accueillent 626 entreprises et 6 036 emplois (cf. carte 1 p.103). 60 hectares de foncier aménagé sont disponibles et 205 hectares sont actuellement en projet. Tous les parcs sont raccordés en très haut débit *via* la fibre optique. Dans son rapport d'activité de 2017, la CABM indique qu'elle a accordé des cessions pour 36 368 m² de foncier et 15 538 m² de surface de plancher ;116 emplois ont ainsi été maintenus ou créés.

Pour l'accueil des sociétés intervenant dans le secteur tertiaire supérieur, l'agglomération a développé le technoparc du Mazeran à Béziers. Il doit permettre l'installation d'entreprises de différents secteurs (médical, science, logement, *e-commerce*, énergies renouvelables), à l'exclusion de la production industrielle ou du stockage. Pour autant, avec l'approbation du maire, cette zone a été utilisée pour l'implantation d'entreprises¹⁸ relevant du secteur logistique, commercial ou médical. Par ailleurs, un projet d'équipement sportif communautaire est en cours d'étude¹⁹. Béziers va également bénéficier de la création, au centre-ville, d'un « pôle entrepreneurial » porté par la CABM²⁰, initialement estimé à 6,8 M€. Si le projet d'implantation en son sein d'une école régionale du numérique n'a pu se concrétiser, la ville a par ailleurs accompagné l'implantation, sur un autre site d'une école d'informatique.

Selon les données de l'URSSAF (avec des réserves méthodologiques), la commune aurait gagné entre 2013 et 2017, 989 emplois (+ 4,3 %) quand le territoire de l'agglomération en aurait obtenu 2 150 (+ 7,1 %) (cf. tableau 10 p.103).

Dans un contexte où la CABM n'a pas formalisé de schéma de développement économique, son rapport annuel d'activité ne permet pas d'avoir une vue suffisamment précise des résultats enregistrés en matière d'emplois²¹, et, la commune n'a pas collecté d'information complémentaire en la matière. Si l'ordonnateur a produit une note interne du dernier semestre 2018 synthétisant les informations collectées en matière de créations d'entreprises, d'emplois et de chômage, de pauvreté, de vitalité économique à partir de différentes sources, la chambre invite la commune à approfondir son appréhension des enjeux en obtenant auprès de l'EPCI, comme le prévoit l'article L. 5211-39 du CGCT²², ou du syndicat mixte du SCOT, les effectifs d'entreprises et d'emplois présents et prévus sur les zones d'activité, ainsi que sur leurs profils (secteurs, qualifications).

¹⁸ Rapport 2017 de la CABM.

¹⁹ Note de synthèse DOB 2016, p. 17.

²⁰ Rapport CABM 2017, p.77-91.

²¹ Le rapport 2013 se contente de mentionner 2,3 hectares cédés auprès de huit entreprises, et le rapport 2017 3, 6 hectares auprès de 12 entreprises. En 2017, emplois auraient été créés et 45 maintenus.

²² Le rapport annuel de l'EPCI retrace son activité et l'utilisation des crédits engagés dans l'établissement dans chaque commune.

3.1.2. Le pôle « matière grise »

Le pôle « matière grise » de Béziers comprend :

- un IUT ;
- le centre universitaire Du Guesclin, antenne de l'université Paul Valéry ;
- une école supérieure d'ingénierie informatique (In tech Sud Béziers) ;
- la médiathèque André Malraux ;
- le CIRDOC.

D'après les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche²³, 1 820 étudiants seraient inscrits à Béziers pour l'année 2015-2016, soit 2,3 % des effectifs de l'Hérault. Ces effectifs sont stables sur les derniers exercices, après un pic à 2 000 étudiants dans les années 2007-2009.

Les enquêtes relèvent, à l'échelle nationale, qu'une part de l'emploi des jeunes diplômés se situe dehors de la région d'origine, et donc *a fortiori* hors du territoire communal d'implantation des établissements d'enseignement supérieur.

3.1.3. Le tourisme

Les capacités d'hébergement touristique se sont développées depuis 2014, en termes quantitatifs et qualitatifs²⁴. Le tourisme relève également d'une compétence transférée à l'intercommunalité.

L'EPCI s'est engagé dans un programme de mise en valeur du site des neuf écluses de Fonseranes à compter de 2013. Le site a ré-ouvert au public le 1^{er} juillet 2017²⁵. Il accueille près de 450 000 visiteurs par an, dont seul un faible nombre fréquente également le centre-ville historique.

Afin d'amener les visiteurs de Fonseranes vers le centre ancien, un projet a été finalement engagé pour relier les sites de Fonseranes et de la cathédrale. Les études pré-opérationnelles ont été menées en 2015 et 2016. Ce projet complexe se décompose en huit points ; la maîtrise d'ouvrage est assumée, pour trois d'entre eux, par la commune²⁶, les autres relevant de l'intercommunalité. L'opération, dont le coût est estimé à 12 M€ HT, intègre la mise en place d'une navette express, d'un itinéraire en mode doux (5 M€) et une réappropriation plus large du quartier urbain du Faubourg. Les derniers arbitrages sur les modalités techniques ont écarté la solution de connexion par téléphérique pour privilégier celle par ascenseurs. Les travaux devraient être engagés en 2019. Le financement à la charge de la commune est évalué à 5 M€ mais celle-ci devrait bénéficier notamment d'un fonds de concours de l'EPCI.

²³ Source : https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/atlas/atlas-COMMUNE-34032-les_etudiants_inscrit_dans_un_enseignement_superieur_commune_beziers.php

²⁴ La commune compte en 2018, 20 hôtels (soit 3 de plus qu'en 2014, notamment avec la création d'hôtels classés en 3 et 4 étoiles). Le nombre de chambres est de 564 (+ 6 %), un camping non classé de 25 emplacements a également été créé.

²⁵ Rapport annuel CABM 2017, p.66-91.

²⁶ Délibération du 17 juillet 2017 : la requalification du pont vieux, du secteur Saint Jude, et la liaison jusqu'au jardin de l'Évêché.

La chambre constate les délais de mise en œuvre de ce projet complexe et les difficultés qu'ont connues la ville et la communauté d'agglomération à se coordonner, notamment sur la question de son financement.

3.1.3.1. Le développement urbain

Pour la requalification de quartiers existants ou la réalisation de nouveaux quartiers, la commune a lancé cinq concessions d'aménagement, confiées à la société d'économie mixte SEBLI, devenue VIATERRA. Une autre zone a été confiée à un aménageur privé.

Le précédent rapport de la chambre avait recommandé « d'évaluer les coûts des opérations réalisées dans le cadre des ZAC ». Un suivi pluriannuel de ces engagements est désormais établi et intégré dans la prospective financière de la ville. Cette recommandation est donc considérée comme mise en œuvre. Néanmoins, la chambre relève que plusieurs comptes rendus d'activité du concessionnaire (CRAC) ne justifient pas directement des ajustements intervenus²⁷, et renvoient aux avenants conclus²⁸ et aux sous bilans des avenants, avec quelques lacunes²⁹. La chambre invite la collectivité à améliorer la qualité des éléments disponibles et, pour la ZAC du centre-ville, à intégrer les éléments justifiant des évolutions financières directement dans les CRAC.

Les ZAC de l'Hours, ainsi que celle de Courondelle ont été touchées par des difficultés de commercialisation. Le concessionnaire a mis en place un financement par emprunt sur 15 ans, avec une garantie communale allant jusqu'à la prise en charge des intérêts par la collectivité, qui s'active après un certain délai, afin de faciliter l'équilibre des opérations. Pour le développement de la ZAC de l'Hours, la commune a également octroyé des diminutions de prix du foncier pour des opérations d'intérêt public comme l'installation du TGI, ainsi que pour le second EHPAD construit pour le CCAS.

Les participations publiques, comptabilisées en recettes, augmentent de 14,3 M€ depuis 2013 (+ 50 %) et s'élevaient à 43,3 M€ en 2017 (soit un quart des recettes attendues). Celles de la commune, qui couvrent 100 % des déficits, sont notamment appelées sur les opérations de l'Hours (15,4 M€, soit 21 % des recettes attendues), et du centre-ville (18 M€ soit 51 % des recettes attendues). Sur ces deux opérations, elles sont en forte augmentation sur la période (respectivement + 5,2 et + 3 M€). Malgré la diminution, du volume prévisionnel de dépenses des opérations (- 3,2 M€), les frais de société ont augmenté de 6,8 M€ (+ 70 %), et constituent désormais 10 % des dépenses (contre 5,9 % en 2013), ce qui contribue au renchérissement des opérations.

Au 31 décembre 2017, les produits, sont réalisés à seulement 65,8 % (contre 83,9 % pour les dépenses). Les recettes de commercialisation sont reportées dans le temps. Suite à ces difficultés, le solde effectivement réalisé est ainsi négatif (28,8 M€ HT) (cf. tableau 11 p.104).

Recommandation

1. Exiger du délégataire en charge de l'aménagement des ZAC des comptes rendus annuels justifiant des avenants au contrat. *Totalement mise en œuvre.*

²⁷ Onze avenants ont été conclus pour la ZAC de l'Hours, quatre sur Courondelle.

²⁸ CRAC 2017. Centre-ville et avenant n° 3 et ZAC Courondelle.

²⁹ CR 35. Avenant n° 4 ZAC Courondelle en date de 2013, les mêmes justifications ayant été utilisées pour l'avenant n° 3 qui date de 2009.

3.1.4. Une stratégie axée sur le cadre de vie

3.1.4.1. Le contexte territorial

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), non prescriptif, recense comme menaces pesant sur le territoire : une promotion immobilière en décalage avec les besoins, des opérateurs de logements sociaux limités dans leurs marges d'autofinancement, et au final l'insuffisance de l'offre pour les familles, une concentration d'un nombre important de logements vacants³⁰ ou à requalifier et l'accueil de populations en difficulté.

Le programme local de l'habitat intercommunal finalisé en 2013 confirme ces constats³¹. Son diagnostic souligne les fortes disparités dans la typologie des logements entre ville-centre et communes périurbaines, et le rééquilibrage de la production de logements sur celles-ci³².

Le centre-ville relève de cinq dispositifs et zonages spécifiques de politique publique³³ de protection et rénovation urbaine. Sa forte valeur patrimoniale en fait le 2^{ème} secteur sauvegardé le plus vaste de France³⁴ avec la cathédrale Saint-Nazaire, l'église de la Madeleine, les arènes, les halles centrales. Plusieurs actions, s'appuyant sur des études³⁵ ont été engagées par la commune :

- un plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'habitat, toutefois non adopté en l'état ;
- une opération façades ;
- le programme « Action cœur de ville ».

3.1.4.2. L'exercice des compétences respectives de la ville et de l'EPCI

Les opérations urbaines d'intérêt communautaire réalisées sur le territoire communal font l'objet de conventions cosignées et de travaux concertés entre la municipalité et l'intercommunalité (délégataire des aides à la pierre) :

- l'opération d'amélioration de l'habitat (OPAH RU) « cœur vivant » menée par la CABM, comprend un volet dédié au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), piloté par la commune ;
- le nouveau programme national de renouvellement urbain a pour périmètre exclusif les quartiers prioritaires de Béziers³⁶.

L'agglomération pilote la politique de création de logements sociaux, notamment avec le financement des aides associées. Le plan local de l'habitat retient un objectif de production de 1 100 logements par an à l'échelle du biterrois. Toutefois, à Béziers, en 2017, seuls 335 logements

³⁰ 4 866 logements, soit 13 % du parc, selon le SCOT, p.30-392.

³¹ Diagnostic PLHI novembre 2010, il relève également le parc privé potentiellement indigne de Béziers.

³² Diagnostic PLHI novembre 2010, p.20-364, la production a ralenti sur les villes périphériques et d'importantes opérations d'aménagement ont été lancées sur Béziers, où se concentrent les logements collectifs de petite surface, y compris en neuf. Il arrive à échéance en 2019 et un nouveau diagnostic doit être réalisé au premier semestre de cette année.

³³ Secteur sauvegardé, quartier politique prioritaire de la politique de la ville, zonage du PNRQAD, zonage NPNRU, zonage plan national « Action cœur de ville ».

³⁴ Rapport CABM 2016, p.6/65, et avis comité engagement ANRU 2018, la procédure de secteur sauvegardé est en cours d'actualisation et d'achèvement.

³⁵ Dont l'étude sur le schéma directeur urbain du centre-ville (de 2015), étude pour mise en place circuit marchand en centre-ville, et la redynamisation des halles municipales.

³⁶ Source : ANRU. NPNRU Béziers Méditerranée : « La conduite du projet de protocole de préfiguration s'articule autour du chef de projet NPNRU de l'agglomération qui animera une équipe projet agglomération/ville/bailleurs en lien étroit avec le chef de projet politique de la ville de la commune.

sociaux ont été livrés par l'agglomération, dont 188 sur la commune. La commune présente un taux proche de 20 % de logements sociaux. Ayant réalisé des dépenses en compensation, elle a évité le paiement d'une pénalité.

La production de nouveaux logements sociaux doit néanmoins faire face à des contraintes :

- le plan de renouvellement urbain (intercommunal) prévoit la démolition de 500 logements ;
- les nouvelles contraintes de la loi solidarité et renouvellement urbain s'avèrent paradoxales pour la commune : près de la moitié de son territoire urbanisé étant classé en « quartiers prioritaires », il ne peut accueillir de nouveaux logements sociaux, et ceux réalisés dans les communes en périphérie ne peuvent pas être mutualisés avec les siens.

La commune est ainsi tiraillée entre des objectifs fixés pour le territoire étendu de l'agglomération, et d'autres qui ne relèvent que de son seul périmètre.

La chambre l'invite à mieux articuler ses politiques avec celles de l'intercommunalité, et à transférer la compétence « plan local d'urbanisme » à l'échelon intercommunal.

Dans sa réponse, le maire souligne le caractère « hautement stratégique » de la compétence PLU, et conteste les conclusions de la chambre en insistant sur l'importance pour la commune de conserver un contrôle sur le développement urbain, ce que la loi permet.

La chambre relève que les compétences liées aux mobilités et déplacements urbains, ainsi qu'à l'habitat et au logement ont déjà été transférées à l'intercommunalité. Ces compétences constituent des enjeux forts pour le territoire. Les politiques publiques en la matière peuvent être d'autant plus efficaces qu'elles sont mieux coordonnées à l'urbanisme réglementaire (plan local d'urbanisme) et opérationnel (aménagement).

3.1.4.3. Le protocole de préfiguration du nouveau programme national de renouvellement urbain.

La commune de Béziers a reconnu trois quartiers populaires comme quartiers prioritaires : la Devèze, l'Iranget/Grangette et le centre-ville lui-même. Ils concentrent les plus grandes difficultés socio-économiques³⁷.

La communauté d'agglomération a signé, en juin 2015, un contrat de ville et un protocole de préfiguration définissant les orientations stratégiques et les projets de renouvellement urbain a également été co-signé en février 2017 par l'agglomération et la ville.

Il s'agit, pour le centre-ville, « d'attirer les propriétaires occupants et les populations actives afin de renforcer la vie sociale et stabiliser la population ».

Les opérations d'aménagement urbain représentent financièrement la partie la plus importante des opérations d'investissement réalisées par la commune sur la période : 33 M€ de mandats émis sur les 46 M€, soit 71 % (l'embellissement du centre-ville, l'aménagement de la place Jean-Jaurès, l'îlot Saint-Vincent-de-Paul, le renouvellement urbain de la Devèze, la requalification des quartiers anciens dégradés – PNRQAD).

³⁷ Rapport annuel CABM, p.39-91.

3.1.4.4. Les objectifs de production de logements

La commune a lancé, à la fin de l'année 2013, la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU)³⁸. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit :

- des besoins en matière d'habitation évalués à 560 logements par an ;
- la production de 25 % de ceux-ci (140 logements) à l'intérieur des espaces déjà bâtis, dans le cadre d'opérations de rénovation et de requalification urbaine, ou de réhabilitation de logements anciens ;
- une consommation d'espaces liée à l'habitat résultat de l'application du PLU de 12 hectares par an pour les autres logements à produire en extension de zones déjà urbanisées.

Selon le projet, la configuration de la commune ne lui permet plus de proposer en grand nombre des logements en maison individuelle. Il conviendrait de favoriser pour les opérations nouvelles des logements aux qualités équivalentes, de surfaces et nombre de pièces, adaptés à la diversité des demandes.

Sur la période 2013-2018³⁹ des permis de construire ont été délivrés pour 4 383 logements, dont 17 % de logements individuels et 83 % logements collectifs. Le nombre de logements faisant l'objet d'une délivrance de permis a augmenté de manière continue, de 440 en 2013 à 1 039 en 2016. Les deux derniers exercices, 2017 et 2018, se situent également sur un niveau de près de 900 logements⁴⁰. La chambre relève que la délivrance de permis de construire a concerné un nombre de logements bien supérieur aux besoins évalués par le PADD.

Dans sa réponse écrite, et lors de son audition, l'ordonnateur a souligné qu'il a souhaité limiter l'urbanisation afin de favoriser l'habitat en centre-ville en restituant du foncier constructible, préalablement acquis par la collectivité pour la production de logements collectifs, à une vocation agricole. Il a précisé que le PADD du PLU révisé, adopté en conseil municipal le 3 juin 2019, fixe désormais à 4 200 le nombre de logements à produire sur Béziers d'ici 2030, dont 3 000 sur des zones déjà ouvertes à l'urbanisation, et 1 200 en extension urbaine. Pour ces derniers, il est prévu de limiter à 22 ha les surfaces à ouvrir à l'urbanisation sur la période.

La commune classée en zone B2⁴¹, du fait du taux de vacances des logements, est en concurrence avec les communes du littoral classées en B1, mieux positionnées vis-à-vis des promoteurs et investisseurs. Ainsi, sur une aire d'attractivité partagée, la commune se spécialise sur du logement collectif d'entrée de gamme.

Le centre-ville est confronté, en matière d'habitat, à des difficultés d'accès et de stationnement, ainsi qu'à la dégradation et à l'exiguïté des logements. Le morcellement du foncier et l'importance dans le parc de petites copropriétés désorganisées font le jeu de propriétaires indécidés et se traduisent par un taux élevé de vacance (32 %) ⁴².

La chambre relève l'augmentation potentielle de la vacance de logements à venir, compte tenu des décalages, dans les données disponibles, entre délivrance de permis de construire et imposition des logements au titre de la taxe d'habitation : tandis que 4 383 permis ont été délivrés

³⁸ Délibérations du 16 décembre 2013 et du 18 octobre 2016.

³⁹ L'année 2018 ne constituant pas une année complète pour les données fournies.

⁴⁰ En 2013, 39 458 logements étaient imposés à la TH contre 41 493 en 2017.

⁴¹ La loi définit cinq zones : A, A bis, B1, B2 et C évaluant le degré de tension du marché immobilier local et les facilitations d'accès aux dispositifs de réduction d'impôt.

⁴² Avis comité engagement ANRU du 12 juillet 2018.

sur la période 2013-2017, 2 035 nouveaux logements seulement ont été imposés à la taxe d'habitation.

3.1.4.5. Un habitat dégradé ou indigne

La lutte contre l'habitat indigne

Afin d'évaluer les enjeux territoriaux relatifs au logement indigne, l'État et les acteurs publics ont recours au repérage du parc privé potentiellement indigne. Il s'agit d'une évaluation amont, fondée sur le croisement de données, en amont des vérifications *in situ*.

Sous ces réserves méthodologiques, dans le département de l'Hérault, près de 38 900 logements du parc privé sont estimés potentiellement indignes, ce qui représente 8,5 % du parc (résidences principales). Béziers est la commune la plus concernée du département avec 6 510 logements, soit 16,5 % du total départemental et 20 % des résidences principales du parc privé de la commune⁴³.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 renforce les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et non décent. Dans ce contexte, la commune a conclu :

- la première convention de partenariat avec la caisse d'allocations familiales (CAF) du département de l'Hérault sur un dispositif de lutte contre l'indécence et l'indignité des logements⁴⁴ ;
- un protocole précisant ses engagements dans le cadre du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, créé en 2010, piloté par le sous-préfet de Béziers ;
- travaille, en coordination avec l'agglomération, à la mise en place d'un « permis de louer » ;
- participe à l'élaboration du plan départemental de lutte contre l'habitat indigne, et au groupe local de traitement de la délinquance sur cette question créé par la circulaire du 8 février 2019.

En 2017, le bilan de la convention établie avec la « CAF » fait état d'un nombre de signalements et de diagnostics « non décents » en progression⁴⁵. La quasi-totalité des visites du service communal s'est soldée par un diagnostic de non-décence.

Sur 205 logements identifiés comme non décents depuis 2015 et inclus dans le dispositif, 92 ont fait l'objet d'une mise en conformité. Le bilan relève plusieurs points forts du dispositif : un taux d'engagement des travaux satisfaisant, une bonne coordination des services, la réactivité et l'adaptabilité du dispositif.

La chambre note toutefois qu'en dépit de l'augmentation du nombre de logements traités, l'effet est très limité au regard du stock estimé de logements concernés (6 500 logements, sous réserve méthodologique évoquée *supra*). Elle invite la collectivité à approfondir sa réflexion pour maximiser les effets de levier, et ainsi renforcer l'impact de son engagement.

⁴³ Protocole PDLHI p. 3-21. Montpellier vient en seconde position avec 4 608 logements (4 % des RPPP) et Sète en troisième avec 2 426 logements (13 % des RPPP).

⁴⁴ Délibération du 22 septembre 2015, convention du 30 septembre 2015 et avenant n° 1 sur la participation financière de la CAF.

⁴⁵ Bilan 2017 de l'action décence. Le nombre annuel de signalements est passé de 45 en 2014 à 191 en 2017. Sur la même période, suite aux visites du service hygiène, le nombre annuel de logements diagnostiqués « non décents » est passé de 32 à 150. Le nombre de ces logements inclus annuellement dans le dispositif est passé de 24 à 105.

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Le projet de Béziers, a été retenu⁴⁶ dans le cadre du PNRQAD sur six îlots⁴⁷. Instauré par la loi du 25 mars 2009 portant mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, il vise à engager des actions de requalification des quartiers, tout en favorisant la mixité sociale et la recherche d'un meilleur équilibre entre l'habitat et la présence d'activités de services⁴⁸. Il s'inscrit dans la continuité d'actions déjà engagées depuis plus de 15 ans.

Le stock foncier s'élevait au 31 décembre 2017, en valeur d'acquisition à 10,2 M€ (dont 78 % au sein du PNRQAD). Il était composé de 130 immeubles ou terrains nus maîtrisés auxquels s'ajoutent 36 immeubles ou terrains nus en stock complémentaire mis à disposition par le concédant (pour 1 M€, à 47 % dans le périmètre). Cela représente un potentiel maximum de réhabilitations d'environ 140 logements.

Le montant initial prévisionnel de travaux est de près de 21,2 M€ (cf. tableau 13 p.105). Le reste à charge pour la commune est évalué à 3,5 M€. Une convention pluriannuelle de sept ans a été signée le 17 février 2012.

Une concession d'aménagement pour la requalification du centre-ville a été lancée en août 2012. Elle intègre une part importante des objectifs du PNRQAD, y figurent notamment des opérations de restauration immobilière sur le parc foncier acquis, le portage de murs commerciaux et la constitution d'un parc de relogement. Le bilan de la concession fait état d'un avancement opérationnel du PNRQAD de 65 % au 31 décembre 2017. Le PNRQAD aurait dû s'achever en février 2019. Mais l'échéance a été reportée en 2024, avec l'accord de l'ANRU.

La chambre relève la difficulté pour les opérations publiques, mobilisant d'importants financements croisés, à produire des effets d'entraînement et *a fortiori* de levier auprès des opérateurs privés.

3.1.4.6. Les actions en faveur de l'offre commerciale

Le partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault

Suite à la fusion des chambres territoriales, dont celle de Béziers, au sein de la nouvelle CCI de l'Hérault⁴⁹, une délégation de celle-ci a été créée à Béziers en décembre 2016. Une convention annuelle a été conclue avec la ville pour favoriser l'installation et la reprise de commerces, le développement de l'attractivité commerciale par la mise en place d'événements.

Une offre étoffée et dominée par les grandes surfaces de périphérie

D'après les données de l'URSSAF, le secteur du commerce représentait 3 770 emplois sur la commune en 2017, en augmentation de 94 emplois par rapport à 2013. À l'échelle de l'agglomération il employait 4 612 personnes, en augmentation de 112 emplois.

⁴⁶ Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009.

⁴⁷ Pour un total de 22 hectares 4 000 habitants résideraient dans ce périmètre.

⁴⁸ Source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-pnrqad-revitaliser-le-coeur-de-la-ville>.

⁴⁹ Suite à décret du 14 avril 2016, la CCI Hérault a été créée par fusion des CCI territoriales de Béziers, Montpellier et Sète.

La grande distribution est un employeur significatif avec près de 838 emplois. Sur la période, les effectifs y sont relativement stables, avec une cinquantaine d'emplois supplémentaires.

Le secteur du commerce, dont la grande distribution, ne s'est donc quasiment pas développé hors de Béziers sur la période sous revue. Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que cette stabilité est le résultat de la priorité donnée à la revitalisation du centre-ville, et qu'à cette fin il s'est systématiquement opposé, dans et hors de Béziers à tout nouveau projet de surface commerciale. Il relève que le territoire bénéficie d'une surface commerciale par habitant supérieure à la moyenne nationale. Une étude réalisée en juin 2015 à la demande de la commune met d'ailleurs en évidence le poids des commerces situés en périphérie, qui représentent les trois quarts du chiffre d'affaires, et notamment du centre commercial de la Domitienne (67 %).

L'offre commerciale dans le centre-ville

Le centre-ville ancien ne représente que 13 % de l'activité commerciale communale, et le Polygone⁵⁰, 11 %. L'étude souligne que les performances dans l'hyper-centre sont très contrastées selon les commerces. Malgré cela, le potentiel du centre ancien, constitué de 467 cellules commerciales y est souligné, avec une zone de chalandise de près de 250 000 habitants. Selon l'enquête annuelle CODATA, reprise par l'étude⁵¹, le centre-ville se situe, en la matière, dans la moyenne nationale.

Ce potentiel commercial est toutefois contraint par :

- des taux de vacances élevés ;
- la faiblesse de la part des enseignes nationales (24 % contre 32 % en moyenne nationale en 2014) ainsi que celle de l'offre en équipement de la personne ;
- le peu de flux issus du tourisme au regard de la fréquentation du territoire.

La ville connaissait, en 2015, le taux le plus élevé de vacance commerciale pour les villes de moins de 100 000 habitants, soit 24,4 %. L'enquête de terrain recensait même jusqu'à 150 cellules commerciales vacantes dans l'hyper-centre, soit, pour ce quartier, un taux de vacances de 32 %, en progression sur le dernier exercice (31 cellules vacantes supplémentaires). Dans certaines rues, le taux de vacance dépassait même 50 %. La municipalité conteste toutefois ces chiffres, issus de l'enquête annuelle CODATA⁵².

En 2015, la ville a fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage qui lui a fourni des propositions opérationnelles centrées sur le *marketing* (étude BERENICE). Elle a mis en œuvre plusieurs préconisations en masquant 33 vitrines de locaux vides par des « vitrophanies » et en faisant réaliser 11 fresques urbaines et plusieurs événementiels (animation commerciale : parapluies, tricots d'arbres, boutiques éphémères). Entre outre, l'effectif du service dédié à la revitalisation du commerce en centre-ville, a été renforcé.

La tendance à la hausse a été inversée : de 24 % en 2015 le taux est passé à 17,4 % en avril 2017, et a continué sa baisse sur la fin de l'année, suite à l'ouverture de 59 commerces (pour 24 fermetures). Il est de 16,06 % en 2018. Les taux de vacances sont toutefois très différenciés selon

⁵⁰ Ouvert en septembre 2010 à proximité du centre-ville, ce centre commercial de 40 000 m² comprend près de 110 boutiques, un cinéma multiplex et des restaurants.

⁵¹ Données 2014 citées par l'étude BÉRÉNICE, 2^{ème} cahier, p.16-37.

⁵² Source : <http://www.ville-beziers.fr/rectificatif-taux-de-vacance-commerciale-centre-ville-de-beziers>.

les équipements commerciaux (cf. tableau 14 p.106 : 17 % pour les pieds d'immeubles de centre-ville, 9 % pour le Polygone, entre 5 et 22 % pour les galeries d'hypermarché).

Les taux de vacance sont en nette diminution sur la période, ils demeurent toutefois au-dessus des 10 %, taux national considéré comme critique.

La candidature de la commune a été retenue au programme « Action cœur de ville », en avril 2018, ce qui lui offrira un accompagnement technique et financier.

3.1.4.7. Le stationnement

La densité d'offres de stationnement sur voirie est plutôt faible en centre-ville, avec 23 places par hectare. La commune est propriétaire de trois parkings en ouvrage, totalisant 1 620 places en souterrain.

Le parking Jean Moulin, d'une capacité de 400 places, a été fermé en 2017. L'ordonnateur précise, dans sa réponse écrite, qu'il était faiblement fréquenté et déficitaire, et que le concessionnaire, ainsi que prévu contractuellement, a pu demander la résiliation de son engagement, amenant la ville à financer une partie de la valeur non amortie des ouvrages et équipements (4,365 M€). Afin de financer cette dépense, les ouvrages ont été cédés (4,7 M€ dont 4 M€ pour le seul parking Jean Moulin), après avis de France Domaine, pour la réalisation d'une opération immobilière.

Les travaux sur le parking souterrain Jean-Jaurès, et sur celui des « halles 1 » n'ont pas abouti à la création de nouvelles places. La ville a créé deux parkings de surface payants d'une capacité globale de 200 places, à proximité immédiate de l'ancien parking Jean Moulin et sur la place du 14 juillet. Un nouveau parking est à l'étude, place du Général-de-Gaulle, pour une capacité restant à définir. Le centre-ville dispose ainsi de 5 000 places en voirie de surface, dont 2 700 en zone réglementée (payantes) et 2 300 en zone non réglementée (gratuites).

Enfin, la municipalité a mis en place, à partir de janvier 2018, la gratuité d'une demi-heure sur l'ensemble des stationnements, des zones bleues pour les stationnements de courte durée (340), des tarifs préférentiels pour les résidents et les professionnels, ainsi que des chèques de stationnement en partenariat avec les commerçants et une application dédiée sur internet et téléphone mobile.

Dans sa réponse l'ordonnateur relève, en premier bilan de ces mesures, le développement des abonnements en parking souterrain comme en voirie, le recours à la demi-heure gratuite et la rotation accrue des véhicules permettant une meilleure disponibilité des places.

La chambre relève que malgré ces évolutions, la problématique du stationnement conserve son acuité pour les commerces de centre-ville, d'où le projet de nouveau parking, place de Gaulle.

3.2. L'impact sur les bases et les produits fiscaux

3.2.1. Les taxes d'habitation et foncières

Sur la période, les bases nettes des taxes d'habitation et foncière ont augmenté de 10 491 k€ soit 5,1 % (cf. tableau 15 p.106). Cette progression demeure toutefois limitée, au regard de

l'attractivité du territoire de l'intercommunalité (les mêmes bases ont augmenté de 10,9 % pour la même période) et de celui de l'héraultais. La concurrence fiscale est forte, certaines communes périphériques ayant adopté des taux deux fois moins élevés.

3.2.2. La fiscalité sur les entreprises

Les bases nettes de la contribution foncière des entreprises, alors qu'elles progressaient de 10 % entre 2013 et 2017 à l'échelle de l'intercommunalité, ont diminué sur le seul territoire de la commune (- 4,4 %).

Les produits de l'ensemble des impôts de répartition, issues des entreprises, au profit de l'intercommunalité sont passés de 22,2 à 24,8 M€ (soit + 11,7 %), et pour le seul territoire de la commune, de 16,2 à 16,6 M€ (soit + 2,7 %), ce qui en souligne le plus faible dynamisme.

tableau 1 : Évolution des produits fiscaux sur les entreprises 2013-2017

produits fiscaux, en k€	2013	2017	évolution 2013-2017	%
cotisation foncière des entreprises (périmètre commune)	9 703	9 229	-474	-4,9%
cotisation foncière des entreprises (périmètre CABEME)	13 561	14 685	1 124	8,3%
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (périmètre commune)	4 532	4 848	316	7,0%
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (périmètre CABEME)	6 222	6 886	664	10,7%
taxe sur les surfaces commerciales (périmètre commune)	1 582	2 090	508	32,1%
taxe sur les surfaces commerciales (périmètre CABEME)	2 030	2 728	698	34,4%
imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (périmètre commune)	343	436	93	27,1%
imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (périmètre CABEME)	438	565	127	29,0%
Total (périmètre commune)	16 160	16 603	443	2,7%
Total (périmètre CABEME)	22 251	24 864	2 613	11,7%

source : DGFIP - fiches AEFf commune et Bercy Colloc CABEME

Depuis la création de la CABM en 2002, la ville n'est pas en mesure de préciser la part des commerces bénéficiant d'une exonération ou de la cotisation forfaitaire minimum pour la CFE des entreprises.

La chambre relève que la commune n'a pas, en coordination avec l'agglomération, mis en œuvre de politique fiscale spécifique, notamment dans le cadre du pacte financier et fiscal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La coordination des politiques communales et intercommunales, en matière de développement économique ainsi que d'urbanisme (réglementaire et opérationnel) est limitée.

4. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

Les comptes de la commune comprennent, outre le budget principal (BP), quatre budgets annexes (BA)⁵³. Certains de ces BA ont été clôturés sur la période. Au 1^{er} janvier 2018, les activités suivies en BA ont été transférées au BP, faute de recettes significatives : « locations de locaux commerciaux », « journal de Béziers » et « tourisme d'affaires-prestations événementielles »⁵⁴.

Dans les développements qui suivent, les données utilisées proviennent des comptes de gestion, exploités au moyen du logiciel Anafi, et des comptes administratifs. L'approche porte essentiellement sur le budget principal dans la mesure où les masses financières des budgets annexes ne sont pas significatives. Les transferts à l'intercommunalité ont peu modifié la situation financière de la collectivité, compte-tenu notamment du faible nombre d'équivalents temps-plein (ETP) transférés.

4.1. La qualité de l'information budgétaire

La commune vote son budget par nature. Il est arrêté au niveau du chapitre sans vote formel sur chacun. Les provisions sont budgétaires.

4.1.1. Le débat d'orientation budgétaire

Une même procédure a été suivie pour la plupart des exercices sous revue, permettant un débat d'orientation budgétaire en novembre et l'adoption du budget en décembre.

Dans son précédent rapport la chambre avait recommandé à la commune « d'assurer une meilleure qualité de l'information financière et budgétaire lors des débats d'orientation budgétaire ». Le décret du 24 juin 2016 relatif au contenu et aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires est respecté. La recommandation est, dans ces conditions, considérée comme mise en œuvre.

4.1.2. Les annexes aux documents budgétaires

La présentation des annexes des CA de Béziers est conforme à la réglementation. Quelques points restent à renseigner comme les moins-values enregistrées sur les cessions d'immobilisations⁵⁵, ou les pénalités de renégociation parmi les charges à étaler.

4.2. La fiabilité des comptes

Dans son rapport précédent, la chambre avait recommandé « d'améliorer la fiabilité des comptes par la mise en conformité des durées d'amortissement des subventions d'équipement, la régularisation des comptes des opérations de travaux pour le compte de tiers, la constitution de

⁵³ Béziers Événements, SPA créée le 1^{er} janvier 2013 par délibération du 17 décembre 2012 ; le journal de Béziers, SPA ; locations commerciales, SPA ; gestion des parkings, SPIC. Ces trois derniers budgets annexes ont été créés le 22 janvier 2015 par délibération du même jour. Les comptes administratifs 2016, (p.237) font par ailleurs état de quatre DSP, sept détentions des parts du capital, et de nombreuses garanties ou cautionnement d'emprunts.

⁵⁴ DOB 2017.

⁵⁵ CA 2015 et 2014 non renseignés.

provisions régulièrement actualisées, l'apurement du compte 238 "Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles", et par une mise à jour de l'inventaire ».

La chambre relève les progrès réalisés en matière de suivi des comptes de tiers, d'enchaînement des soldes, d'amortissement des immobilisations, de provisions, de rattachement des charges, et d'intégration des immobilisations.

La commune a enregistré plus de 200 contentieux sur la période et une cinquantaine sont encore en cours ou en appel. Une première provision a été inscrite au budget 2017 et complétée en 2018. En 2018, la commune se conforme à la réglementation puisque le compte administratif mentionne un provisionnement global de 694 950 € soit 50 % du risque indemnitaire estimé.

Les durées d'amortissement des subventions d'équipement ont par ailleurs été mises en conformité par la délibération du 29 mars 2016.

Pour ce qui concerne la constitution de provisions régulièrement actualisées et les durées d'amortissement, la précédente recommandation de la chambre a été mise en œuvre. Pour les opérations de travaux pour comptes de tiers et l'apurement du compte 238, cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

4.2.1. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires

4.2.1.1. Les taux d'exécution budgétaire

Le budget principal présente (restes à réaliser n-1 inclus) des taux de réalisation compris entre 68,2 % et 75,9 % pour les recettes d'investissement, et pour plusieurs exercices à 79 % pour ses dépenses d'investissement, ce qui traduit le caractère perfectible de la prévision budgétaire (hormis pour l'année 2015 où le taux se situe à 88,6 %). De surcroît, des montants conséquents sont annulés tant en dépenses qu'en recettes. Ainsi, en 2017 :

- 5,7 M€ de dépenses de fonctionnement : il s'agit pour l'essentiel de dépenses de gestion courantes ;
- 7,7 M€ de recettes de fonctionnement pour moitié des produits exceptionnels ;
- 3,9 M€ de dépenses d'investissement essentiellement des emprunts ;
- 11 M€ de recettes d'investissement majoritairement des emprunts.

4.2.1.2. Les résultats de clôture de fonctionnement

Malgré l'importance des annulations de titres de recettes, les résultats de fonctionnement de clôture sont supérieurs à 9 M€ par an sur l'ensemble des exercices. L'excédent en fonctionnement de l'exercice et les reports servent en priorité à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement. En 2017, 9,7 M€ ont ainsi été affectés à la section d'investissement et 3,8 M€ reportés en section de fonctionnement.

4.2.1.3. Les autorisations de programme

La chambre avait recommandé, « par un suivi des opérations d'investissement en AP/CP », d'améliorer les taux de réalisation.

En 2014, la nouvelle municipalité a révisé le montant des autorisations de programme (AP) votées, en les minorant de 12,4 M€, ce qui, combiné à la réalisation de 1,8 M€ de crédits de paiement (CP) a permis de quasiment solder les AP de la précédente période. Le conseil municipal a ensuite voté quatre nouvelles AP.

En 2017, le taux de réalisation des AP est de 45 %, et de 97 % pour les CP ouverts sur cette même année. En 2019, une nouvelle AP doit être créée pour la liaison piétonne Acropole/Fonseranes.

La chambre constate l'amélioration du taux de réalisation des autorisations de programme, et des crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice. Dès lors, la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

Toutefois, le conseil municipal ne statue pas sur un programme pluriannuel d'investissement d'ensemble, la liste des projets et opérations d'investissement qui font l'objet, depuis 2016, de discussions au sein des services, demeurant un document interne.

4.2.2. La complétude et l'actualisation de l'inventaire

Dans son précédent rapport la chambre avait recommandé à la commune d'améliorer la fiabilité des comptes.

Si les états de l'actif ont été produits pour le budget principal et les budgets annexes « événements » et « parkings », la ville ne dispose toujours pas, en 2018, d'un inventaire physique exhaustif. L'ordonnateur fait valoir que compte tenu des changements intervenus depuis 2014 dans l'organisation des services, le plan prévisionnel d'action n'a pu être mis en œuvre. La commune, toutefois, a engagé plusieurs actions afin de fiabiliser la tenue de son inventaire, en conformité avec l'instruction du 27 mars 2015⁵⁶ : un contrôle de cohérence est réalisé annuellement entre l'inventaire comptable et l'actif ; des opérations de réforme, visant la mise à jour des inventaires physiques, notamment pour le matériel informatique, ont été réalisées.

La chambre invite la commune à fiabiliser son inventaire physique ainsi qu'elle s'y était précédemment engagée. La recommandation peut être considérée comme en cours de mise en œuvre.

4.2.3. Les cessions d'actifs

La commune a réalisé plusieurs cessions sur la période (9,6 M€) dont celle du parking Jean Moulin (cf. *supra*). Une moins-value cumulée de près de 2 M€ a été enregistrée.

Le compte administratif 2016 fait état de sortie des biens d'immobilisations pour 3,2 M€ (valeur nette comptable) avec un solde de moins-value de 1,2 M€.

⁵⁶ Instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

tableau 2 : Décote sur la valeur nette comptable

en €				
nom du bien	estimation valeur comptable nette	estimation France Domaine	Prix effectif de vente	date délibération d'information de la vente
BADONES LE HAUT – n° ds0060 Code voie B006	274 200,90	27 000,00	20 000,00	29/03/2016
Parcelles 441, 448, 449 issue du bien 602001	39 840,00	316 760,00	39 840,00	21/10/2014
PRU EMPRISE CANPENDEGUY	134 375,37		61 520,00	
LE MAIL - n° MZ0270 Code voie B276	241 376,26		180 960,00	
LE MAIL - n° MZ0262 Code voie B276	45 942,96		34 440,00	
CENTRE D'HEBERGEMENT	115 099,01	470 000,00	115 099,01	13/11/14
	391 831,46		184 900,99	
source : commune, compte administratif				

La commune a produit les avis de France Domaine et les délibérations associées à ces cessions. La chambre relève que :

- la commune justifie la cession du centre d'hébergement à un prix inférieur à l'estimation par la sauvegarde de l'emploi et le maintien du siège social de la société acquéreuse sur le territoire. La délibération d'octobre 2014⁵⁷ ne mentionne toutefois ni l'estimation des Domaines, ni la moins-value, ni la sauvegarde de l'emploi. La moins-value, de 36 %, est supérieure à la marge de 15 % ;
- la commune justifie la moins-value supportée pour le terrain du centre hospitalier, également situé dans le programme de renouvellement urbain de la Devèze, par la création de 60 emplois à plein temps⁵⁸. Si la délibération de 2014 mentionne bien les emplois, elle n'évoque cependant pas l'avis des Domaines, ni la moins-value réalisée.

La chambre rappelle que si la jurisprudence⁵⁹ a reconnu aux collectivités territoriales la possibilité de céder une propriété publique en dessous de sa valeur réelle, elle l'a subordonnée à la poursuite d'un objectif d'intérêt général, le bénéficiaire devant s'engager, pour le remplir, à des contreparties suffisantes et effectives justifiant la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

Elle relève que la commune n'a pas délibéré sur un cadre général pour conduire sa politique immobilière, ni adopté de cahier des charges pour la cession des biens communaux. Elle constate le défaut d'information du conseil municipal sur la motivation de la cession en dessous de sa valeur du centre d'hébergement.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur considère que la commune n'a pas l'obligation d'établir un cahier des charges de cessions des terrains, ni d'adopter par délibération un cadre général formel pour sa politique immobilière. Il souligne que les élus bénéficient, lors de commissions préparatoires tenues en amont du conseil municipal d'une information suffisante sur les conditions de vente, et peuvent solliciter des informations complémentaires.

⁵⁷ 5.13.1 AP 02 délibération du 13 novembre 2014.

⁵⁸ Délibération du 21 octobre 2014, avis des domaines du 18 avril 2016, VNC à 461 k€ avec estimation à 633 k€ (+ ou - 20 %).

⁵⁹ CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473 et CE, 14 octobre 2015, *Commune de Châtillon-sur-Seine*, n° 375577.

La chambre rappelle que l'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que « toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État ». Elle engage la collectivité à respecter ces conditions légales. Par ailleurs, si la formalisation de la politique immobilière n'est pas imposée par le cadre juridique, elle est de bonne pratique, en rassemblant au sein d'un document synoptique une hiérarchisation des cessions potentielles et la présentation des évaluations de recettes qui y sont associées.

4.2.4. Les budgets annexes

Le précédent rapport de la chambre relevait que les inscriptions comptables relatives aux éléments de consolidation des budgets annexes présentaient des anomalies (déséquilibre des flux réciproques) sur plusieurs exercices aux comptes de bilan. Ces anomalies ont été corrigées à compter de 2016⁶⁰, à l'exception des opérations sur compte de tiers.

4.3. L'analyse financière rétrospective

4.3.1. Le périmètre de l'analyse

L'analyse, qui porte sur les exercices 2013 et suivants, s'appuie principalement sur les données du budget principal, sauf exceptions mentionnées.

Le périmètre des services concédés a évolué sur la période sous revue avec :

- la réintégration de la fourrière en 2014 (elle est désormais gérée dans le cadre d'un marché de prestations de services) ;
- la réintégration progressive après DSP, de 2014 à 2017, des parkings de surface et souterrain Jean Jaurès, Saint Vincent de Paul, Jean Moulin, et Halles Madeleine ;
- la gestion en DSP du stationnement sur voirie et en ouvrage en 2018 (pour un montant de 28,3 M€) (cf. partie dédiée).

Les références aux moyennes de la strate ont pour objectif de situer la collectivité, sans visée normative.

4.3.2. L'évolution des grandes masses financières depuis 2013

Le budget de la collectivité s'élevait en fonctionnement à environ 113 M€ en 2017 (cf. tableau 3). Plusieurs caractéristiques peuvent être mises en avant :

- l'évolution peu dynamique des charges (+ 0,3 %) et des produits de gestion (+ 0,5 %). Le ratio EBF/produits de gestion s'est maintenu à 16,7 %, ce qui est correct ;
- le redressement de la capacité d'autofinancement⁶¹ ;

⁶⁰ Compte 181, à l'exception des opérations pour compte de tiers.

⁶¹ Les CAF nettes de 2013 et 2014 ont été redressées de 319 k€ (2013) et 2,1 M€ (2014) suite à retraitement des inscriptions comptables liées à la trésorerie passive (cf. *infra*).

- une politique d'équipement soutenable, même si elle génère un besoin de financement important en cumul sur les exercices (46 M€) ; l'exercice 2018 est caractérisé par leur relance ;
- un recours à l'emprunt légèrement inférieur à l'annuité en capital ; le niveau d'endettement s'élevait à 107 M€ en 2017, soit 1 400 €/habitant, ce qui correspond à la moyenne de la strate.

L'ordonnateur confirme dans sa réponse, et lors de l'audition, la priorité accordée durant le mandat à la remise en état du patrimoine et à l'assainissement des finances communales. Néanmoins, la chambre souligne que les marges de manœuvre demeurent encore contraintes compte tenu :

- du niveau élevé de la fiscalité locale, du faible dynamisme des bases fiscales ;
- de l'importance du « ratio de rigidité », près de 66 % des charges courantes ;
- du poids des charges de personnel, malgré le non-remplacement de départs à la retraite ;
- de l'aggravation des déficits des budgets annexes, dont le montant global est passé de 705 k€ en 2013 à 2,1 M€ en 2017 ;
- de la progression du besoin en fonds de roulement de gestion, du fait de l'encours fournisseur (factures non parvenues) ;
- de la faiblesse du fonds de roulement, de 30 jours, avec la mobilisation ponctuelle d'une ligne de trésorerie.

tableau 3 : Les grandes masses financières depuis 2013⁶²

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	110 744 664	109 488 851	112 180 475	110 920 461	113 164 056	115 028 887	0,8%
Charges de gestion	93 062 808	93 159 878	93 206 220	93 985 110	94 204 409	93 221 700	0,0%
Excédent brut de fonctionnement	17 681 855	16 328 973	18 974 255	16 935 351	18 959 647	21 807 187	4,3%
CAF brute	12 404 087	11 474 971	14 299 560	15 840 169	13 545 692	21 141 288	11,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,2%</i>	<i>10,5%</i>	<i>12,7%</i>	<i>14,3%</i>	<i>12,0%</i>	<i>18,4%</i>	
							Cumul sur les années
Annuité en capital de la dette	9 772 478	8 135 969	8 336 924	8 369 875	8 233 863	8 405 900	54 675 009
CAF nette ou disponible	2 631 609	3 339 002	5 962 635	7 470 294	5 311 829	12 735 388	21 295 369
Financement propre disponible	13 319 752	11 210 689	12 669 481	14 559 781	13 937 827	20 175 151	85 872 682
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	25 515 758	16 847 373	13 295 038	13 890 702	17 475 305	20 137 419	107 161 593
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 866 423	5 646 853	3 185 716	24 280 916	2 220 526	6 227 524	47 427 958
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-648 216	0	-42 531	-21 923 063	0	-3 356 737	-25 970 547
- Participations et inv. financiers nets	-523 352	1 237 835	430 160	1 300 550	3 559 395	2 999 500	9 004 088
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-16 887 612	-12 521 242	-4 198 819	-2 989 716	-9 317 999	-5 827 123	-51 740 800
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	11 959 000	14 410 032	4 661 440	7 000 000	7 514 400	7 900 000	53 444 872
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-4 928 612	1 888 790	462 621	4 010 284	-1 803 599	2 072 877	1 702 361

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, retraité CRC Occitanie

4.3.3. La formation de la capacité d'autofinancement

4.3.3.1. L'évolution des produits

Les produits de gestion ont progressé de 2,2 M€ sur la période (+ 2 %, cf. tableau 3). Cette progression résulte de la dynamique combinée des bases des ressources fiscales propres (1,1 M€),

⁶² Les CAF nettes de 2013 et 2014 doivent être redressées de 319 k€ et 2,1 M€ pour retraitement des inscriptions comptables liées à la trésorerie passive.

des dotations institutionnelles (0,6 M€) et de la fiscalité reversée (0,8 M€). En 2017, les produits de gestion de la commune s'élevaient à 113 M€, soit 1 475 € par habitant, contre 1 623 € par habitant pour les communes de la même strate.

La commune a mis en place une commission communale des impôts directs (CCID) qui assure notamment le suivi de la mise à jour des bases d'imposition.

Les bases fiscales sont inférieures à la moyenne de la strate (2 820 € par habitant, contre 3 035 € pour la moyenne nationale de la strate).

Après une baisse en 2014, les taux de fiscalité locale sont restés stables. Le taux de la taxe d'habitation est inférieur d'un point à celui de la moyenne de la strate, celui sur le foncier bâti est supérieur de 5 points, et celui sur le foncier non bâti supérieur de près de 11,5 points (cf. tableau 23 p.110). La commune a pour objectif de maintenir jusqu'en 2020 les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière à leur niveau de 2014⁶³. De fait, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui mesure la pression fiscale, se situe à un niveau élevé (110,7 % en 2016).

Concernant les réductions et majorations de bases décidées sur délibération par la commune, celle-ci applique depuis 2001 un abattement pour charges de famille, soit un montant de base exonéré passé de 6,6 M€ en 2013 à 7,2 M€ en 2017 et, depuis 2006, une taxe d'habitation sur les logements vacants, soit un montant de base remis à imposition de 2,8 M€. Par ailleurs, au titre des quartiers prioritaires de la politique de la ville, 783 locaux commerciaux ont été exonérés de la taxe foncière en 2017, représentant un montant global de 338 k€ compensé par l'État⁶⁴.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne, d'une part, l'effort fiscal des habitants de Béziers et, d'autre part, les baisses de taux, les exonérations et les dégrèvements mis en place par la municipalité.

4.3.3.2. L'évolution des charges de gestion

En analyse budgétaire, la commune ayant engagé une politique de diminution progressive de l'endettement, les fonds propres disponibles sont insuffisants pour financer intégralement les dépenses inscrites au budget. La stratégie budgétaire de la collectivité a consisté à créer d'importants résultats excédentaires en section de fonctionnement et reports afin de couvrir sur chaque exercice le besoin de financement de la section d'investissement⁶⁵.

En analyse financière, fondée sur les crédits exécutés, les charges de gestion n'ont progressé que de 1,2 % sur la période. Cette évolution (+ 1 142 k€) est essentiellement liée à celle des charges de personnel (+ 1 080 k€) et autres charges de gestion (1 091 k€), celles à caractère général et les subventions de fonctionnement diminuant chacune de 0,5 M€ (cf. tableau 24 p.110).

En 2017, les charges de gestion de la commune s'élevaient à 94,2 M€ (1 222 € par habitant), soit un niveau inférieur à la moyenne de la strate. La structure des dépenses de la collectivité est marquée par la prépondérance des charges de personnel qui représentent près de 65 % des charges de gestion. La ventilation fonctionnelle met en évidence le poids relatif des

⁶³ Note de synthèse DOB 2017 p. 9.

⁶⁴ États 1386.

⁶⁵ Le compte administratif 2017, mentionne 3,8 M€ en report de l'exercice n-1 de section de fonctionnement (R002) et 5,9 M€ en report de section d'investissement (R001).

fonctions « aménagements et services », « enseignement et formation », « sport et jeunesse » ainsi que « sécurité et salubrité ».

4.3.3.3. Les subventions aux personnes de droit privé

Sur la période, 28 conventions pour les subventions dépassant 23 000 € par an sont recensées, conclues avec 10 personnes morales différentes, dont 4 au titre de l'exercice 2016.

La commune a notamment conventionné avec Béziers Rugby SASP, au fort palmarès⁶⁶. La professionnalisation de ce sport et les difficultés que le club a rencontrées depuis plusieurs années pour se procurer des moyens financiers ont entraîné son éviction du Top 14, et l'ont relégué durant quelques années en troisième division nationale (fédérale 1). L'ASBH (association sportive Béziers-Hérault) a fait appel à la commune qui l'a soutenue par des subventions versées à sa structure professionnelle, la SASP, et par une diminution de la redevance perçue pour l'utilisation du stade municipal.

L'équipe étant parvenue à remonter en deuxième division (Pro D2), un contrat d'objectifs, couvrant les trois saisons de la période 2012-2015, a prévu la mise à la disposition d'équipements du stade Raoul Barrière (ex stade de la Méditerranée) au profit de Béziers Rugby SASP moyennant une redevance de 130 k€ par saison sportive. Cette redevance a été imputée sur trois exercices budgétaires 2013, 2014 et 2015, pour un montant total de 390 k€. Toutefois, dans la convention suivante conclue le 2 octobre 2015, la SASP ne s'est engagée à verser à la ville qu'un montant de 30 k€. En janvier 2016, en difficulté financière, le club devait une somme de 71 k€ au titre de la redevance due pour la saison précédente, soit 2014/2015. La commune a effacé cette dette et apporté un soutien direct à la SASP en lui versant une subvention exceptionnelle de 271 k€ suite à une délibération du 29 mars 2016.

Cette redevance concerne la mise à disposition des équipements d'un stade, d'une capacité de 18 755 places dont 16 110 places assises, ce qui ferait le 7^{ème} plus grand stade utilisé pour le rugby professionnel en France. Il est inscrit à hauteur de 17,8 M€ en actif brut initial.

Le club utilisateur du stade de la Méditerranée a bénéficié de ristournes sur une redevance dont, par ailleurs, le mode de calcul ne répond pas aux critères fixés par la loi et la jurisprudence.

tableau 4 : Redevance versée par le club de rugby pour l'utilisation du stade de la Méditerranée

En Euros	2013	2014	2015	2016	2017
Redevance part fixe	130 000	132 250	59 000	30 000	50 000
Redevance part variable	0	0	0	0	0
Redevance totale	130 000	132 250	59 000	30 000	50 000

Source : Commune de Béziers avec retraitement CRC à partir du compte de gestion

Le code de la propriété des personnes publiques, article L. 2125-3, prévoit que 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. À la part forfaitaire de la redevance qui correspond à la valeur locative du bien et aux charges de fonctionnement doit s'ajouter une part variable.

⁶⁶ Durant la période 1964-1984, le club de rugby local a joué 15 finales du championnat de France et remporté 11 fois le bouclier de Brennus.

L'ordonnateur a indiqué qu'au cours de la période sous revue cet équipement avait, certes, été régulièrement utilisé par le club de rugby, mais qu'il l'avait été aussi par la ville et par d'autres clubs. Devant l'impossibilité de déterminer un taux d'utilisation, le montant de 30 k€ de la redevance a été déterminé par comparaison avec d'autres communes dans lesquelles évoluent des clubs comparables. Une participation de 5 k€ aux charges de fonctionnement a été ajoutée, portant le montant forfaitaire total de la redevance à 35 k€.

À compter de la saison sportive 2018/2019, un deuxième club professionnel, de football cette fois, a été autorisé à occuper le même stade, en alternance avec le rugby, sur la base d'une convention conclue le 4 juillet 2018. Cette convention prévoit que, pour cette mise à disposition, la SASP Béziers rugby et l'ASB Foot verseront chacun à la ville une redevance de 35 k€ TTC par saison sportive au cours de la période 2018-2021.

La chambre rappelle que les autorisations d'occupation temporaire du domaine public doivent donner lieu à redevance tenant compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation⁶⁷. Celle-ci doit comprendre une part forfaitaire et une part variable, dont la fixation impose qu'il soit procédé, de façon 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 consultation préalable de France Domaine, non réalisée en l'état par la commune, est de bonne pratique.

4.3.4. L'évolution de la capacité d'autofinancement

Depuis 2014, la maîtrise des charges de gestion accompagnée d'une progression limitée des produits de gestion a permis de faire progresser l'excédent brut de fonctionnement (EBF) (246 € par habitant) et la CAF brute, qui s'établit à 13,5 M€ en 2017, soit 176 € par habitant (elle s'élevait à 11,5 M€ en 2013), après avoir atteint 15,8 M€ en 2016, en raison de produits exceptionnels (vente du parking Jean Moulin).

4.3.5. La politique d'investissement

Lors du changement de municipalité en 2014, la commune a mis en avant⁶⁸ le « surdimensionnement des dépenses d'équipement » au regard de la capacité financière. La politique d'investissement a ainsi été en retrait, jusqu'en 2018.

4.3.5.1. Les équipements réalisés

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 61,5 M€ en dépenses cumulées de 2014 à 2017, soit 15,4 M€ en moyenne annuelle.

⁶⁷ Article L. 2125-3 code général de la propriété des personnes publiques.

⁶⁸ Note de synthèse sur le DOB 2015, p.7 et s.

Les principales opérations d'investissement concernent l'aménagement urbain, des interventions auprès des écoles (6,4 M€) ou d'ordre social⁶⁹ (4,7 M€) et les systèmes d'information (2 M€).

4.3.5.2. Les ressources d'investissement

Entre 2014 et 2017, le financement propre disponible a atteint 52,4 M€, soit 85 % des dépenses d'équipement, hors subventions versées. Ces ressources intègrent notamment la CAF nette à hauteur de 18,7 M€, des subventions à hauteur de 11 M€ et des produits de cession, à hauteur de 7,6 M€.

Le besoin de financement global (29 M€) a été couvert par la souscription de 33,6 M€ d'emprunts nouveaux.

4.3.6. L'endettement

4.3.6.1. L'évolution de l'encours

L'encours de dette du BP diminue sur la période. Après avoir culminé à 113,6 M€ au 31 décembre 2014, cet encours, réparti entre 47 contrats (en 2017), s'élevait à 107,4 M€ au 31 décembre 2018 (cf. tableau 26 p.111). La capacité de désendettement a été ramenée de neuf à cinq ans.

La structure de la dette est composée pour deux tiers de taux fixes. La chambre relève que dans un contexte de taux directeurs bas, ce choix, sécurisant, ne permet toutefois pas à la commune d'optimiser le taux moyen de sa dette.

4.3.6.2. La gestion de la dette structurée

La dette structurée était répartie entre trois emprunts. Les deux emprunts SFIL ont été renégociés. Il ne reste désormais plus qu'un seul prêt bénéficiant du dispositif dérogatoire (PCD), contracté auprès de la Société Générale. Il présente 10,6 % du stock de dette.

tableau 5 : Liste des emprunts structurés

Nom de l'emprunt toxique faisant l'objet de la convention d'aide	Régime d'aide (RAE ou PCD)	AE engagées (aide définitive ou montant plafond, en €)	aide versée au 31/12/2017 (en €)
DUALYS – MPH278405EUR/0297558/001	RAE	794 217,60	122 187,32
FIXMS – MPH278406EUR/0297559/001	RAE	329 002,80	50 615,82
Nom de l'emprunt toxique hors convention d'aide	montant souscrit (en €)	capital restant dû au 31/12/2017 (en €)	estimation surcoût (en €)
Chanel 16713-002	15 000 000,00	11 046 933,66	0
<i>source : commune</i>			

L'ordonnateur précise que sur ces prêts, le maximum payé sur les échéances annuelles s'est situé à un taux de 5,65 %, pour un taux plafond de 5,95 %.

⁶⁹ Uniquement sur 2013 et 2014, mais pas sur les exercices suivants.

Les prêts SFIL

La commune a eu recours au dispositif national au titre du régime d'aide (RAE) pour les deux prêts de la SFIL, renégociés à taux fixe. Dans le cadre du fonds de soutien national, une convention a été signée avec le préfet le 20 juin 2016. Un protocole transactionnel a également été signé avec la Caisse française de financement local (CAFFIL) et la SFIL le 14 janvier 2016. Selon l'article 2.2 du protocole, le montant de l'indemnité compensatrice dérogatoire due au titre du remboursement anticipé de chacun des contrats de prêt s'élevait à :

- 4 554 000 € pour le premier contrat (405 €), d'un encours de 10,1 M€ au 31 décembre 2014 ;
- 2 226 000 € pour le second contrat (406 €), d'un encours de 9,5 M€ au 15 décembre 2015.

L'aide globale accordée par le fonds s'élève à 1 123 200 €, soit 88 400 € par an, sur 13 ans dont 177 k€ en 2017. Le surcoût de ces deux emprunts (IRA) est de 6,78 M€. Suite à l'aide consentie, le reste à charge pour la collectivité sera de 5,66 M€.

Le prêt « channel »

En avril 2016, la commune a signé un protocole transactionnel avec l'établissement bancaire. Toutefois, ce prêt n'a finalement pas pu être renégocié, la commune jugeant les conditions proposées trop défavorables. En l'état, l'emprunt s'éteindra en 2032.

La commune a opté pour une dérogation de prise en charge des intérêts (PCD) prévue à l'article 6 du décret de 2014⁷⁰, et bénéficie, suite à la signature d'une convention avec le préfet en juillet 2016, de l'aide du fonds national à hauteur d'un montant plafond de 1 300 k€ avec un taux de prise en charge de l'indemnité de remboursement anticipé de 19,21 %. Dès lors, l'aide du fonds national ne pourra être versée que dans l'hypothèse d'une échéance dégradée et ne prendra en charge que la différence entre le taux du contrat (3,98 %) et le taux d'usure d'origine (6,95 %) et ce, dans la limite de 100 000 € par an.

À ce jour, aucune échéance dégradée n'a été payée. En l'absence de renégociation et d'activation du dispositif d'échéance dégradée, le surcoût a été noté à 0 € dans les comptes administratifs.

Par ailleurs, pour assurer le financement des investissements 2016, la ville a contracté un nouvel emprunt auprès de cette banque, d'un montant de 3 M€ sur une durée de 20 ans au taux fixe de 1,47 %. La note de synthèse du DOB 2017 relève que ce nouveau contrat a permis de négocier la sécurisation de l'échéance annuelle du prêt structuré exposée aux risques découlant du Brexit en augmentant le taux payé à 4,10 % au lieu de 3,98 % (soit un surcoût de 15 k€).

L'ordonnateur indique que, « pour 2018, la sécurisation de l'encours étant largement réalisée, les négociations se poursuivront afin de réaménager le dernier prêt structuré, dans les conditions les plus favorables pour la ville, si les marchés financiers offrent des opportunités pour ce faire ».

Selon la chambre, le surcoût lié à cet emprunt reste à déterminer : le protocole initial prévoyait à titre indicatif une indemnité de marché de 3,65 M€. Elle constate que, sur le même

⁷⁰ Le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien autorise le versement de l'aide sous forme de bonification des échéances dégradées avec poursuite de l'exécution du contrat.

exercice 2016, la commune a contracté avec une autre banque, à des conditions plus avantageuses⁷¹. Dès lors, le nouveau contrat conclu en 2016 intègre une partie du surcoût, supérieur aux 15 k€ mentionnés dans le rapport préparatoire au DOB.

4.3.7. Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement consolidé était de 6,86 M€ au 31 décembre 2017. Il a été mobilisé en 2013 puis en 2017 pour financer les dépenses d'équipement. Il représentait, au 31 décembre 2017, moins d'un mois de charges courantes (cf. tableau 27 p.111).

La collectivité a disposé sur l'ensemble de la période d'un niveau de trésorerie particulièrement limité en fin d'année. La ville, en lien avec le comptable, a opté, antérieurement à la période sous revue, pour une organisation quotidienne de la gestion de trésorerie. Un suivi spécifique des intérêts moratoires (c/6711) est en place, avec des montants limités, et sans retard.

Elle dispose d'un contrat à caractère *revolving* souscrit en 2010 pour un montant de 10 M€. Il n'a pas été utilisé en 2016 et 2017. Au 31 décembre 2017, il a été mobilisé pour 8,5 M€ en cumulé et consolidé en prêt amortissable. Des opérations de trésorerie ont été réalisées ponctuellement, dans la limite du plafond de tirage, sur les exercices 2013 à 2015. L'annuité de la dette a fait l'objet d'une rectification de la comptabilisation des opérations de crédit *revolving* sur l'exercice 2014, en accord avec le trésorier, pour un montant de 3,42 M€.

La commune dispose également de lignes de trésorerie. L'annexe IV A2.1 du CA 2017 fait apparaître au solde du compte 51931 « Lignes de trésorerie », la somme de 235 000 €. Il correspond à un tirage effectué avant le 31 décembre et remboursé après le 1^{er} janvier. Un nouveau contrat de ligne de trésorerie, à la date d'expiration du contrat en cours, a été négocié pour un montant de 8 M€.

4.3.8. L'exécution du budget de 2018

En 2018, le rapport d'orientation budgétaire mentionne notamment :

- un objectif de baisse des dépenses réelles de fonctionnement et de maîtrise des investissements ;
- la réforme du régime indiciaire avec la mise en place du RIFSEEP ;
- la refonte de l'évaluation professionnelle avec la mise en place d'une prime au mérite (CIA) ;

Le budget primitif du BP 2018 reprend ces éléments et prévoit au titre du fonctionnement :

- un recul des dépenses de gestion courantes à 96,8 M€ (contre 97,2 M€ votés en 2017) essentiellement lié à une baisse des autres charges de gestion courantes, et à une stabilisation des charges financières. Les dépenses réelles de fonctionnement sont proposées en léger recul (- 270 k€) à 100,7 M€ ;
- une progression des recettes de gestion courante (+ 1 M€) alimentée par celle des bases fiscales et des produits financiers et exceptionnels. Les dépenses réelles de fonctionnement sont prévues en hausse (3 M€) ;
- le renforcement de la capacité d'autofinancement.

⁷¹ Synthèse ORFEOR, p.6/24 taux fixe période 0,67 % sur 20 ans pour 4 M€.

Au titre de l'investissement :

- un léger recul des dépenses, à 19,3 M€ (contre 20,6 M€ votés au BP 2017) avec une diminution des subventions d'équipement versées (- 1,1 M€), une charge constante des emprunts (12,5 M€), et une hausse importante des autres immobilisations financières (chapitre 27 : + 4,5 M€). Au total, les dépenses réelles d'investissement progressent (+ 3,4 M€) à 43,4 M€ ;
- une stabilité des recettes réelles d'équipement à 30,9 M€ malgré une mobilisation plus forte de l'emprunt (14,3 M€), liée principalement à la perte de recettes sur les amendes de police non transférables (- 1,1 M€).

Par ailleurs, la convention conclue avec l'État, dans le cadre du dispositif national du pacte financier⁷², prévoit une hausse annuelle des dépenses de fonctionnement limitée à 1,5 %.

Dans sa réponse, l'ordonnateur relève que les résultats obtenus vont au-delà de ces engagements puisque les dépenses réelles de fonctionnement ont diminué de 3,5 % (et 3,86 % une fois le périmètre retraité suite à intégration des budgets annexes). De fait, la CAF brute s'élève en 2018 à 21,1 M€, soit 18,4 % des produits de gestion.

Si la situation financière est en voie de rétablissement, l'absence de réalisation de nouveaux équipements structurants, notamment en direction des étudiants et des jeunes actifs, est un handicap susceptible de pénaliser le développement du territoire. L'ordonnateur considère, pour sa part, que la commune est désormais en mesure d'assumer la réalisation de nouveaux investissements : la liaison entre le site de Fonseranes et l'Acropole, celle entre le centre-ville et le quartier du port neuf ainsi que la rénovation de celui-ci, le nouveau programme de renouvellement urbain, ainsi qu'un espace dédié à la vigne et au vin. Les crédits budgétaires progressent ainsi en 2018 (27,4 M€) et en 2019 (38,7 M€).

5. LES MOYENS

5.1. Le contrôle interne

La commune a été destinataire de courriers d'observations du préfet au titre du contrôle de légalité sur une quarantaine de sujets. Les principaux domaines concernés sont le budget, les ressources humaines (recrutement, nomination, promotion), et la commande publique (dont les prestations de services de la SASP Béziers Rugby).

Elle a fait également l'objet d'une demi-douzaine de déférés préfectoraux, essentiellement liés aux pouvoirs de police du maire.

Depuis 2014, la commune s'est dotée d'une entité dédiée au contrôle interne. Elle a créé un bureau d'audit, composé de deux contrôleurs de gestion et transformé des services en inspection générale. De 2015 à 2017, ce contrôle interne a réalisé une quinzaine d'études ou d'audits, faisant l'objet de lettres de mission validées par le maire.

⁷² Un pacte financier État-collectivité a été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Il vise à engager les grandes collectivités à réaliser des économies sur leurs dépenses de fonctionnement ; en contrepartie, l'État leur assure la stabilité des dotations.

La structuration du contrôle interne de la commune n'a pas diminué le nombre de courriers d'observations sur le dernier exercice. La chambre relève toutefois son impact positif sur la fiabilisation des données et des procédures relatives aux thématiques étudiées sur instruction.

5.2. Les ressources humaines

5.2.1. Les effectifs communaux

5.2.1.1. L'évolution des effectifs depuis 2013

La commune compte, au 31 décembre 2017, 1 417 agents titulaires ou stagiaires et 414 agents non titulaires (dont 310 non permanents), soit 1 521 postes permanents pourvus. Entre 2013 et 2017 les effectifs (postes occupés) ont diminué de 134 postes.

L'ensemble des filières a participé à l'effort de diminution des effectifs, à l'exception de la sécurité (cf. tableau 6). La filière médico-sociale est restée quasi-stable.

tableau 6 : L'évolution des effectifs sur la période

au 31 décembre	2013		2014		2015		2016		2017	
	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP
postes créés	1 817		1 845		1 900		1 839		1 789	
postes pourvus	1 655	1 509	1 636	1 488	1 616	1 500	1 573	1 467	1 521	1 425
Agents titulaires	1 532	1 397	1 513	1 396	1 493	1 388	1 468	1 371	1 417	1 329
Catégorie A	86	86	83	83	85	84	81	80	78	77
Catégorie B	123	132	135	135	131	131	124	124	129	129
Catégorie C	1 314	1 180	1 295	1 178	1 277	1 173	1 263	1 167	1 210	1 123
<i>Filières</i>										
<i>administrative</i>	306	305	293	292	294	293	288	287	287	286
<i>technique</i>	974	844	950	838	918	818	894	801	848	764
<i>culturelle</i>	25	24	23	22	22	21	19	18	18	17
<i>sportive</i>	12	12	14	14	14	14	14	14	11	11
<i>animation</i>	56	55	59	58	59	58	53	52	49	48
<i>sociale</i>	89	89	96	96	88	88	85	85	87	87
<i>médico-sociale</i>	26	25	28	27	29	28	29	28	28	27
<i>sécurité</i>	44	44	50	50	69	69	86	86	89	89
Agents non titulaires	356	247	356	226	413	274	386	247	414	267
Contractuels permanents	123	112	123	92	123	113	105	96	104	96
Agents non permanents	233	136	233	134	290	161	281	150	310	171
Agents handicapés	166		122		108		109		105	94
<i>Source : collectivité</i>										

Le précédent rapport de la chambre relevait l'écart entre les postes créés et ceux occupés, et formulait une recommandation sur l'ajustement des emplois budgétaires avec les emplois pourvus. En 2017, l'écart entre postes créés et postes pourvus était toujours significatif : 1 789 postes étaient créés pour 1 521 postes occupés (cf. tableau ci-dessus).

Par ailleurs, les données figurant aux bilans sociaux ou aux CA (cf. tableau 29 p.112) présentent des incohérences⁷³ et comptabilisent 1 734 emplois budgétaires en 2017 pour 1 495 postes pourvus, soit un écart de 239 postes (+ 83 postes).

⁷³ Le CA 2016 (p.232) fait état de 1 542 emplois pourvus (ETPT) pour 1 787 emplois budgétaires, soit un écart de 245 emplois (16 %). Le REC 2013 fait état de 1 529 postes pourvus.

La chambre invite la commune à fiabiliser ses données. Elle constate qu'elle n'inscrit pas les crédits correspondant aux postes créés budgétairement. Sur les dernières années les flux d'entrée et de sorties (cf. *infra*) se soldent par des diminutions d'effectifs qui ne peuvent expliquer que partiellement l'écart constaté. Elle relève que cet écart, plus de 16 % des effectifs⁷⁴, est excessif et ne permet pas à l'assemblée délibérante de maîtriser le plafond d'emplois de la commune et introduit un biais budgétaire, en laissant toute marge de manœuvre au maire. Il en résulte un affaiblissement relatif du plafond d'emplois comme outil structurant du pilotage budgétaire, les crédits de masse salariale étant par ailleurs consommés à près de 98 % en moyenne sur les derniers exercices⁷⁵.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur fait part de la délibération du 6 septembre 2018 diminuant le nombre de postes, et de celle du 8 avril 2019 ajustant le nombre de postes budgétés au nombre de postes pourvus.

La recommandation de la chambre a donc finalement été mise en œuvre.

5.2.1.2. La politique de recrutement

La commune fait état d'un cumul de 1 085 sorties des effectifs sur la période (cf. tableau 30 p.112). Près de 50 % sont des fins de contrat.

Les entrées sont de 885. La commune n'a eu recours qu'à cinq recrutements par concours. Les recrutements se font pour moitié sous la rubrique « autres cas » qui inclue les contrats aidés, les remplacements et les saisonniers, pour un quart par réintégration et, pour une centaine, sur contrat.

Ces données sont différentes de celles présentées dans les bilans sociaux et les rapports sur l'état de la commune⁷⁶. La chambre l'invite à fiabiliser son suivi.

Dans sa réponse écrite l'ordonnateur met en avant les efforts réalisés en matière d'automatisation du traitement des données, et s'engage à toiletter le plan de paie et le logiciel de gestion. La chambre prend acte de ces engagements, qui sont de nature à fiabiliser les données visées.

5.2.2. L'évolution de la masse salariale

Sur la période, si les effectifs permanents ont baissé (- 8 % en effectifs réels), la charge de personnel progresse très modérément (+ 1 M€ soit + 1,6 %). L'ordonnateur souligne que la progression de la masse salariale sur les exercices 2013-2017 relève pour partie du glissement vieillesse-technicité et de mesures nationales et sa diminution significative en 2018.

Cette charge est de 61 M€ en 2017 (cf. tableau 31 p.112), soit 792 €/habitant en 2017, ce qui est inférieur à la moyenne des communes de la strate démographique (831 €/habitant).

⁷⁴ Soit l'équivalent de 9,8 M€ qui seraient à inscrire au chapitre 012 « Charges de personnel » pour budgétiser les postes budgétairement créés.

⁷⁵ Compte administratif 2016, 2015 Chapitre 12.

⁷⁶ Rapport sur l'état de la collectivité 2013-01, 93 départs en 2013 (fonctionnaires et non titulaires sur emplois permanents) et 122 arrivées sur le même périmètre.

La commune a, par ailleurs, recours à de nombreux contractuels pour des contrats courts (inférieurs à un an et parfois à un mois)⁷⁷ : en 2017, près de 2 200 personnes ont été concernées, certaines pouvant réaliser une année complète en enchaînant jusqu'à six contrats de courte durée sur cet exercice.

La chambre invite l'ordonnateur à mettre fin à cette pratique de recours massif aux contrats courts et de fragmentation des contrats sur l'année. Dans sa réponse écrite, celui-ci met en avant que le recours aux contrats courts est lié au remplacement des agents absents pour cause de maladie et s'engage à en étudier les enjeux juridiques. La chambre relève l'engagement de l'ordonnateur sur la sécurisation des contrats courts.

5.2.2.1. La gestion des carrières

L'avancement de grade

La fixation des taux d'avancement de grade relève de la compétence de l'employeur territorial, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales. La collectivité a fixé par diverses délibérations les ratios d'avancement de grade et les échelons spéciaux.

Sur la période 2013-2018, 1 065 agents ont bénéficié d'une promotion de grade. Le ratio annuel moyen de promus/promouvables s'établit à 33 % (cf. tableau 32 p.112), en diminution sur la période.

L'avancement d'échelon

Les données du SIRH ont fait l'objet en 2018 d'un travail de fiabilisation. Les ratios d'avancement d'échelon ont évolué sur la période avec, en 2015, le passage d'une majorité d'agents à un avancement à la durée intermédiaire au lieu de la durée minimale (cf. tableau 33 p.112).

Alors que les avancements à la durée minimale constituaient en début de période jusqu'à 95 % des avancements d'échelon, ceux-ci sont passés intégralement à la durée maximale, suite à l'évolution du cadre juridique. Les durées maximale et minimale ont été supprimées et remplacées par une durée unique d'avancement. Cette règle s'applique, depuis le 1^{er} janvier 2017, à l'ensemble des cadres d'emplois.

5.2.2.2. Le temps de travail

Le respect du temps de travail légal

Les modalités du temps de travail sont définies par un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, approuvé par délibération du 29 janvier 2002.

⁷⁷ DADS.

Le précédent rapport de la chambre relevait que le temps de travail des agents, de 1 544 heures⁷⁸ par an, se situait en dessous du seuil réglementaire.

Par délibération du 5 mai 2015, le conseil municipal :

- a approuvé la modification de l'article 3 du protocole du 7 janvier 2002 définissant la durée du travail ;
- mais a conservé la base d'organisation des semaines travaillées, de 36 heures, avec modulation par cycle dans le cadre des horaires adaptés, pour les services soumis à des contraintes particulières.

La délibération ne mentionne pas que la semaine est organisée sur quatre journées et demi de 8 heures chacune⁷⁹. Si le nombre d'heures de congés, fixé à 241 heures apparaît théoriquement supérieur à la base légale, il est en pratique conforme à celle-ci⁸⁰.

Les heures supplémentaires et les régimes spécifiques d'organisation du temps de travail

Le précédent rapport de la chambre constatait une augmentation continue des heures supplémentaires et avait formulé une recommandation pour les maîtriser.

L'ordonnateur mentionne la mise en place d'un logiciel interne et d'un tableau de bord pour le suivi, et fait valoir la réduction de ces heures depuis 2013. Il indique que la mise en place d'un logiciel de gestion des temps et des activités avec badgeuse a été repoussée, suite à un marché infructueux en 2015.

La délibération du 24 juin 2013, qui vise à diminuer les heures supplémentaires et complémentaires, a revu leurs modalités de gestion. Elle plafonne le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à un contingent mensuel de 25 heures, dans la limite de 275 heures annuelles. Des dispositions particulières sont définies pour certains agents⁸¹. Enfin, l'organisation des cycles de travail a été adaptée afin de faire face à la saisonnalité.

Au 31 décembre 2017, sur les 20 services de la commune, 14 ont une activité marquée pour partie par la saisonnalité, soit 630 agents concernés. Toutefois, seules les ressources éducatives et techniques (238 agents) font l'objet d'une annualisation du temps de travail.

La commune a accru depuis 2013 le nombre de services bénéficiant d'un régime spécifique d'organisation du temps de travail. Au 31 décembre 2017, sur les 20 services, la moitié, soit au total 866 agents, étaient concernés par cette organisation spécifique. Par ailleurs, les agents de certains services administratifs ont la possibilité de réaliser des horaires adaptés en juillet et en août (sous réserve des nécessités de service et des obligations d'accueil du public).

Sur la période, le nombre d'agents titulaires effectuant des heures supplémentaires payées a diminué et se situe à 497 en 2017. Le montant des crédits consacrés aux IHTS est ainsi passé de 1,4 M€ en 2013 à 1,1 M€ en 2018. La recommandation formulée dans le précédent rapport de la chambre a été mise en œuvre.

⁷⁸ L'arrêt du 13 décembre 2010, *Commune de Saint-Gély du Fesc*, du Conseil d'État confirme son application à la fonction publique territoriale.

⁷⁹ Et non de 7h12 dans le cadre d'une semaine de 36 heures organisée sur cinq jours.

⁸⁰ 25 jours de congés de 7 heures 12 (soit 180 heures) et écart au cycle de 35 heures en ARTT (45,8 heures).

⁸¹ Concourant à l'organisation de manifestations, les régisseurs techniques du spectacle (550 heures), le service scolaire.

Néanmoins, la chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur le fait que, si dans certains cas spécifiques, notamment d'organisation du cycle de travail, le nombre d'heures annuelles supplémentaires peut être supérieur, il ne peut pas être fixé à 275 heures pour l'ensemble des agents à temps plein. De plus, plusieurs agents des services de la police municipale, de prestation événementielle, ou d'exploitation de voirie et réseaux électriques dépassent les 275 heures prévues par la délibération.

Par ailleurs, le plan de paie, qui intègre de nombreux codes parfois inutilisés, s'avère complexe et le système de déclaration des heures supplémentaires effectivement constatées mélange le calcul des bases avec celui des taux, ce qui rend délicat leur suivi effectif à partir des bulletins de paie.

Enfin, la chambre constate l'octroi d'heures supplémentaires payées ou récupérées alors même qu'aucun dispositif automatisé n'a été mis en place. Les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié ne sont toujours pas respectées. La chambre invite la commune à :

- poursuivre la fiabilisation du pilotage des heures supplémentaires, notamment par la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé, ainsi que l'actualisation et la simplification du plan de paie ;
- approfondir sa réflexion en matière d'organisation des cycles de travail ;
- respecter les dispositions réglementaires en matière d'heures supplémentaires.

5.2.2.3. Les heures complémentaires

Pour les agents à temps non complet, les heures effectuées en plus de celles prévues par la délibération créant le poste sont des heures complémentaires jusqu'à hauteur d'un temps complet, et des heures supplémentaires au-delà. Les heures complémentaires ne font pas l'objet de majoration, contrairement aux heures supplémentaires.

Le montant des heures complémentaires payées sur la période 2013-2017 représente 3,4 M€. Le rapport sur l'état de la collectivité recense 127 326 heures supplémentaires et complémentaires réalisées et rémunérées en 2015, principalement concentrées sur la filière technique (108 755 heures soit 85 %) et notamment le corps des adjoints techniques. En 2017, plus de 800 agents (matricules) sont concernés par des versements à ce titre.

Les rémunérations perçues au titre des heures complémentaires peuvent dépasser celles perçues au titre du traitement indiciaire et constituer l'élément principal de rémunération. Certains agents ont ainsi perçu de l'ordre de 3 900 € au titre de leur traitement indiciaire, et près de 15 000 € au titre des heures complémentaires.

La chambre constate que ces pratiques, même en l'absence de plafond réglementaire, sont contraires au cadre légal qui fait du traitement indiciaire la rémunération principale.

5.2.2.4. Les absences

Le bilan social de 2013 dénombre 55 040 journées « perdues »⁸², dont 31 508 pour maladie ordinaire, tous statuts confondus mais uniquement au titre des emplois permanents. Celui de 2015

⁸² Source : rapport sur l'état de la collectivité 2013.

comptabilise 65 957 journées « perdues », dont 36 120 s'agissant des titulaires et des stagiaires pour maladie ordinaire au titre des emplois permanents. La commune évalue à 54 768 journées « perdues » en 2017, soit près de 1 000 journées de plus qu'en 2013 (après un pic en 2016 à 59 778 journées).

Sur la base d'un effectif permanent de 1 521 agents pour 2017, l'absentéisme moyen par agent est de 36 jours, tous motifs confondus. La collectivité évalue le coût annuel direct de l'absentéisme à près de 3,8 M€, et le coût indirect à 400 k€, soit 4,2 M€. La chambre relève que ce coût est sous-estimé, le seul coût annuel direct, calculé sur la base du coût moyen par agent est de 5,7 M€⁸³.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir mis en place des tableaux de bord pour mieux identifier les causes et conséquences des absences, ainsi qu'un suivi en lien avec la médecine préventive. Il relève qu'en 2018, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire a diminué de 17,4 %.

La Cour des comptes a souligné que suite à l'instauration, à compter du 1^{er} janvier 2012, d'un délai de carence d'un jour, les arrêts maladie de courte durée ont connu une baisse jusqu'à l'abrogation de ce dispositif au 1^{er} janvier 2014⁸⁴. La chambre constate que ce dispositif a été rétabli à compter du 1^{er} janvier 2018, avec des effets potentiellement identiques sur l'absentéisme médical⁸⁵.

5.2.2.5. Le régime indemnitaire

L'évolution financière globale

Le régime indemnitaire s'élève en moyenne sur la période à 3,6 M€ par an. Il représente 8,5 % du montant global de la rémunération principale, ce qui est limité. Ainsi, la charge globale du régime indemnitaire est inférieure à la moyenne dans la fonction publique territoriale⁸⁶.

Sur la période, la charge liée au régime indemnitaire a été plus dynamique que celle liée aux salaires bruts (+ 425 k€, soit + 13 %). Si l'ordonnateur souligne l'impact des mesures nationales (évolution du point d'indice, coût PPCR, évolution des charges patronales), évaluées globalement à 572 k€ jusqu'en 2018, la chambre relève que l'impact de la diminution des effectifs a, pour partie, été absorbée par l'évolution du régime indemnitaire et du volume des indemnités horaires accordées, soit une charge supplémentaire de 928 k€ en 2018 par rapport à 2013⁸⁷.

L'actualisation du régime indemnitaire

La délibération du 31 juillet 2007 fixe le cadre et les modalités de versement du régime indemnitaire. Elle institue neuf niveaux de régime indemnitaire avec un montant mensuel correspondant ainsi que des coefficients de majoration fonctionnelle destinés à s'appliquer au cas

⁸³ Source Anafi : 37,2 M€ (pour les titulaires) / 1 425 ETP = 22 949 €. 54 768 journées correspondent à 247,8 ETP pour 221 jours de travail effectif. Soit en coût direct 5,68 M€.

⁸⁴ Rapport annuel sur les finances publiques locales 2016, Cour des comptes, octobre 2016.

⁸⁵ Loi de finances pour 2018, article 115.

⁸⁶ Source : CRC Occitanie d'après Anafi, au périmètre Occitanie sur les données 2015 et rapport annuel DGAFP 2017, p.136-541, sur les données 2015.

⁸⁷ L'augmentation constatée en 2018 n'est pas due à l'impact du PPCR (gelé sur cette exercice) ou à l'augmentation des heures complémentaires (montant équivalent à 2017) mais à l'impact de l'évolution du RI (dont délibération d'actualisation du 31 juillet 2017).

par cas selon le degré de responsabilité des postes occupés et des spécificités de certains métiers ou fonctions.

Sur la période, plusieurs primes ont été attribuées selon des modalités contestables :

- une prime de « majoration fonctionnelle » a été attribuée jusqu'en 2017, notamment à plusieurs agents de catégorie C, pour un niveau dit 4 ou plus, correspondant à un qualificatif de « chef de plusieurs équipes/expertise » sans que la spécificité des métiers ou fonctions ne soit démontrée ou ne corresponde à ce grade ;
- une prime « de maintien », créée en 2011, a été attribuée jusqu'en 2017 à des agents bénéficiant précédemment d'un coefficient supérieur afin de maintenir « la différence entre l'ancienne et la nouvelle majoration fonctionnelle », ce qui contrevenait au principe d'homogénéisation et d'adaptation des régimes indemnitaires à la réalité des missions exercées ;
- une prime de « présentéisme » a été distribuée jusqu'en 2015 pour un montant annuel moyen de 183 k€ auprès de près de 1 600 agents ;
- une prime de départ à la retraite, consistant à octroyer un congé payé de trois mois, a été distribuée jusqu'en 2018.

La mise en œuvre d'un nouvel outil de référence, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), a mis fin à un régime indemnitaire hétéroclite et à la régularité contestable.

5.3. La transformation numérique

5.3.1. Le contrôle des systèmes d'information

5.3.1.1. La gouvernance

Les fonctions relatives aux systèmes d'information ont été regroupées au sein d'une direction des systèmes d'information. Les services informatiques n'ont quasiment pas eu de directeur d'avril 2015 jusqu'à fin 2017. À l'été 2018, la fonction informatique a été rattachée à une direction déléguée, sous la responsabilité de la directrice générale adjointe. Elle compte 16,95 ETP en 2018, et devait être portée à 23,05 ETP en 2019.

En janvier 2016, un diagnostic technique et organisationnel du service informatique a été réalisé par un consultant. Il a décrit l'obsolescence des bases existantes et a émis des préconisations, partiellement mises en œuvre, la DSI ayant poursuivi ensuite sa structuration, autour de quatre services et de trois référents⁸⁸. Toutefois, ne sont pas achevées :

- la mise en place d'outils de pilotage (portefeuilles de projets, suivis de ressources, tableaux de bord) ;
- la mise en place de bilans d'activité ;
- la construction d'un système d'information cible⁸⁹.

⁸⁸ Parmi les principales évolutions préconisées : la montée en version sur de Windows XP vers Windows 10, l'externalisation des serveurs, la mise en place d'un centre de services.

⁸⁹ COPIL juillet 2018.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne les difficultés, liées au manque d'effectifs, auxquelles a été confrontée la DSI et mentionne que de nouvelles ressources, de nouveaux outils de pilotage, et la détermination d'une architecture cible sont disponibles à compter de 2019.

5.3.1.2. Le schéma directeur

L'ancien schéma directeur du SI 2010-2013 n'a pas été actualisé. Un nouveau schéma est en cours d'élaboration et dans ce cadre, un comité de pilotage composé des membres du comité de direction a lieu tous les deux mois.

Le diagnostic soulignait les points suivants :

- la nécessité de sortir de la culture de la réaction et de l'urgence ;
- l'absence de support unifié pour les applications de gestion ;
- le besoin de concentrer les équipes de la DSI sur les services à plus forte valeur ajoutée ;
- l'intérêt d'industrialiser les services de la DSI et d'offrir un niveau de service homogène à tous les sites.

Les différentes actions ont été partiellement mises en œuvre.

La chambre invite la commune à formaliser rapidement son schéma directeur afin de développer des actions en matière de méthodologie de suivi d'indicateurs d'activité et de résultats, de gestion des postes de travail (renouvellement et déploiement).

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à finaliser le schéma directeur des SI durant l'année 2019. Il en souligne les principaux enjeux : la constitution d'un socle solide d'infrastructures (fibre optique, réseaux internes, architecture), le renouvellement et le déploiement des postes de travail, la culture de projet informatique. La chambre relève les engagements de l'ordonnateur en la matière.

5.3.1.3. Le matériel physique et l'environnement informatique

Le précédent rapport de la chambre constatait que plusieurs logiciels n'avaient pas été réformés.

Le matériel physique fait désormais l'objet d'un inventaire des postes de travail, mentionnant leurs principales caractéristiques. Il n'est toutefois pas exhaustif et certaines informations essentielles manquent⁹⁰. Durant la période sous revue deux opérations de réforme du matériel ont été formalisées dans des délibérations, le certificat de réforme a été produit. Le matériel était quasi intégralement amorti, pour un actif brut total de près de 5 M€. Le renouvellement des postes de travail est désormais prévu à hauteur de 1/5 tous les cinq ans. Les téléphones mobiles ont été intégralement renouvelés en 2016 suite au changement de prestataire.

Par ailleurs, l'environnement informatique est fourni : près de 70 applications informatiques sont recensées. L'ordonnateur mentionne que seule la cartographie applicative a été référencée et qu'il n'y a pas de projet d'urbanisation des systèmes d'information.

⁹⁰ 634 enregistrements sur 1 478 ne font pas état du lieu d'affectation, 368 du service d'affectation, 611 du système d'exploitation, de l'année d'acquisition.

Son objectif est d'accroître l'externalisation (*cloud* en mode SaaS), à nombre constant d'applications, en diminuant le nombre d'applications internes à 48, celles développées à 6 et de développer les solutions externes (20). Les prochaines étapes consistent à proposer un planning prévisionnel de réalisation des projets, à définir une approche budgétaire et à préciser la gouvernance du SI.

La chambre invite la commune à poursuivre la fiabilisation de l'inventaire physique et son adaptation aux besoins des services, ainsi que sa réflexion sur l'intégration des solutions logicielles en réponse à la stratégie globale de sécurité et de fiabilité des données et des services.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur confirme la faible qualité des inventaires physiques, et indique que la commune va externaliser certaines prestations. Il s'engage, par ailleurs, à approfondir la réflexion sur l'intégration logicielle, via les chefs de projet de son service « études ».

5.3.1.4. La sécurité informatique et la continuité de l'activité

Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place du plan de continuité de l'activité et du plan de reprise de l'activité (PRA), la migration et la refonte d'un annuaire vers un *active directory* a été confiée à un prestataire. L'absence de PRA antérieur, et des besoins en matière de sécurisation mais aussi de refonte de l'infrastructure et la migration de l'annuaire NT4 vers un *active directory* ont été relevés.

Un marché de mise en œuvre d'un plan de reprise informatique a été conclu en octobre 2012. La recette d'installation du 24 mai 2013 mentionne une recette définitive. Mais le document signé, sans réserve, date d'octobre 2013.

Durant la période sous revue, il n'y a pas eu d'audit de sécurité ni de tests d'intrusion. Un audit a toutefois été programmé en 2018.

En octobre 2017, le département des systèmes d'information s'est réorganisé, et a officialisé la fonction de responsable de la sécurité des systèmes (RSSI), occupée par un ingénieur.

Une charte informatique a été formalisée pour les services communaux et le CCAS à compter de juin 2012, après avoir reçu un avis favorable du comité technique paritaire. La version en vigueur date de septembre 2014.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à faire réaliser en interne, par le RSSI, un audit de sécurité en 2019.

5.3.1.5. Les projets informatiques

Les dépenses

La commune a engagé 93 projets informatiques. La très grande majorité d'entre eux ont une durée limitée, inférieure à un an (87 projets), et seulement 6 projets ont une durée supérieure.

Le projet « *web museo* » (gestion de l'inventaire des musées) et le marché télécom ont une durée de cinq ans.

Les dépenses annuelles associées aux prestataires informatiques sont de 6,6 M€ sur la période, soit en moyenne 1,1 M€ par an, réparties sur plus d'une centaine de fournisseurs.

Plusieurs opérations d'investissement « programme annuel système d'information » ont été engagées, pour lesquelles le montant total de crédits ouverts est de 5,2 M€ sur la période. Les restes à réaliser s'élèvent à 2,86 M€, soit 54 % des crédits ouverts. Les principaux concernent le matériel informatique et les concessions et droits similaires (achats de logiciels). La chambre relève la faiblesse du taux d'exécution des crédits traduisant la difficulté à tenir le calendrier de réalisation de déploiement des projets malgré l'identification d'opérations budgétaires. Elle invite la commune à accroître son effort de prévision.

La revue de projets

La commune a conduit de nombreux projets informatiques, dont les montants sont toutefois généralement limités (22 projets ont un montant inférieur à 10 k€) ou non identifiés (25 projets). D'autres ont mobilisé des financements supérieurs à 100 k€.

- Le projet « web museo »

Le projet « *web museo* » consiste en l'acquisition et le déploiement d'un progiciel de gestion d'inventaire des musées. Une offre a été retenue pour 17 430 € HT. La tranche ferme s'est déroulée de juillet à décembre 2013 et la tranche conditionnelle a été lancée en juillet 2014. Toutefois, la refonte du site internet et l'indisponibilité des ressources humaines (musées) n'ont pas permis de finaliser le travail selon le calendrier initial, et les travaux n'ont été réceptionnés que le 28 mai 2018.

La chambre relève le glissement du calendrier initial, de près de trois ans et demi, sur ce projet.

- L'informatisation du secteur de la petite enfance

La ville s'est engagée dans un projet d'informatisation du secteur de la petite enfance, des activités scolaires, péri et extrascolaires depuis 2005. Cependant, les retards, les difficultés cumulés pour la mise en place des applications, les désaccords sur la facturation, se sont traduites par un recours, la société se voyant finalement déboutée de ses demandes en 2013.

Une deuxième campagne d'informatisation du secteur de la petite enfance a été lancée en mai 2010. Confiée à une autre entreprise, celle-ci n'a pas réussi à mettre en place les fonctionnalités requises et le marché a été résilié, d'un commun accord, en février 2013.

En décembre 2013, la commune a lancé un nouveau marché. La première société a, de nouveau, été sélectionnée pour un montant de 119 557 € HT. En 2017, la commune a relevé des dysfonctionnements de l'application. Les tests d'analyse, contestés par la société, relèvent sa responsabilité en la matière. Selon la réponse du président de la société, ces difficultés seraient

aujourd'hui résolues, et le progiciel, qui permet d'assurer des services auprès de 4 000 familles environ, donnerait satisfaction.

La chambre note les glissements de calendrier et de coûts sur certains projets informatiques. Elle constate la difficulté de la commune à piloter ses relations avec ses prestataires informatiques, et l'invite à poursuivre ses efforts en la matière.

5.3.2. L'ouverture des données publiques et la protection des données personnelles

5.3.2.1. L'ouverture des données

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 fait obligation de publication en ligne de certaines données à compter du 7 octobre 2018. La commune n'a pas mis en ligne, ou lancé la mise en ligne gratuite de plusieurs documents obligatoires : les répertoires des informations publiques, les permis de construire et les marchés publics.

L'ordonnateur précise en réponse qu'un guichet numérique des autorisations d'urbanisme, permettant la dématérialisation des échanges avec les usagers, a été créé fin 2018 et que les marchés publics sont publiés sur une plateforme internet privée dédiée. Le site internet a également été refondu.

La chambre souligne que la mise en place d'un guichet, s'il fournit un nouveau service complémentaire de relations aux usagers, ne garantit pas en soi la publication en ligne des permis de construire accordés. Concernant les marchés publics, leur publication sur un profil d'acheteur ne garantit pas non plus le bon respect du cadre législatif, la collectivité devant s'assurer de leur bonne mise à disposition sur son propre site, ou sur un site public dédié (cf. data.gouv.fr) à compter du 1^{er} octobre 2018. Elle invite la commune à la vigilance sur ce point.

Elle ne dispose pas, également, d'un portail « *open data* », ni d'un label « ville internet » quand d'autres communes ont avancé en la matière.

Enfin, la chambre constate que les documents sont publiés sous format PDF. Elle l'invite à publier ces données également sous format txt, csv ou Excel, afin de faciliter leur réutilisation.

5.3.2.2. La communication des documents administratifs et les saisines CADA

La commune a enregistré 12 saisines de la CADA, laquelle a émis des avis favorables à la communication de documents administratifs. Béziers se situe ainsi parmi les 20 communes ayant fait l'objet du plus de saisines favorables à l'échelle de la région.

Majoritairement, ces saisines sont relatives aux ressources humaines. Par exemple, l'avis du 14 septembre 2017 portant demande de communication du tableau des effectifs où le régime indemnitaire et les primes différentielles sont présentés.

5.3.2.3. La protection des données personnelles

Le règlement européen relatif à la protection des données personnelles est entré en vigueur le 25 mai 2018.

À compter de cette date, la commune a désigné un délégué à la protection des données, à temps complet, rattaché au directeur délégué du service de la légalité et de la citoyenneté. Une lettre de mission lui a été adressée, détaillant les missions (recensement des données, diagnostics, déclarations et vérifications de la légalité) et les moyens qui lui sont consacrés.

5.4. La police municipale

En vertu des dispositions de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire est chargé de la police municipale qui a pour objet « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » alors que l'État en est garant sur l'ensemble du territoire de la République⁹¹. Les polices municipales participent ainsi au « *continuum* de sécurité ».

La nouvelle municipalité élue en 2014 a souhaité mettre en place une nouvelle politique de prévention et de sécurité visant à « diminuer le sentiment d'insécurité des habitants et à assurer la tranquillité publique nécessaire à un mieux vivre ».

5.4.1. Le diagnostic et la convention de coordination

5.4.1.1. Le diagnostic de sécurité

Les principales orientations issues du diagnostic réalisé en 2014 sont :

- un fonctionnement de la police municipale 24h/24 et 7 jours/7, avec armement ;
- un mode opératoire centré sur îlotage visible, en priorité dans le centre-ville.

Le diagnostic invite également à la réalisation d'un schéma de tranquillité publique plus global. Un chef de la police municipale a été recruté. Aucune lettre de mission plus spécifique n'a permis de préciser les orientations mentionnées.

Tandis que le diagnostic prévoit la réalisation d'un bilan de l'activité des 14 brigades spécialisées, celui-ci n'a pas été formalisé. La note produite à la demande de la chambre précise l'évolution du mode de fonctionnement, avec la mise en place d'un numéro de téléphone dédié en 0800, le développement de l'îlotage, le recrutement d'un directeur et la structuration d'un état-major (jour et nuit constitué chacun de deux chefs de service).

5.4.1.2. La convention de coordination

La signature d'une convention de coordination entre les forces de sécurité de l'État, le maire et la police municipale, est obligatoire dès lors que le service compte au moins cinq agents, que décision est prise de renforcer la présence de la police municipale la nuit et de l'armer.

⁹¹ Code de la sécurité intérieure, livre V relatif aux polices municipales, notamment son article L. 511-1 relatif aux missions des agents de police municipale.

Une convention de coordination a été signée le 20 novembre 2014 avec la police nationale, fixant les modalités d'action de la police municipale. Son bilan annuel, réalisé en 2016, mesure l'activité de la police municipale au moyen d'indicateurs quantitatifs :

- plus de 18 000 appels au COS ;
- 6 500 heures d'interventions en zone de sécurité prioritaire (Devèze, Iranget, Grangette).

Les interventions de la police municipale se concentrent sur les nuisances sonores et tapages, la sécurisation aux abords des établissements scolaires, les différends de voisinage et la sécurisation de manifestations sportives.

La chambre relève que ce bilan n'est pas contextualisé. Aucun indicateur pluriannuel de suivi de l'activité, ou de résultats n'a été mis en place. La commune n'a pas non plus formalisé le schéma de tranquillité publique mentionné dans le diagnostic. La chambre invite l'ordonnateur à réaliser un bilan, et à définir des indicateurs.

5.4.2. L'évolution des effectifs municipaux dédiés à la sécurité

L'ordonnateur a mis en avant un objectif de « doublement des personnels sur la période 2014-2020 »⁹². Fin 2013, les effectifs globaux affectés à la mission de sécurité s'élevaient à 97 agents. Fin 2018, leur nombre atteignait 156 dont 86 policiers au lieu de 41 et 43 gardes urbains au lieu de 18 (cf. tableau 36 p.113)⁹³.

La commune évalue à 1,4 M€ l'équipement de la police municipale, dont près de 650 k€ pour 2017 s'agissant du centre de supervision urbain et de la vidéo-protection.

Enfin, la ventilation fonctionnelle des dépenses met en évidence la forte évolution de la fonction 1 « sécurité et salubrité publique » sur la période. Elle passe ainsi :

- pour les charges courantes et exceptionnelles de fonctionnement de 7,9 M€ en 2013 à 11,7 M€ en 2017 (soit + 48 %) ;
- pour les dépenses et subventions d'équipement de 0,2 M€ en 2013 à 0,7 M€ en 2017 (soit + 232 %).

Cette dynamique est principalement alimentée par l'augmentation de 3,2 M€ par an des charges de personnel : de 2,77 M€ en 2013 à 5,96 M€ en 2017 (soit + 115 %).

5.4.3. Les résultats

5.4.3.1. En matière de bon ordre, sûreté et de sécurité

En 2013, l'état des lieux général de la délinquance retenait un classement « honorable » pour Béziers, au regard de l'indicateur « délinquance » utilisé, et des effectifs de sécurité de l'État présents sur le territoire communal étaient comparables aux communes du territoire héraultais. Pour autant, dans sa réponse écrite, l'ordonnateur rappelle que la délinquance ne peut se mesurer

⁹² DOB 2015, p.16.

⁹³ La différence de 45 agents figurant dans le tableau 6 p.41 sur l'évolution des effectifs correspond à des périmètres différents, à la fois temporel (2013-2017) et fonctionnel puisque la filière sécurité ne comprend pas l'ensemble des agents dédiés à la mission de sécurité, celle-ci recourant également à des agents issus de la filière administrative.

uniquement à l'aune de l'activité judiciaire. Il insiste sur le changement profond en matière de doctrine de sécurité publique, désormais fondée sur un objectif de tranquillité et la mise en œuvre d'un plan de recrutement ambitieux.

L'évaluation annuelle de la convention de coordination mentionnée *supra* ne met pas en perspective l'évolution de l'activité de la police municipale. Elle relève toutefois près de 800 mises à disposition d'individus dans le cadre judiciaire par la police municipale, et plus de 300 identifications d'auteurs de délits.

À la demande de la chambre, la commune a produit un bilan d'activité du numéro vert (dont COS) : en 2017, la police municipale a géré 37 000 appels dont 18 300 par le COS, soit près de 100 appels par jour. La volumétrie des appels extérieurs est 20 fois supérieure à celle de la police nationale (900 appels par an).

Elle a également produit les indicateurs utilisés pour la mesure du résultat de l'action de la police, notamment en matière de flagrants délits. Ils montrent un très fort développement des interventions réalisées, constituées à 96 % des contacts avec les commerçants et administrés.

En matière de délinquance, le nombre de personnes interpellées est passé de 85 en 2013 à 1 770 en 2018, essentiellement pour non-respect du code de la route, mais également pour des vols dans les commerces et pour des infractions de troubles de voisinage.

5.4.3.2. En matière de circulation et stationnement

Les indicateurs soulignent le fort développement des contrôles et procès-verbaux en matière de respect du code de la route : 56 000 procès-verbaux de stationnement, 3 500 contraventions routières, et 3 100 mises en fourrière de véhicules.

À la demande de la chambre, ce bilan fait état d'une augmentation des mises en fourrière : 1 600 véhicules en 2013, 2 800 en 2017 (avec un pic de 3 100 véhicules en 2016).

À l'occasion de la dépénalisation du stationnement payant sur voirie, la ville a modifié son mode de gestion. À compter du 1^{er} janvier 2018, cette activité a été confiée à la société EFFIA, chargée d'assurer la gestion du parc des horodateurs et de recouvrir les droits ainsi que les forfaits post-stationnement (FPS qui se substituent aux contraventions).

La commune a également passé des marchés d'enlèvement, de mise en fourrière et préparation de véhicules avant destruction. Leur exécution montre une montée en charge de cette activité (de 84 k€ en 2014 à 161 k€ en 2017).

5.4.3.3. En termes financiers

Les produits d'activité de fourrière sont en augmentation (de 200 k€ à 700 k€ en 2017). Le recouvrement, difficile, des recettes de la fourrière fait l'objet d'un suivi renforcé. Paradoxalement, la fourrière demeure le principal poste alimentant les admissions en non-valeur⁹⁴.

Le nouveau mode opératoire pour le stationnement change la nature des flux financiers enregistrés dans le budget en recettes d'investissement (produit des amendes de police et droits

⁹⁴ Délibération du 24 septembre 2018.

horodateurs) et en dépenses de fonctionnement (droits horodateurs). Les recettes d'investissement devraient passer de 2,2 M€ en 2017 à 1,4 M€ en 2018. En dépenses de fonctionnement, la prestation est assurée par une société privée et donne lieu au versement d'une rémunération estimée à 508 k€ en 2018.

Les modèles de collecte des données statistiques et les techniques de mesure de la délinquance peuvent changer dans le temps, et subir des biais⁹⁵. Sous cette réserve, la chambre relève la stabilité des indicateurs de délinquance. L'augmentation des effectifs de la police municipale et le déploiement des moyens, dont certains lourds, ont eu, pour l'heure, pour principaux résultats, avec le succès du numéro vert, le positionnement de la commune comme interlocuteur de premier niveau, et l'augmentation de l'activité de régulation de la circulation et du stationnement (procès-verbaux, contraventions et mise en fourrière).

6. LE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION COLLECTIVE

La restauration collective est définie comme⁹⁶ une « activité de restauration hors foyer caractérisée par la fourniture de repas à une collectivité de consommateurs réguliers, liée par accord ou contrat ».

Le fonctionnement de ce service public facultatif est appréhendé à partir des usagers qui en bénéficient, des moyens qui lui sont consacrés, de son mode de gestion et, enfin, de ses résultats.

6.1. Les usagers du service

La commune propose une offre de restauration aux enfants fréquentant les structures communales. Son centre communal d'action sociale (CCAS) fait de même à l'égard des personnes âgées. D'autres bénéficiaires ponctuels ont été recensés⁹⁷, mais dans une proportion non significative au regard du nombre de repas servis annuellement. L'ensemble de ces repas sont produits à Béziers par la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Occitane de restauration, titulaire d'une délégation de service public depuis le 1^{er} septembre 2005.

Sur la période, le nombre global de repas servis a augmenté ; en 2017, il est proche d'un demi-million (cf. tableau 37 p.114).

L'évolution la plus importante concerne les repas servis dans restaurants scolaires qui ont augmenté de 11 % et qui expliquent la hausse du nombre de repas servis (+ 28 000). Elle est particulièrement marquée au cours de l'année 2017 (+ 6,25 % par rapport à 2016), alors que le nombre d'élèves fréquentant les écoles publiques connaissait, la même année, une baisse de 2 %. *A contrario*, une baisse est enregistrée pour les repas servis dans les centres de loisirs, dont la fréquentation a également fortement chuté durant la période sous revue⁹⁸.

⁹⁵ Dits « états 4001 » publiés sur data.gouv.fr. Depuis 2004 les statistiques sont publiées par l'observatoire national de la délinquance, rapport d'enquête « cadre de vie et sécurité » 2017. L. MUCCHIELLI. *Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance*, revue *Savoir/agir*, 2010/4, p.93-101.

⁹⁶ Arrêté interministériel NOR ESSC1325344A du 8 octobre 2013.

⁹⁷ Agents territoriaux en poste dans les écoles ou les centres de loisirs, personnes en difficulté sociale ou sinistrées.

⁹⁸ Baisse de 76 % des enfants accueillis entre septembre 2012 et septembre 2017 – Réponse de l'ordonnateur au questionnaire n° 1 – notamment du fait de la réforme des rythmes scolaires en 2014.

Cette évolution de la fréquentation peut être rapprochée de la baisse des tarifs appliquée dans les restaurants scolaires à compter de la rentrée 2015⁹⁹ (cf. *infra*).

6.1.1. La petite enfance

Les repas et les collations sont fournis dans les établissements d'accueil collectif d'enfants de moins de six ans gérés directement par la commune. Le jardin d'enfants et cinq des six crèches publiques sont concernés. En 2017, 164 repas par jour d'ouverture des établissements ont été servis en moyenne, soit 38 056 repas annuels.

Deux types de menus sont disponibles en fonction de l'âge : les plus grands ont accès au menu des écoliers, y compris au menu sans viande de porc, sur demande lors de l'inscription, alors que les plus jeunes bénéficient de préparations mixées ou hachées¹⁰⁰.

L'audit du service de restauration réalisé en 2016 a préconisé de réaliser le mixage sur les lieux de consommation afin de réduire le temps de conservation de ces préparations¹⁰¹. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur estime que réaliser le mixage des repas dans les crèches aurait un impact considérable sur le budget communal, principalement en raison d'un besoin en personnel supplémentaire, qu'il évalue à 7 ETP. La chambre souligne que moins de 164 repas seraient concernés quotidiennement et qu'il s'agit là d'un enjeu de sécurité alimentaire.

6.1.2. Les écoliers

Le nombre de repas servis aux écoliers représente 60 % du volume total de la restauration collective assurée par la commune. Le service de restauration proposé aux écoliers concerne le temps scolaire comme celui des activités extrascolaires. Au cours de la période, la commune a poursuivi l'harmonisation des pratiques en matière de réservation et de paiement des repas en transférant aux familles la réservation des repas servis en accueil de loisirs maternels.

6.1.2.1. Pendant le temps scolaire

À la rentrée de septembre 2017, les 21 écoles maternelles et les 21 écoles élémentaires que compte la commune accueillaient 6 751 enfants. Cet effectif était supérieur de 10,30 % à celui de la rentrée 2012. Toutefois, le nombre de repas servis ayant augmenté dans les mêmes proportions, le taux de fréquentation moyen est demeuré sous le seuil des 30 %¹⁰².

Ce taux est très en-deçà de la proportion d'enfants scolarisés inscrits au service de restauration¹⁰³ mais il est corroboré par les résultats d'un relevé de fréquentation effectué par la commune dans les restaurants scolaires, d'où il ressort qu'elle varie en fonction des jours de la semaine. Si 2 027 écoliers, en moyenne, déjeunent dans les restaurants scolaires les lundi, mardi et jeudi, ils seraient 2 204 le vendredi. Ce jour-là, la fréquentation passerait de 30 % à 32,6 %, ce qui demeure très faible.

⁹⁹ Délibération du 5 mai 2015 – 8.50.1.

¹⁰⁰ Le tout étant fourni par la SAEM Occitane de restauration.

¹⁰¹ Audit par le cabinet « Poivre et sel Conseils ».

¹⁰² 2017 : (nombre de repas annuels / nombre de jours d'ouverture) / nombre d'élèves inscrits dans les écoles = 0,30.

¹⁰³ Selon l'ordonnateur 59 % des enfants scolarisés au cours de l'année scolaire 2017/2018 étaient inscrits à la restauration scolaire.

L'activité des 20 restaurants scolaires, mesurée en fonction du nombre de repas servis, a varié de diverses manières au cours de la période : certains sites ont connu des augmentations très importantes, alors que d'autres ont enregistré des baisses. Ces variations ont différentes causes : une modification de la carte scolaire du fait de l'ouverture d'un établissement (Nelson Mandela en 2014), l'ouverture ou la fermeture de classes du fait d'un accroissement inégal de l'effectif scolaire lié à l'urbanisation de certains secteurs (restaurant Malbosc), mais aussi une baisse des tarifs permettant à plus d'élèves issus de familles proches du seuil de pauvreté d'accéder au service de restauration.

L'augmentation du nombre de repas servis aux enfants de milieux défavorisés renforce le caractère social de ce service public. En 2017, 78 % des repas servis ont été facturés à un tarif réduit, contre 74,5 % en 2013¹⁰⁴. Cependant cette évolution ne permet pas d'affirmer que les familles aux revenus modestes aient eu plus recours au service de restauration, le calcul des tranches de tarifs ayant été revu en 2017.

La chambre invite donc tout particulièrement la commune à poursuivre les efforts entrepris pour améliorer le taux de fréquentation global, lequel est insuffisant pour garantir qu'une majorité d'élèves puisse avoir un accès garanti à un repas complet et équilibré par jour de classe ainsi qu'à une éducation du goût¹⁰⁵.

Enfin, la hausse de la fréquentation venant compenser les effets de la baisse des prix et la perte de marchés extérieurs pour le délégataire, elle est nécessaire à l'équilibre économique de l'activité (cf. *infra*).

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur, tout en reconnaissant que le taux de fréquentation des restaurants scolaires de Béziers est faible comparé à celui d'autres communes, souligne que cette situation ressort uniquement du choix des familles, dès lors que la ville n'a mis en place aucun frein à la fréquentation.

6.1.2.2. Pendant le temps extrascolaire

La commune propose également un service de restauration aux familles dont les enfants fréquentent un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) municipal.

Suite à l'entrée en vigueur de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2014, le nombre de repas servis dans les ALSH a fortement diminué¹⁰⁶, les enfants étant scolarisés le mercredi matin. Auparavant, les ALSH fonctionnaient le mercredi toute la journée avec un service de restauration. C'est de nouveau le cas depuis la rentrée 2018.

En ALSH (école élémentaire), le règlement demande aux familles d'apporter des paniers repas lorsque des sorties sont inscrites au programme. La chambre relève néanmoins que l'article 25 du contrat de délégation de service public prévoit la fourniture des repas dans ce dernier cas de figure pour les enfants de 3 à 6 ans, et qu'en ALSH (école maternelle), les goûters sont achetés directement par la commune. Elle invite la commune à respecter les clauses contractuelles et à poursuivre sa démarche de rationalisation et d'homogénéisation du service de restauration.

¹⁰⁴ Au dernier trimestre 2015, un rationnaire sur quatre était éligible à la tranche 1 du tarif, soit la plus basse.

¹⁰⁵ À titre de comparaison, la commune de Blagnac (23 416 habitants en 2014, 2 318 élèves répartis dans six maternelles et huit élémentaires en 2016) a servi dans ses restaurants scolaires 276 196 repas en 2016 contre 268 605 à Béziers. Le nombre moyen de repas servis par jour d'école représentait 88 % de l'effectif scolaire, contre 30 % à Béziers.

¹⁰⁶ - 35 % entre 2013 et 2016 – réponse de l'ordonnateur.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique que la ville tiendra compte de cette observation dans le cadre du renouvellement du contrat de DSP, qui arrive à échéance en 2020, afin d'améliorer le service rendu.

6.1.3. Les personnes âgées

Le nombre de repas servis par le CCAS aux personnes âgées est demeuré stable au cours de la période 2013-2017 (+ 0,60 %). Il représente 30 % du volume total de la restauration collective assurée par la commune.

6.1.3.1. Les résidents de maison de retraite

Le CCAS gère un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) « Les Cascades » d'une capacité d'accueil de 120 lits dans lequel tous les repas des résidents sont servis.

Le « prix de journée » comprend le prix des repas ainsi que les frais d'hôtellerie (logement, repas et entretien du linge). En 2019, un autre établissement de 60 lits doit ouvrir : la restauration sera assurée en liaison chaude dans le cadre d'un marché passé avec la résidence pour seniors voisine.

S'agissant de l'EHPAD « Les Cascades », la chambre relève que les petits déjeuners et les goûters des résidents sont confectionnés directement par le personnel alors qu'ils étaient initialement inclus dans le service délégué à la SAEM Occitane de restauration¹⁰⁷.

6.1.3.2. Les usagers de restaurants dédiés

Le CCAS gère également des « restaurants clubs » ouverts aux « biterrois retraités ou handicapés », mais également à leurs amis et parents. Ils accueillent chacun quotidiennement une soixantaine de clients réguliers qui doivent commander leurs repas 48 heures à l'avance et les régler au moyen de tickets achetés en début de mois.

À l'occasion d'enquêtes de satisfaction réalisées par le CCAS, les personnes âgées intéressées ont signalé, en 2013 et 2015, que le restaurant club Péret était trop souvent fermé. Au motif d'une moindre fréquentation¹⁰⁸, cet établissement a été fermé en 2017 ramenant à deux le nombre des restaurants servant les repas produits par la SAEM, alors qu'ils étaient quatre en 2005.

S'agissant de la restauration sociale, le contrat initial relevait une liste non limitative de foyers résidences et foyers restaurants. La décision de ne plus exploiter certains des équipements listés relève du CCAS.

La chambre invite la commune, en lien avec le CCAS, à approfondir sa réflexion sur l'attractivité de cette forme de restauration sociale publique en milieu urbain¹⁰⁹, pourvu d'offres privées économiquement et qualitativement concurrentielles.

¹⁰⁷ Article 4.1 et article 22 du contrat conclu le 1^{er} août 2005.

¹⁰⁸ 289 repas servis en mars 2017 contre 376 pour Saint-Saëns et 463 pour Verdier selon la facturation de la SAEM.

¹⁰⁹ Le foyer Casimir Péret, qui a fermé, facturait moins de 300 repas par mois en 2017, ceux de Verdier et Saint-Saëns entre 300 et 500 repas. Sur le même exercice près de 2 900 repas étaient livrés chaque mois à domicile.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique que la fermeture du restaurant club Péret et le regroupement de ses usagers avec ceux du restaurant club Saint-Saëns ont permis de rationaliser les charges de fonctionnement, ajoutant que peu de structures privées proposent des repas complets au tarif proposé par le CCAS pour les personnes les plus démunies (2,30 €). Il met en avant le fait que ces restaurants sont également des clubs qui favorisent le lien social et les échanges entre générations.

La chambre, limitant son analyse à l'activité de restauration, renvoie la commune et son CCAS aux mauvais résultats obtenus en la matière lors des enquêtes de satisfaction conduites auprès des personnes âgées (cf. *infra*).

Par ailleurs, la chambre rappelle que, dans le cas où la commune et son CCAS décideraient de poursuivre l'exploitation du service de restauration au moyen d'une même DSP pour répondre à leurs besoins respectifs, le code de la commande publique (articles L. 3112-1 et suivants) prévoit la constitution d'un groupement d'autorités concédantes.

6.1.3.3. Les bénéficiaires d'un portage de repas à domicile

Un repas sur quatre fourni par le CCAS est porté au domicile des personnes âgées de plus de 60 ans et/ou handicapées dans l'incapacité de se rendre dans les restaurants-clubs, adhérentes à ce service. La livraison est assurée du lundi au dimanche, pour les repas du midi et du soir. Il est possible de commander des repas sans sel, pour diabétiques ou mixés. Des menus de substitution sans porc sont également proposés.

Durant les congés de fin de semaine, ceux-ci ont été confectionnés 24 à 72 heures au moins avant leur consommation. En effet, la cuisine centrale utilisée par la SAEM étant fermée le week-end, les repas correspondants sont à la disposition du CCAS dès le vendredi. Celui-ci les récupère le lendemain dans la chambre froide de la cuisine, les sert dans ses restaurants jusqu'au dimanche, et les porte chez les particuliers le samedi pour le dimanche et le lundi. Or l'article 18 du contrat prévoyait que la livraison du week-end s'effectuerait le samedi matin et que pour les week-ends prolongés (lundis fériés), une livraison supplémentaire serait assurée le lundi matin.

Le procédé de fabrication que met en œuvre le délégataire consiste en un refroidissement rapide des préparations culinaires, suivi d'une conservation dans une enceinte dont la température est comprise entre 0°C et + 3°C. En application de la réglementation en vigueur¹¹⁰, la durée de vie des préparations culinaires élaborées à l'avance et réfrigérées ne peut excéder trois jours après celui de la fabrication, sauf en cas d'études sur la durée de vie¹¹¹. Afin que ce délai soit respecté, l'organisation actuelle du portage de repas nécessite que les repas qui sont consommés le lundi, aient été confectionnés et non pas simplement livrés le vendredi.

La chambre invite la commune, en lien avec le CCAS, à s'assurer que le délégataire respecte ces dispositions en matière de délai de livraison y compris lorsqu'un jour férié précède un congé en fin de semaine. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que, si le délégataire actuel respecte les clauses du contrat en vigueur, qui autorisait une durée de vie des préparations culinaires de cinq jours, il conviendra néanmoins que le prochain contrat soit conforme à la

¹¹⁰ Arrêté du 8 octobre 2013 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits et denrées alimentaires autres que les produits d'origine animale et les denrées alimentaires en contenant, article 4 et annexe n° 2.

¹¹¹ Le contrat de DSP, antérieur à l'arrêté de 2013, prévoit à son article 24 un délai de cinq jours mais le plan de maîtrise sanitaire (PMS) du délégataire envisage des durées de vie des plats de trois jours maximum (audit).

réglementation. La chambre souligne que la réduction de la durée de vie des plats préparés à trois jours étant en vigueur depuis 2013, il appartenait à la commune d'imposer à son délégataire l'adaptation des clauses contractuelles aux normes nouvelles, sans attendre pour ce faire l'échéance du contrat en cours.

6.1.4. Les autres bénéficiaires

6.1.4.1. La restauration des agents communaux

La commune ne dispose pas de restaurant du personnel. Elle subventionne une association à caractère social, le groupement des œuvres sociales biterrois (GOSB), qui verse à ses adhérents une participation de 2 € par repas pris dans des établissements avec lesquels il a signé une convention : foyers de jeunes travailleurs, restaurants universitaires ou restaurants d'entreprise des cheminots.

Durant la période sous revue, en ont bénéficié :

- les agents des équipes d'animation qui assurent la surveillance des repas ;
- les agents qui sont mobilisés pour garantir le bon déroulement des festivités inspirées des « férias » espagnoles organisées chaque année au mois d'août ;
- les agents qui encadrent les enfants des classes élémentaires de la commune inscrits en classe « rugby patrimoine » au stade de la Méditerranée ;
- des agents du CCAS dans le cadre de journées de formation.

Concernant la « férias », pour mettre à la disposition des agents municipaux mobilisés sur les lieux des festivités, et de certains artistes, un lieu de restauration collective, la commune conclut des marchés en procédure adaptée, pour des durées variables, avec la société gestionnaire du restaurant universitaire du site Du Guesclin, en centre-ville¹¹². En 2017, 585 petits déjeuners et 2 484 repas ont été servis du 11 au 16 août pour un coût total pour la commune de 28 k€ TTC.

Interrogée sur l'origine de l'augmentation de 30 % du nombre de repas offerts entre 2015 et 2017, la commune a indiqué que, depuis 2016, les bénéficiaires ont été invités à prendre effectivement les repas qui leur étaient offerts dans la mesure où ceux-ci étaient, dans le cas contraire, facturés à la ville à demi-tarif, en application des clauses du marché.

Pour les artistes prenant part notamment aux animations musicales, cette prise en charge directe des frais de bouche est présentée par la ville comme une formule plus économique et plus simple à gérer qu'un remboursement de frais sur justificatifs.

Concernant les classes « rugby patrimoine », la prestation est assurée par un organisme de formation rattaché à la chambre régionale de commerce, sur la base de marchés en procédure adaptée conclus par la commune. Outre les 45 enfants, les marchés prévoient la fourniture de 312 repas adulte (tarif 2014 : 6,60 € TTC sur site) à leurs trois accompagnateurs, qui sont des agents communaux du service « animations sportives ».

¹¹² L'exploitation est assurée en délégation de service public pour le compte de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée.

6.1.4.2. Quelques personnes en difficulté sociale et les sinistrés éventuels

Selon l'ordonnateur, la commune avait accordé pendant la période sous revue un accès ponctuel à des repas pour des personnes en situation de handicap ou bénéficiaires de l'aide sociale. De février à avril 2017, ainsi qu'au mois de décembre de la même année, des repas ont été fournis à la Croix-Rouge Française pour distribution, le mercredi soir, à des personnes sans domicile fixe.

Outre ces actions ponctuelles, la chambre relève que la commune a conclu, en avril 2018, avec la SAEM Occitane de restauration, un avenant n° 9 au contrat de DSP. Il définit les modalités d'intervention du délégataire dans la préparation et la livraison de repas ou collations aux personnes sinistrées dans le cas où elle connaîtrait une catastrophe majeure d'origine naturelle, technologique ou sanitaire.

La chambre relève qu'à l'exception des repas « féria » et de « classes rugby patrimoine », la SAEM Occitane de restauration bénéficie de l'exclusivité du service de restauration collective pour les établissements relevant de la ville et du CCAS, conformément aux dispositions de l'article 5 du contrat conclu avec la commune en 2005.

6.2. Les moyens du service

6.2.1. Les moyens matériels

Les moyens nécessaires à la confection et à la livraison des repas sont délégués à la SAEM, alors que les moyens consacrés à la conservation et à la prise des repas sont mis en œuvre directement par la commune.

6.2.1.1. Une cuisine centrale vieillissante

Principal équipement nécessaire à l'organisation d'un service de restauration collective, la cuisine centrale a été réalisée par la commune en 1986.

Cette cuisine fait l'objet d'un agrément délivré en 2007 sur la base d'une production maximale de 5 000 repas par jour sur cinq jours¹¹³. Pour autant, les jours de classe, la production totale était, en 2017, inférieure à 4 000 repas, clients extérieurs inclus, soit 80 % de cette capacité de production.

L'ensemble a fait l'objet de travaux de rénovation en 2006, en application des dispositions du contrat de DSP.

Dans le compte-rendu d'activité de la concession pour l'exercice 2016, l'exploitant relève que le bâtiment est « vieillissant faute d'un entretien régulier qui incombe à l'Occitane de restauration ». Les sols de la cuisine et l'ensemble de la structure (étanchéité, vitrages et murs extérieurs) nécessiteraient des travaux de réfection. Les auteurs de l'audit ont appelé l'attention de la commune sur la nécessité d'intervenir rapidement pour refaire le sol dont le revêtement n'est pas adapté à la production de repas, et qui est très dégradé. Les travaux nécessiteront le déplacement de la production dans un autre lieu. La seule location de locaux modulaires durant le temps des travaux a été estimée à 400 k€.

¹¹³ Agrément 34-032-014 du 16 mars 2007 pour 53 cuisines satellites desservies : 57 en 2018 dont 30 pour la commune.

Quant au matériel insuffisamment renouvelé au cours des années, il est décrit par le délégataire dans ses derniers rapports, en 2016, comme inadapté aux exigences contemporaines de production culinaire et, en 2017, comme vieillissant et nécessitant désormais des interventions extérieures.

Au cours de l'exercice 2017, des investissements ont été réalisés par le délégataire à hauteur de 167 266 €¹¹⁴, consacrés majoritairement (58 %) au renouvellement partiel du matériel de production : matériel de cuisine, cassettes de refroidissement...

La commune prévoyait de missionner un cabinet spécialisé pour réaliser, au cours du premier semestre 2019, une estimation des travaux nécessaires. L'article 58 alinéa 2 du contrat conclu entre la commune et le délégataire prévoit en effet que l'ensemble des ouvrages affecté au service public de restauration devront être retournés gratuitement à la commune et qu'ils devront être remis en parfait état d'entretien¹¹⁵.

Dès lors, la chambre souligne que c'est à la SAEM qu'il appartient d'évaluer les travaux à réaliser et d'établir un échéancier de réalisation compatible avec la durée du contrat restant à courir.

6.2.1.2. Un déficit en restaurants scolaires adaptés

En 2017, la commune a servi aux écoliers en moyenne 2 020 repas, soit au-delà de la capacité théorique de 1 989 rationnaires de ses 20 restaurants scolaires.

La seule réalisation d'un restaurant scolaire identifiée pendant la période concerne un groupe scolaire entré en service en 2014, dans un nouveau quartier excentré¹¹⁶.

Dès lors, pour faire face à l'absence de lieux de restauration dans certaines écoles, la commune a mis en place des dispositifs d'accompagnement des élèves qui doivent rejoindre la cantine soit à pied, soit par un autocar affrété par la ville¹¹⁷. L'ordonnateur a indiqué que deux convoyages étaient également prévus en cas de pluie.

La commune a annoncé, par ailleurs, l'extension d'un restaurant (Marie Curie) livrable à la rentrée 2019 pour un coût estimé à 163 k€, et la construction de deux autres restaurants en 2019 pour desservir les écoles Pasteur et Herriot à compter du printemps 2020¹¹⁸. Pour les deux premiers projets cités, elle espère obtenir une subvention au titre de la dotation politique de la ville, s'agissant d'écoles situées en zone éligible.

Outre leur capacité parfois insuffisante obligeant l'organisation de plusieurs services¹¹⁹, les salles à manger de certains restaurants ont été considérées par les auteurs de l'audit externe, effectué en 2016, comme vieillissantes et méritant une remise en état pour le confort de l'enfant.

¹¹⁴ CRAC 2017, p.11.

¹¹⁵ L'article 12 du contrat de DSP prévoit que tous les travaux de gros entretien et de réparation des biens immobiliers ainsi que du parking et des locaux doivent être effectués régulièrement, à l'initiative et à la charge du délégataire.

¹¹⁶ Groupe scolaire Nelson Mandela.

¹¹⁷ En 2017, la commune évalue à 50 887 € le coût de ce transport.

¹¹⁸ Le coût total de la construction de deux restaurants et de l'extension d'un troisième est estimée à 1,5 M€.

¹¹⁹ 8.27 - Seuls 4 des 20 restaurants fonctionnent avec un seul service.

Selon les données communiquées par l'ordonnateur, au cours des années 2013 à 2017, la commune a consacré en moyenne 36,7 k€ par restaurant scolaire pour assurer l'entretien du bâtiment et son équipement¹²⁰, ce qui permet d'en garantir le fonctionnement, mais pas d'en améliorer sensiblement le confort. L'ordonnateur a indiqué qu'un plan de modernisation des salles à manger était à l'étude.

La distribution des repas en libre-service n'est pas généralisée à l'ensemble des restaurants qui reçoivent des élèves d'écoles élémentaires¹²¹, et des espaces ne sont pas toujours réservés aux élèves des écoles maternelles.

L'amélioration de la fréquentation du service de restauration scolaire a été obtenue en abaissant le tarif des repas dès la rentrée 2015, mais cette démarche n'a pas été accompagnée par une adaptation de la capacité d'accueil, par l'ouverture de nouveaux locaux ou l'extension de locaux existants, non plus que par une adaptation des locaux existants aux modes d'exploitation actuels tels que le libre-service pour les plus grands.

Dès lors, la chambre invite la commune à finaliser les projets d'amélioration et d'extension des locaux programmés, et à les accompagner d'une modernisation des pratiques pour les plus grands. Elle appelle son attention sur l'existence d'une norme de service spécifique¹²² dont le respect pourrait permettre à la ville d'obtenir une certification pour ses futurs restaurants, gage de confort, notamment acoustique, pour les usagers et les personnels et facteur d'attractivité pour le service.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur annonce que le projet de reconstruction du groupe scolaire « Les Oliviers », qui concernera également le restaurant, a été validé mais sans préciser la date prévisionnelle de sa mise en service¹²³, ni l'augmentation éventuelle de capacité qui résultera de cette reconstruction.

Par ailleurs, la chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'adopter les normes de service spécifiques actuelles pour la restauration scolaire, y compris à l'occasion du renouvellement du contrat de DSP qui lui est consacré.

6.2.1.3. Offices et réfectoires en crèches et centres aérés

Seuls les établissements d'accueil collectif de la petite enfance et les ALSH (école maternelle) servent aux enfants une petite collation préparée sur place pour leur goûter.

Tous ces établissements, ainsi que les ALSH (école élémentaire), disposent d'offices pour le réchauffage des repas, et de salles à manger. Compte tenu du faible effectif admis dans chaque crèche¹²⁴, les locaux sont petits mais, selon l'audit précité, adaptés aux besoins.

¹²⁰ Tableau d'entretien des bâtiments de 2013 à 2017.

¹²¹ 8 restaurants seulement en libre-service total en élémentaire pour l'année scolaire 2017/2018.

¹²² Norme NFX50-220 « service de la restauration scolaire » que l'ordonnateur a assuré vouloir intégrer aux cahiers des charges.

¹²³ Le lancement du concours d'architecture correspondant a été approuvé le 18 février 2019 par le conseil municipal.

¹²⁴ 40 enfants dans les deux crèches les plus importantes, 15 à 20 dans les autres.

6.2.1.4. Un EHPAD et trois foyers-restaurants pour personnes âgées

Parmi les établissements recevant des personnes âgées, seul le restaurant-club Verdier appartient à la commune¹²⁵.

La chambre relève que l'EHPAD est doté d'un office conséquent qui, selon l'audit précité, permettrait à cet établissement de confectionner tous les repas de ses résidents.

Au demeurant, cet équipement est utilisé non seulement pour la remise en température des repas principaux livrés par la SAEM délégataire, mais aussi pour la confection des petits déjeuners et des goûters.

6.2.2. Les moyens humains

Les moyens humains mobilisés par le service de restauration collective relèvent, d'une part, du délégataire, d'autre part, de la commune en fonction des différentes missions composant ce service (cf. annexe 6).

Cette répartition des missions est légèrement différente s'agissant des repas servis dans les crèches aux personnes âgées dans la mesure où la SAEM facture directement les repas au service « petite enfance » et au CCAS, qui les commandent directement.

6.2.2.1. La confection et la livraison des repas sont assurées par le personnel du délégataire

Sauf pour la confection des petits déjeuners et goûters de l'EHPAD, des goûters de la petite enfance et des ALSH (école maternelle), la SAEM Occitane de restauration s'approvisionne en denrées alimentaires, prépare les repas et les livre aux différents services de restauration relevant de la commune. Le portage des repas aux personnes âgées à leur domicile est assuré par le CCAS.

La SAEM a commencé son activité le 1^{er} septembre 2005, date d'entrée en vigueur du contrat de DSP conclu avec la commune, son principal actionnaire. Elle a repris l'ensemble du personnel de l'association qui assurait les prestations de restauration avant sa création (cf. *infra*). À l'origine, la SAEM employait 54 agents dont un seul à temps partiel. En 2015, son effectif avait été ramené à 40 employés. Depuis 2016, et suite à l'introduction du paiement en ligne, selon les sources¹²⁶, la SAEM n'emploie plus que 35 personnes, dont 8 cuisiniers ou pâtisseries et 3 « encaisseuses ».

Pour autant, au cours de la période sous revue, les charges de personnel du délégataire sont demeurées stables (cf. tableau en annexe), exception faite de l'année 2016 marquée, en novembre, par le départ du directeur général en poste depuis 2007, qui a occasionné une charge exceptionnelle de 113,9 k€ liée aux frais de rupture de son contrat.

¹²⁵ Valeur nette comptable de 473 266,62 €.

¹²⁶ 33 employés selon le CRAC 2016, 35 employés selon les auteurs de l'audit précité effectué la même année. En septembre 2015, a été introduite la possibilité pour les familles de commander et de payer les repas par internet. La SAEM salariaient encore 8 « encaisseuses », contre 12 en 2005. Il s'agissait d'agents de surveillance des restaurants scolaires, non titulaires, qui encaissaient directement au sein des écoles les repas pour le compte de la SAEM pour une quotité de temps de travail faible.

De plus, le délégataire fait valoir, dans son rapport d'activité de 2017, que si la masse salariale reste maîtrisée, certains facteurs peuvent conduire à l'augmenter tels que l'attribution d'une prime de 50 € nets à l'ensemble du personnel et, surtout, la nécessité de recourir à des heures supplémentaires ou à du personnel temporaire pour faire face au surcroît de travail induit par la recherche de l'amélioration qualitative souhaitée par la commune délégante (cf. *infra* à propos de l'avenant n° 7 de juillet 2017).

La chambre relève que la part des charges de personnel imputables au compte d'exploitation de la délégation a augmenté de 11 % en raison d'une évolution de la répartition du chiffre d'affaires de la SAEM. La part relative aux services inclus dans la DSP dans l'activité totale du délégataire est en effet passée de 60 % en 2014 à 68,3 % en 2017, en raison de la perte de marchés avec des clients externes (cf. *infra*).

La remise en température, le service, la surveillance des repas et l'entretien des locaux sont effectués par des agents communaux.

Au total, le service des repas aux écoliers biterrois implique, pour une part variable de leur temps d'activité, 262 agents de la commune au titre des fonctions de surveillance, de service, et d'encadrement, leur production en nécessitant une vingtaine au sein de la cuisine centrale.

6.2.2.2. La surveillance

L'article 20 du contrat conclu entre la commune et la SAEM prévoit que la commune conserve la responsabilité de l'organisation de la garde et de la surveillance des enfants pendant la période comprise entre la fin de l'activité scolaire du matin et la reprise de l'activité scolaire de l'après-midi.

Ces tâches sont confiées par la commune à des « animateurs du temps méridien » qui, d'une part, prennent en charge les enfants, les rassemblent et assurent leur accompagnement et leur sécurité en cas de convoyage vers le restaurant scolaire où leur sont distribués les repas, d'autre part, les encadrent et leur proposent des animations dans l'attente de la reprise des enseignements.

L'effectif de ces animateurs a peu évolué durant la période, passant de 173 en 2013 à 170 en 2017. Il a toutefois diminué du fait du retour à la semaine de quatre jours de classe depuis la rentrée scolaire 2018. Selon l'ordonnateur, le redéploiement des ATSEM, qui concerne 45 agents en moyenne par jour de classe, permettrait d'économiser 218 k€ par an en frais de personnel. Il concourt également à pallier les difficultés de recrutement liées à la faible quotité de temps de travail (21 %).

6.2.2.3. Le service

Les personnels relevant de la commune sont chargés de :

- réceptionner les repas livrés par la SAEM ;
- réchauffer les plats ;
- présenter les entrées, fromages et desserts ;
- dresser les tables et de la chaîne d'alimentation en cas de libre-service ;
- assurer le service aux enfants en cas de service à table ;

- effectuer le débarrassage, la plonge et le nettoyage des locaux.

Ces missions mobilisent, au sein du service de l'action éducative, un responsable par restaurant scolaire, soit 21 agents en 2017, et 39 agents de service répartis dans les établissements. L'effectif total des personnels directement en charge du service s'établit donc à 60 personnes en 2017. Il s'agit d'agents titulaires ou contractuels à temps non complet, et dont la quotité de temps de travail varie¹²⁷.

Toutefois les agents d'entretien qui effectuent des tâches de nettoyage des salles de restauration après le service des repas, selon une quotité d'heures plus faible que celle des agents de service, ne sont pas pris en compte dans ces effectifs. Selon l'audit précité, ces agents qualifiés de renfort étaient 35 en 2015. L'ordonnateur a indiqué qu'ils sont désormais 25, dont 23 n'effectuent que 1h30 de travail par jour de classe (2h15 pour les autres).

6.2.2.4. L'encadrement

D'autres agents, relevant de l'encadrement, ne sont pas davantage pris en compte :

- les agents en poste au service de l'action éducative : chef de service, agents de coordination et agents administratifs en charge des inscriptions (8) ;
- les agents en poste au service des ressources éducatives et techniques : chef de service, agents coordonnateurs (3), agents gestionnaires des ressources humaines pour leur territoire (3) ;
- la diététicienne rémunérée pour des vacances.

6.2.2.5. Une complexité source de risques organisationnels

Une main d'œuvre aussi nombreuse avec des temps de travail aussi divers est source de complexité. L'ordonnateur a ainsi indiqué que, pour faire face à la rotation importante de l'emploi des personnels, plusieurs sessions de recrutement devaient être organisées chaque année, avec la participation d'un psychologue. Les auteurs de l'audit précité ont relevé, quant à eux, des failles dans l'organisation de la formation à l'hygiène alimentaire.

À l'inverse, les lieux d'accueil de la petite enfance assurent un service de restauration, hors goûters, avec seulement 3,36 ETP, les formations suivies sont parfaitement identifiées.

La chambre prend acte du redéploiement d'heures d'ATSEM libérées par le retour à quatre jours de classe sur la mission de surveillance du temps méridien et de l'économie qu'elle occasionne. Elle invite la commune à poursuivre dans ce sens, en travaillant au repositionnement d'autres personnels et en favorisant la généralisation du libre-service même partiel pour les élèves des écoles élémentaires, par exemple, afin d'éviter une hausse de la masse salariale.

¹²⁷ 37 %, 42 %, 44 % et 75 %.

6.2.3. Les moyens financiers

6.2.3.1. Des tarifs revus à la baisse en 2015 pour les écoliers

Au cours de la période sous revue, le conseil municipal a pris deux décisions importantes concernant les tarifs appliqués pour la participation des familles des enfants fréquentant les cantines scolaires et les centres de loisirs :

- par délibération du 5 mai 2015, il a décidé de diminuer les tarifs de 7 à 14 % selon les tranches ;
- par délibération du 16 mai 2017, il a décidé que la commune utiliserait désormais les quotients familiaux déterminés par la caisse d'allocations familiales (CAF), en lieu et place des quotients calculés par la commune selon une méthode adoptée en 2004. Toutefois, le nombre de tranches, soit six, est resté le même¹²⁸.

Sur la période, les tarifs minimaux ont diminué (cf. tableau en annexe) de 0,11 € par repas (- 9,4 %), les tarifs médians de 0,13 € (- 4,6 %) et maximums de 0,24 € (5 %).

Ces tarifs comportent deux grilles, une pour les abonnés, une pour les rationnaires occasionnels. Ces derniers tarifs sont plus élevés car la commune souhaite favoriser la fréquentation régulière. Cet objectif n'est toutefois atteint qu'en partie. En effet, si la part des repas payés sur abonnement demeure largement majoritaire, depuis la rentrée 2015 et la baisse de l'ensemble des tarifs, on constate une hausse de la proportion des repas occasionnels. Celle-ci est passée de 30 % pour l'année scolaire 2014/2015 à 36 % pour l'année scolaire 2017/2018 (cf. tableau en annexe).

Compte tenu de la hausse de 15 % du nombre global de repas servis sur cette période, ce sont près de 30 000 repas supplémentaires qui ont été payés au tarif « occasionnel ». Au-delà des questions de tarifs, le recul des abonnements peut trouver son origine dans le souhait des familles de moduler l'inscription de leurs enfants en fonction des menus proposés. En formule d'abonnement, le nombre d'annulations possibles est en effet limité à quatre par mois, alors qu'il est illimité de manière occasionnelle.

Le forfait d'accueil des enfants allergiques, pour lesquels le repas est fourni par la famille dans le cadre d'un projet d'accueil individualisé, faisait également l'objet d'un tarif différencié en fonction des ressources jusqu'à l'année scolaire 2016/2017. Ce tarif variait en dernier lieu entre 0,65 € et 2,35 €. À compter de la rentrée 2017, il a été facturé selon un tarif unique initialement fixé à 0,50 €.

Pour les secteurs de la petite enfance¹²⁹ et des personnes âgées¹³⁰, le prix des repas est inclus dans le tarif global de prise en charge, sauf pour les ALSH (école maternelle) pour lesquels est appliqué un tarif unique de 2,05 €.

La chambre relève qu'en faisant le choix de réduire la participation des familles au financement du service de restauration scolaire, la commune a favorisé la fréquentation des cantines. La baisse des tarifs contribue à alourdir les charges de fonctionnement du service par l'augmentation du nombre de repas servis et l'apparition de besoins supplémentaires en personnel

¹²⁸ Suite à cette modification, la proportion de repas facturés au tarif plein est passée de 25 % en 2016 à 22 % en 2017.

¹²⁹ En 2017-2018, les repas petite enfance étaient facturés à la commune à 3,572 € TTC, y compris pour les bébés, selon un courrier de la SAEM à la commune (service petite enfance) du 10 novembre 2017.

¹³⁰ En 2018, la prestation alimentaire (petit-déjeuner, deux repas et un goûter) incluse au prix journalier est facturée à 14,85 €.

de service et de surveillance. Cependant, la commune a contribué à l'adapter à sa réalité sociale et aux capacités contributives de ses habitants¹³¹.

6.2.3.2. Les repas en ALSH

Jusqu'en 2017, les repas dans les ALSH (école maternelle) et les goûters servis étaient facturés à la commune avec les repas et les goûters servis en crèche. Elle payait ces repas entre 3,49 € et 3,57 € au cours de la période et percevait auprès des familles des montants de 2 € à 2,05 € par repas.

Les familles commandent désormais directement les repas auprès de la SAEM Occitane de restauration, qui leur facture la prestation. Pour les ALSH en maternelles, le tarif de 2,05 € a été maintenu. Pour les ALSH des enfants de six ans et plus, les tarifs sont identiques à ceux de la restauration scolaire, la commune s'acquittant d'une compensation qui couvre la différence entre le prix unitaire des repas et la participation des familles.

Cet achat direct des repas par les parents auprès du délégataire est le fruit d'une évolution du contrat qui lie la commune à la SAEM. Deux avenants ont été conclus : le premier en juin 2007 pour les accueils de loisirs (école primaire), le second en décembre 2017 pour les accueils de loisirs (en école maternelle).

6.2.3.3. Un coût de revient maîtrisé aux dépends du délégataire

Le tableau joint en annexe 6 fait ressortir un coût de revient net pour la commune de 8,28 € pour l'année 2017 pour un tarif maximum fixé à 4,50 € TTC. Selon l'ordonnateur, ce coût de revient était, en 2013, de 8,55 €.

Au cours de la période, plusieurs facteurs ont concouru à cette évolution :

- une augmentation de la masse salariale du service de 8,50 % avec une évolution plus marquée pendant l'année scolaire 2015/2016 par rapport à l'année précédente (+ 1,3 %) suite à l'augmentation du temps de travail des ATSEM (passage de 1 410 heures à 1 548,5 heures) décidée en septembre 2015 ;
- une augmentation du nombre de repas servis (+ 10,3 %) ;
- une baisse du tarif appliqué aux familles entraînant une hausse de la compensation tarifaire supportée par la commune (+ 11 %) ;
- une diminution importante du coût des repas fournis aux personnels de surveillance et d'animation (- 95,4 %) ;
- une diminution de 5 % du prix facturé des repas scolaires de la SAEM à compter de l'année scolaire 2015/2016 limitant la hausse de la compensation tarifaire : passage de 4,47 € TTC à 4,25 € TTC ;
- le renoncement de la SAEM à la révision du prix du repas pour les années scolaires 2016/2017 et 2017/2018 ;
- une revalorisation de la redevance d'occupation du domaine public due par la SAEM délégataire à compter du 1^{er} septembre 2017 (cf. *infra*).

¹³¹ En 2017, le tarif le plus bas était fixé à 0,97 € à Perpignan (66) et à 0,50 € à Agde (34).

La combinaison de ces différents facteurs met en évidence que c'est le délégataire du service qui a financé la diminution des tarifs appliquée en 2015 en acceptant de revoir son prix de vente des repas scolaires à la baisse.

L'application de la formule de révision incluse dans le contrat de DSP a porté le prix des repas à 4,31 € TTC à compter du mois de septembre 2018 (+ 0,06 €). L'augmentation attendue de la redevance est, quant à elle, incertaine, du fait de la perte de clients extérieurs par le délégataire¹³².

Dès lors, la chambre invite la commune à se montrer attentive à l'évolution du coût de revient net des repas scolaires afin d'en contenir la hausse prévisible¹³³.

S'agissant des coûts de revient nets des repas servis en structures d'accueil de la petite enfance, d'une part, aux personnes âgées, d'autre part, les tableaux joints en annexe font ressortir une relative stabilité pour les premiers et une légère baisse pour les seconds. Cette baisse du coût de revient des repas servis en foyers restaurants provient d'une diminution des dépenses de personnel. Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a indiqué que c'était le résultat d'une nouvelle organisation du service au sein des établissements, et d'un redéploiement des agents¹³⁴.

6.2.3.4. Les repas gratuits et avantages en nature

La commune prend en charge le coût des repas pris par les animateurs et les directeurs des centres de loisirs avec les enfants dont ils assurent l'encadrement. L'ordonnateur a précisé que ces repas gratuits pour les équipes d'animation résultent d'obligations professionnelles ou sont pris par nécessité de service. Dès lors, leur fourniture par la commune n'est pas traitée comme un avantage en nature et n'est donc pas incluse dans l'assiette des cotisations et prélèvements sociaux. Le coût de ces repas est évalué à seulement 310 € en 2017, contre 6 753 € en 2013.

S'agissant en revanche des agents de service en restaurant scolaire, l'ordonnateur a indiqué que la prise de repas sur leur lieu de travail constituait un avantage en nature et qu'il a été déclaré comme tel à partir de 2015. Deux agents bénéficiaient de ces repas jusqu'en 2016. Ce changement de régime, conjugué à l'absentéisme et à la suppression de la restauration le mercredi pendant quatre années scolaires, a entraîné une forte diminution du nombre de repas achetés par la commune pour ses agents (cf. tableau en annexe). La commune a souligné que cette évolution était la conséquence d'une volonté des agents eux-mêmes.

La SAEM facture à la ville des montants différents selon que les repas sont pris par des animateurs (prix HT de 4,171 € en 2017/2018) ou des agents de service (prix HT de 4,029 €), alors que les tarifs de restauration appliqués aux familles sont identiques en période scolaire ou lors des séjours de leurs enfants en ALSH¹³⁵. La chambre invite la commune à faire appliquer par le délégataire les clauses du contrat de DSP qui prévoient un alignement du coût des repas « agents

¹³² Compte rendu annuel d'activité de concession 2017, p.6. La redevance dite « activité privée » est calculée à partir du nombre de repas vendus à des tiers.

¹³³ Après une baisse en 2015 et deux ans de blocage, une hausse consentie à la SAEM ferait augmenter le coût de revient sauf à ce que la commune fasse des économies sur le service.

¹³⁴ 8.47.4. - Le redéploiement des ATSEM, suite au retour à la semaine de quatre jours, participe d'un effort de maîtrise mais le caractère récent de la mesure ne permet pas son évaluation.

¹³⁵ Le contrat de DSP, dans ses annexes relatives aux tarifs, ne traite que le cas des agents de service dont le tarif est celui des repas scolaires.

de service » sur celui des écoliers. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une régularisation sera demandée au prestataire.

6.2.4. Conclusion sur les moyens du service

L'outil de production des repas comme les restaurants scolaires nécessitent des travaux de modernisation. La capacité des cantines a atteint ses limites, au risque d'enrayer la hausse récente de la fréquentation. Les efforts tarifaires qui l'ont enclenchée ont été répartis entre le délégataire, qui a baissé ses prix, et la commune qui compense les tarifs sociaux. Le coût de revient pour la ville n'a d'ailleurs pas augmenté. Cependant, l'extension des capacités d'accueil pourrait conduire, à un modèle organisationnel et économique inchangé, à l'alourdissement des charges de fonctionnement.

6.3. La gestion du service par délégation à une SAEM

Béziers a signé le 1^{er} août 2005 un contrat de DSP avec la société Occitane de restauration. Ce contrat a pris effet le 1^{er} septembre 2005 pour une durée de quinze ans. Il expirera donc le 31 août 2020¹³⁶.

6.3.1. La relation de la commune avec une société anonyme d'économie mixte locale (SAEM) municipale dédiée à la restauration

6.3.1.1. Aux origines de la SAEM, une association loi 1901

La SAEM Occitane de restauration se présente comme l'héritière de l'« association cuisine centrale du biterrois » qui a géré le fonctionnement de la cuisine centrale jusqu'à la mise en place de la DSP, à la rentrée scolaire 2005. Cette association n'a pas été dissoute à la création de la SAEM, mais elle en est devenue le principal actionnaire privé¹³⁷. Selon ses statuts modifiés en 2013, elle regroupe cinq membres désignés par le conseil municipal, un administrateur du CCAS, des représentants des usagers du service de restauration collective ainsi que des personnes qualifiées. Elle dispose de six représentantes au sein du conseil d'administration de la SAEM. Son objet consiste à favoriser les actions en faveur de la nutrition des enfants jusqu'aux personnes âgées, la promotion et le contrôle de l'équilibre alimentaire et de la diététique des repas.

6.3.1.2. La commune est l'actionnaire principal de la SAEM

Le capital social de la SAEM Occitane de restauration est détenu par six communes et par le CCAS. Cette société a pour principal objet l'exploitation d'un service de restauration collective scolaire, de la petite enfance et des personnes âgées, comportant la préparation et la fourniture des repas.

Dès 2005, dans le cadre d'une DSP, la commune a retenu la SAEM pour assurer la restauration sociale, comme la fourniture des repas en EHPAD, en foyers-restaurants et aux bénéficiaires des services de restauration sociale et du portage à domicile. La chambre relève que

¹³⁶ Contrat de délégation de service public, article 2 : Durée.

¹³⁷ 341 000 actions, soit 38,40 % du capital de la SAEM selon le rapport de gestion du conseil d'administration pour l'assemblée générale du 30 juin 2017.

les termes « personnes âgées » ne figurent pourtant dans ses statuts que depuis les modifications apportées par l'assemblée générale extraordinaire du 7 juillet 2017.

La commune possède à elle seule 60,36 % des actions. Conformément à la loi¹³⁸, la participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales est supérieur à 15 %. Il a augmenté en 2008, et s'élève à 888 k€ (cf. tableau en annexe).

Tous les actionnaires publics, de petites communes situées à proximité de Béziers, étaient également les clients à la création de la SAEM. Selon l'ancien ordonnateur, il s'agissait d'assurer à la société un volume d'activité suffisant d'une cuisine centrale d'une capacité supérieure aux seuls besoins de la commune. La chambre relève que, près de 15 ans plus tard, la moitié des communes actionnaires ont mis fin à leurs relations commerciales avec l'Occitane de restauration¹³⁹. L'équilibre économique de l'exploitation de la cuisine centrale, propriété de la commune, s'en trouve modifié.

6.3.1.3. Des liens renforcés entre Béziers et la SAEM

La commune a renforcé ses liens avec la SAEM durant la période sous revue :

- la présidence du conseil d'administration est assurée par l'adjointe au maire en charge de la famille, de la jeunesse, de la petite enfance et de l'école. La vice-présidence est également occupée par un membre du conseil municipal de Béziers, par ailleurs, administrateur du CCAS. Ces fonctions sont rémunérées par la SAEM¹⁴⁰ ;
- le directeur général de la société a connu un arrêt maladie de cinq mois¹⁴¹, puis a démissionné¹⁴² et, de juin 2017 à septembre 2018, la commune a mis à la disposition de la SAEM un cadre des services municipaux pour occuper ces fonctions¹⁴³.

De plus, la chambre relève qu'en 2014 et 2015, la SAEM a effectué des dons de faible montant au profit d'organismes dont l'activité n'était pas mentionné dans son objet social mais permettait à la commune¹⁴⁴ de compléter ses propres actions :

- en 2014, un don de 10 k€ à l'association « SOS Maaloula » qui vient en aide à la commune syrienne éponyme, avec laquelle Béziers a conclu un jumelage en 2015¹⁴⁵ ;
- en 2015, un don de 5 k€ pour la Fondation du patrimoine s'agissant d'un projet de monument en hommage à Casimir-Péret, conduit par la commune.

6.3.1.4. Une information perfectible du conseil municipal

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que les organes délibérants des collectivités actionnaires des SEM se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis, au moins une fois par an, par leurs représentants au conseil d'administration.

¹³⁸ Article L. 1522-2 du CGCT.

¹³⁹ Lignan-sur-Orb, Sauvian et Sérignan.

¹⁴⁰ 5 400 € par an pour la présidente, 600 € pour le vice-président.

¹⁴¹ Compte-rendu annuel de concession 2016, p.15.

¹⁴² Procès-verbal du conseil d'administration de la SAEM du 22 juin 2018.

¹⁴³ Pour la période du 2 décembre 2016 au 9 septembre 2018.

¹⁴⁴ Rapports de gestion du conseil d'administration pour les exercices 2014 et 2015.

¹⁴⁵ Délibération du 22 janvier 2015. La ville a versé deux subventions à cette association en 2015 pour un total de 4,7 k€ et une en 2017 d'un montant de 6,5 k€, selon le compte de gestion.

Or le conseil municipal ne se prononce chaque année que sur le bilan financier de la société, et non sur un rapport de ses représentants au conseil d'administration. Lorsque des modifications ont été apportées aux statuts de la société, en juillet 2017, l'assemblée en a été informée plus d'un an après et de manière succincte¹⁴⁶. Rien n'indique dans les délibérations correspondantes que les dons précités, accordés par la SAEM avec, *a minima*, l'accord des représentants de la ville, majoritaires au sein des instances décisionnelles de la société, aient été portés à la connaissance du conseil municipal¹⁴⁷. Rien n'est mentionné non plus sur la distribution de dividendes aux actionnaires pour un montant de 1,5 M€, alors qu'elle figure au tableau d'affectation du résultat 2017 de la SAEM et que la plus grosse part revient à la ville¹⁴⁸.

La chambre invite l'ordonnateur à s'assurer que les représentants de la commune au conseil d'administration et à l'assemblée générale de la SAEM soient en mesure de satisfaire entièrement aux exigences du CGCT en matière de restitution d'information à l'assemblée qui les a désignés.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur affirme que l'utilisation des fonds distribués par la SAEM à la ville et à l'association cuisine centrale a été clairement explicitée.

La chambre souligne que son observation porte sur l'obligation de respecter les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT. Or, sur ce point, la chambre relève que l'ordonnateur ne précise pas la méthode qu'il entend suivre pour obtenir des représentants de la commune au sein des instances de la SAEM Occitane de restauration qu'ils produisent devant le conseil municipal un rapport annuel qui ne se limite pas à un simple bilan financier succinct, mais aborde les points principaux contenus dans le rapport annuel de gestion présenté devant l'assemblée générale de la société.

6.3.2. Le périmètre et l'économie de la délégation de service public (DSP)

6.3.2.1. Des prestations plus conséquentes dans le contrat qu'en pratique

Le contrat distingue trois sortes de restauration ; la restauration scolaire, la restauration petite enfance (crèches, ALSH – école maternelle – et haltes garderies) et la restauration sociale qui concerne le CCAS. À la conclusion du contrat, cette restauration sociale recouvrait les besoins du portage à domicile de quatre foyers-résidences et de quatre foyers-restaurants¹⁴⁹.

Aux repas, le contrat ajoutait, à la charge du délégataire, des prestations annexes qui sont désormais réalisées en régie par les services communaux ou du CCAS¹⁵⁰.

La chambre relève que cette modification du périmètre initial des prestations déléguées n'a pas fait l'objet d'une modification du contrat, à la différence de la prestation supplémentaire relative à la fourniture de repas pour enfants allergiques ou souffrant d'intolérances alimentaires, laquelle a donné lieu à deux avenants¹⁵¹.

¹⁴⁶ Délibération du 22 octobre 2018.

¹⁴⁷ Délibération n° 5 du 23 juin 2015 et délibération n° 016 du 13 décembre 2016.

¹⁴⁸ Le conseil d'administration du 15 novembre 2017 et l'assemblée générale de la SAEM le 30 novembre 2017 se sont prononcés sur cette distribution de dividendes.

¹⁴⁹ Aujourd'hui un seul EHPAD et deux foyers-restaurants.

¹⁵⁰ Les goûters de la petite enfance en crèches et des personnes âgées en établissement d'hébergement, ainsi que les petits déjeuners de ces dernières.

¹⁵¹ Un premier avenant en 2007 pour prévoir la fourniture de plateaux repas spéciaux et un second en 2008 pour les supprimer.

D'autres prestations relatives à la fourniture de repas froids en cas de sorties scolaires ne sont pas assurées par le délégataire, bien qu'étant initialement prévues à l'article 25 du contrat (cf. *supra*). Enfin, la commune a eu épisodiquement recours à la SAEM pour des prestations alimentaires exceptionnelles de type réceptions ou cocktails, en application de l'article 26 du contrat.

6.3.2.2. Un contrat d'affermage avec clause concessive

Le délégataire s'est vu confier¹⁵² par la commune à la fois l'exploitation d'un équipement existant et la réalisation de travaux de rénovation du bâtiment abritant la cuisine et d'optimisation de l'outil de production. Il lui appartenait de se rémunérer à partir des résultats financiers de l'exploitation du service, dont l'activité était estimée à 404 000 repas par an¹⁵³.

L'article 15 du contrat met à la charge du délégataire des investissements estimés par lui-même dans son offre à 1,65 M€, hors bâtiments modulaires, dont 350 k€ de renouvellement de matériels.

Le contrat a fait l'objet de dix avenants depuis son entrée en vigueur, dont cinq depuis 2015¹⁵⁴.

6.3.2.3. Une délégation de service public dont le chiffre d'affaires est garanti partiellement

Le contrat a certes été conclu suivant la procédure propre aux DSP, mais il contient certaines clauses qui l'apparentent davantage à un marché public. En effet, c'est la commune ou le CCAS et non les usagers qui commandent les prestations et règlent les factures en application de l'article 42, points 2 et 3. C'est en particulier le cas pour la totalité de la restauration sociale et la restauration de la petite enfance, exception faite, depuis 2018, des repas servis en ALSH (en école maternelle). Selon les données 2017, 37 % des repas fournis par le délégataire ne sont pas payés directement, même partiellement, par les familles.

L'ordonnateur fait valoir, pour sa part, que 60 % des recettes perçues par la SAEM proviennent des familles, mais cette proportion ne concerne que la restauration scolaire et extra-scolaire. Si l'on considère l'ensemble des recettes rattachées à la mise en œuvre du contrat de DSP telles qu'elles sont détaillées dans les comptes rendus financiers du délégataire, les familles ne sont directement à l'origine que de 40 % d'entre elles¹⁵⁵.

Le reste provient de la compensation des tarifs sociaux assurée par la ville et du paiement direct par celle-ci des repas servis aux personnes âgées, aux agents communaux dans l'exercice de leurs fonctions de service ou de surveillance, ainsi qu'aux enfants accueillis dans les établissements du secteur de la petite enfance, y compris les goûters en ALSH (en école maternelle).

¹⁵² Aujourd'hui concession de travaux et concession de service : ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

¹⁵³ 459 369 repas produits en 2017 au titre des clauses du contrat de DSP, soit + 13,70 %.

¹⁵⁴ Cette même année, l'avenant n° 6 a abouti à une baisse du prix des repas « cantines scolaires » passé de 4,47 € TTC à 4,25 € TTC, à la demande de la commune. L'autre avenant important de la période sous revue a été adopté en 2017, suite à l'audit réalisé en 2016. Ses multiples dispositions seront évoquées ultérieurement dans le présent rapport.

¹⁵⁵ 39,07 % exactement en 2014, 38,74 % en 2013.

La chambre relève que, hors compensation des tarifs sociaux, 40 % du chiffre d'affaires de la DSP est assuré directement par la commune au titre de la petite enfance et par son CCAS pour la restauration sociale, sans frais de recouvrement pour la SAEM, sans aucun risque d'impayés et sans mise en concurrence au moins tous les quatre ans comme ce serait le cas pour un accord-cadre, le contrat conférant une exclusivité à la SAEM¹⁵⁶.

6.3.2.4. Le risque d'exploitation

Le critère principal qui est utilisé par le juge administratif pour distinguer un marché public d'une DSP est celui du risque d'exploitation¹⁵⁷. Après un arrêt rendu sur le sujet par le Conseil d'État, le 24 mai 2017¹⁵⁸, la cour administrative d'appel de Lyon s'est prononcée à son tour, le 20 septembre 2018, dans une instance opposant une commune iséroise actionnaire d'une SEM de restauration à un opérateur privé¹⁵⁹. Dans ces deux dernières décisions, les juges ont considéré que les contrats conclus en DSP devaient être analysés comme des marchés publics : la part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

Les clauses du contrat de DSP contestées dans l'Isère, telles qu'elles sont reproduites dans l'arrêt précité, comportent de nombreuses similitudes avec le contrat de Béziers conclu avec la SAEM Occitane de restauration. Or les juges ont estimé que non seulement le niveau de prix de base était largement garanti, mais encore que le volume d'affaires de la SEM reposait sur une clientèle essentiellement captive. Du reste, de nombreuses collectivités optent désormais, s'agissant de la restauration collective, pour des accords-cadres.

Dès lors, la chambre invite la commune à tenir compte de l'état du droit et de la jurisprudence avant de procéder au choix d'une procédure de consultation. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique qu'une étude juridique relative à la forme du futur contrat et à ses modalités de mise en œuvre est intégrée au contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui a pris effet en juin 2019.

6.3.2.5. L'utilisation des moyens délégués pour des activités propres au délégataire

Le contrat autorise le délégataire à utiliser les installations et le matériel de la délégation pour confectionner des repas à destination de tiers, dans la limite de 40 % de son chiffre d'affaires. Au regard des indications contenues dans les rapports d'activité du délégataire, ce seuil n'a été franchi qu'une fois au cours de la période sous revue, en 2014 (40,7 % du chiffre d'affaires réalisé hors DSP)¹⁶⁰.

Compte tenu du fait que les prix de repas pratiqués dans le cadre de la délégation sont plus élevés que ceux appliqués aux tiers (cf. *infra*), cette référence au chiffre d'affaires conduit à masquer la proportion réelle des prestations réalisées pour d'autres clients que la commune délégante. En effet, si le seuil était calculé en fonction de l'activité évaluée en nombre de repas livrés, la part des tiers aurait atteint 50 % en 2014.

¹⁵⁶ Article 5.

¹⁵⁷ TA Poitiers, 8 décembre 2016, *SARL Voyages Goujeau*, requête n° 1602479.

¹⁵⁸ CE, 24 mai 2017, *Société Régat*, n° 407213.

¹⁵⁹ CAA Lyon, 20 septembre 2018, *Société SHCB*, req. n° 15LY04042.

¹⁶⁰ Dans le rapport de gestion pour 2014, le conseil d'administration estimait que la SAEM avait « presque respecté la proportion qui nous est imposé de 60 % au moins pour la DSP ».

Une telle proportion apparaît en contradiction avec la clause du contrat en vertu de laquelle l'utilisation de la cuisine centrale par le délégataire à des fins propres « doit, en tout état de cause et pendant toute la durée de la convention, présenter qu'un caractère accessoire par rapport à l'activité principale faisant l'objet du contrat ».

De plus, c'est le pourcentage calculé à partir du chiffre d'affaires qui est utilisé comme clef de répartition des charges pour évaluer le résultat d'exploitation de la délégation. Ainsi, en 2014, le rapport technique et financier précise que 60 % des charges globales de la SAEM ont été affectées à la DSP. Or la chambre relève que la société a consacré, cette année-là, la moitié de ses moyens à confectionner et livrer des repas à d'autres clients que ceux de Béziers.

6.3.2.6. Un calcul de la compensation des tarifs sociaux longtemps avantageux pour le délégataire

Le contrat de DSP qui lie la commune à la SAEM prévoit qu'« en raison du caractère social du service public délégué et des sujétions dudit service public, la collectivité verse au délégataire une compensation financière en contrepartie de l'insuffisance de recettes résultant de la politique tarifaire mise en œuvre (...) ». Cette compensation ne s'applique qu'à la restauration scolaire et extra-scolaire (ALSH). Pour la restauration de la petite enfance et la restauration sociale, le délégataire est payé directement par la commune.

Le contrat initial prévoit que la compensation peut s'appliquer aussi pour la restauration scolaire et extrascolaire des élèves inscrits dans un établissement privé de la commune qui choisirait de faire appel à la cuisine centrale municipale et d'appliquer des tarifs sociaux. Si le rapport technique et financier pour 2015 fait encore apparaître une participation communale de 173 € pour 8 379 repas servis en école privée, le budget prévisionnel de la compensation pour 2018 établi par la SAEM ne recense plus aucune somme attendue à ce titre.

La compensation est calculée en fonction des différentes tranches du tarif des repas scolaires. Elle est facturée à la commune selon une périodicité mensuelle. Les versements correspondent à un douzième des montants réels constatés lors de l'année scolaire précédente, le solde étant versé en septembre. Le montant des repas pris par les agents de service des restaurants scolaires est intégré à ce chiffre, mais leur nombre est insignifiant (six en juin 2017). Pour l'année scolaire 2016/2017, le montant total de la compensation due par la commune s'élevait à 382 225,48 € TTC. Pour l'année 2017/2018, la commune a procédé à une augmentation de crédits de 62 914 € au titre de « la compensation pour l'achat de repas » par décision modificative du budget adoptée le 24 septembre 2018. En effet, si le montant dû annuellement par la commune à la SAEM au titre de la compensation des tarifs sociaux est resté stable en début de période (2012-2014), il connaît une hausse régulière depuis 2016 (cf. annexe 6). La commune évalue la hausse à 107 k€ entre 2015 et 2018, soit 30 %.

En dépit de la baisse de plus de 5 % du prix de vente des repas scolaires par la SAEM à la rentrée 2015, le montant des compensations tarifaires versées par la commune au délégataire pour ces repas, qui avait légèrement diminué en 2015, a augmenté de 3 % en 2016 et de 8 % en 2017.

Jusqu'au 1^{er} septembre 2017, date d'entrée en vigueur des modifications apportées au contrat par un avenant n° 7, le montant de la compensation des tarifs des cantines était égal à la différence entre le coût total des repas servis et le montant des recettes perçues par le délégataire auprès des usagers.

Le coût des impayés était donc intégralement supporté par la ville, et non par la SAEM, alors que celle-ci devait, aux termes du contrat, assurer leur gestion à ses risques et périls¹⁶¹. Depuis l'année scolaire 2017/2018, la compensation accordée par la commune est déterminée en fonction de la recette théorique calculée par la différence entre le tarif appliqué aux familles et le prix de vente par la SAEM. Ainsi, les impayés éventuels restent à la charge du délégataire. Toutefois, la chambre relève que ce risque est minoré puisque la ville apporte une compensation, que le prix du repas soit encaissé ou pas par la SAEM.

6.3.2.7. Des clauses d'ajustement et de révision des prix revues en faveur de la commune

Le contrat comporte les prix unitaires de repas servis dans les différents périmètres de la délégation. Ces prix ont été fixés initialement sur une base annuelle totale de 404 000 repas, ci-après dénommée la « base initiale ».

Il prévoyait également des prestations annexes dont ne subsistent que les goûters pour la petite enfance. Les petits déjeuners et goûters de la restauration sociale ont fait l'objet d'une reprise en régie par le CCAS avant la période sous revue.

6.3.2.8. Une clause d'ajustement révisée en 2017

S'agissant de l'ajustement éventuel des tarifs, l'article 38 du contrat fixait une double condition liée à la variation du nombre de repas effectivement distribués. Celle-ci devait atteindre un taux d'au moins 10 % calculé par rapport, d'une part, à la « base initiale » repas, d'autre part, au nombre de repas de l'année précédente.

Par l'avenant n° 9 au contrat entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017, cette clause a été simplifiée. La variation de 10 % se calcule désormais en fonction de la seule base initiale. Le contrat classe les différents postes constitutifs du prix unitaire en deux catégories : la première correspond aux charges variables qui sont proportionnelles au nombre de repas, la seconde aux charges fixes. Cette seconde catégorie de coûts, calculée initialement sur la base de 404 000 repas annuels, auraient dû faire l'objet d'un ajustement à partir de l'évolution du volume. En effet, en 2017, 459 369 repas ont été servis, soit une augmentation de 13,70 % par rapport au nombre inscrit au contrat.

La chambre relève que cette modification est de nature à mieux préserver les intérêts de la commune dans un contexte de hausse de fréquentation, sous réserve qu'elle soit mise en œuvre. Elle l'invite donc à la vigilance sur ce dernier point.

6.3.2.9. Une clause de révision ajustable aux circonstances

La clause de révision des prix figurant à l'article 39 du contrat fait appel à deux indices Insee relatifs aux prix à la consommation et aux salaires. En raison des changements qui ont affectés ces derniers depuis la conclusion du contrat, la formule a fait l'objet de deux modifications par voie d'avenant, dont le dernier a été adopté le 24 septembre 2008 par le conseil municipal.

¹⁶¹ Articles 3 et 42.1 du contrat.

Le contrat stipule que la progression de prix résultant de la formule de révision constitue une augmentation « plafond » et que, d'un commun accord, les parties peuvent convenir d'une augmentation inférieure au dit plafond.

Cette clause a permis à la commune d'obtenir une baisse des prix de repas scolaires à compter de la rentrée scolaire 2015, et de bloquer la révision du tarif pour les deux rentrées suivantes, soit 2016 et 2017.

La chambre constate que la commune a obtenu, en avançant les seuls motifs de « bonne gestion financière de la SAEM » et le caractère de service public des prestations¹⁶², une baisse de tarif suivie d'un blocage des prix pendant deux exercices.

6.3.2.10. Le paiement direct pour la restauration petite enfance et la restauration sociale

Les modalités d'accès au service et la tarification afférente varient en fonction du degré d'autonomie et des préférences des usagers. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont accès à un tarif réduit compensé par le conseil départemental auprès du CCAS (cf. annexe 6).

Les repas servis dans les restaurants clubs sont achetés, en 2017, 5,047 € TTC à la SAEM et vendus aux usagers 6,50 € TTC, l'écart correspondant à la prise en charge par l'utilisateur d'une partie coût du service des repas.

Des repas au menu amélioré sont proposés plusieurs fois par an, à un tarif double du tarif normal. Sous réserve d'un accord préalable du conseil départemental, les usagers disposant de faibles revenus peuvent bénéficier d'un tarif réduit (cf. annexe 6), la différence étant couverte par une participation départementale versée directement au CCAS.

Pour le portage à domicile, à l'exception des petits déjeuners et des goûters servis à l'EHPAD¹⁶³, les repas sont fournis par la SAEM pour un prix d'achat de 5,65 € TTC. Compte tenu des frais de portage, ces repas sont facturés 8,20 € au tarif plein¹⁶⁴. Les repas sociaux gériatriques constituent, en volume, la seconde activité de la SAEM derrière les repas scolaires¹⁶⁵.

6.3.2.11. Des redevances revalorisées en 2017 mais non assujetties à la TVA

Le contrat de DSP prévoit deux redevances distinctes à la charge du délégataire, dont le montant est calculé en fonction du nombre de repas produits : la première concerne l'ensemble de son activité, la seconde seulement son activité privée entendue comme la production de repas pour des tiers.

¹⁶² Avenant n° 6 au contrat conclu en mai 2015.

¹⁶³ Initialement inclus dans le contrat de DSP conclu en 2005, article 18 et annexe IV : besoin estimé à 64 000 petits déjeuners et 54 000 goûters par an.

¹⁶⁴ Les repas servis dans les restaurants clubs sont achetés (2017) 5,047 € TTC à la SAEM sont vendus aux usagers 6,50 € TTC. Les frais de portage étant plus élevés, le CCAS facture les repas en 8,20 € alors qu'il les achète 5,65 € TTC.

¹⁶⁵ Compte rendu d'activité de la convention de DSP pour 2017.

Une redevance pour occupation des locaux calculée en fonction de tous les repas

Le contrat conclu en 2005 entre la commune et la SAEM prévoyait donc qu'en contrepartie de la mise à disposition des bâtiments et équipements de la cuisine centrale, la SAEM Occitane de restauration verserait à la ville une redevance forfaitaire et non révisable. Son montant était fixé à 0,087 € HT par repas facturé, avec un minimum annuel fixé à 35 k€ HT.

Ce montant était calculé à partir du nombre estimé de repas à servir dans le cadre du contrat, soit la « base initiale ». La redevance n'était donc assise que sur la part d'activité relevant de la DSP, et non sur l'ensemble de celle-ci. Par ailleurs, une telle redevance avait vocation à être indexée.

Par avenant n° 7 conclu le 6 juillet 2017, la commune et la SAEM ont procédé à plusieurs ajustements des dispositions de l'article 41.5 du contrat concernant la redevance pour occupation des locaux, lesquelles sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2017 :

- la redevance est désormais calculée à partir de l'ensemble des repas produits par la SAEM, en DSP ou hors DSP ;
- le montant de la redevance par repas a été porté à 0,10 € HT ;
- ce montant est révisé annuellement ;
- son versement s'effectue en fonction du montant de l'année N-1 et plus en fonction du minimum prévu au contrat.

La chambre relève que ces modifications constituent pour la commune une amélioration indéniable des clauses initiales du contrat s'agissant de la redevance d'occupation.

Une redevance d'intéressement revalorisée

L'article 41.6 du contrat prévoyait le versement par le délégataire d'une redevance d'utilisation des locaux et matériels mis à sa disposition par la ville pour fabriquer et distribuer des repas à des clients tiers. Cette redevance, initialement calculée par l'application d'un forfait repas de 0,087 € HT au nombre des repas vendus, était assortie d'un engagement minimal annuel de 19 140 € HT. Le même avenant n° 7, qui a modifié la redevance d'occupation, a porté à 0,20 € HT ce forfait repas à compter du 1^{er} septembre 2017, et prévu sa révision selon les mêmes dispositions que celles qui s'appliquent au prix des repas.

Compte tenu de la baisse du nombre de repas vendus à des tiers, constatée en 2017, cette revalorisation n'a permis que de limiter la baisse de cette redevance d'intéressement de 2 k€ soit - 3 % (cf. tableau en annexe).

Les redevances perçues par la commune constituent une rémunération du service de mise à disposition de biens et une association aux résultats de l'exploitation. Elles sont dès lors assujetties à la TVA au taux en vigueur. Sous réserve de l'avis des services fiscaux, la commune ne pouvait pas bénéficier d'office de la franchise en base de TVA prévue par l'article 293 B du code général des impôts du fait de la réalisation d'un chiffre d'affaires afférent à des prestations de services supérieur au seuil réglementaire.

Or la chambre relève que les titres de recettes émis par la commune pour percevoir ces redevances jusqu'en 2017, dénommées respectivement « activités déléguées » et « activités

privées », comportaient des montants hors TVA Elle l'invite à se rapprocher des services des finances publiques afin de régulariser sa situation. L'ordonnateur s'y est engagé.

Outre les redevances de mise à disposition et d'intéressement évoquées ci-dessus, la commune pouvait proposer d'inclure au contrat une redevance de contrôle destinée à faire participer le délégataire aux frais de contrôle de l'exécution du contrat, tels que ceux qu'elle a engagés, en 2016, pour réaliser un audit. À l'inverse des précédentes, cette redevance n'a pas à être soumise à la TVA. Si la commune estime réunies les conditions d'une poursuite de la gestion du service en DSP au terme du contrat actuel, la chambre l'invite à prévoir une telle redevance, et à l'indexer.

6.3.3. Le suivi de la délégation

Le contrat prévoit que le contrôle de la collectivité sur le délégataire repose sur le rapport annuel produit par celui-ci, ainsi que sur les vérifications opérées par les agents de la collectivité, ou pour son compte. D'autres dispositions concernent l'association des usagers de la restauration au contrôle du service.

6.3.3.1. Les rapports annuels d'activité

Les rapports annuels ont été produits par le délégataire au cours de la période et ont été soumis à la commission consultative des services publics locaux et au conseil municipal.

Pour la détermination des produits et des charges directs et indirects imputés au compte de résultat de l'exploitation du service, c'est le chiffre d'affaires qui est utilisé pour définir la clé de répartition entre l'activité déléguée et l'activité privée de la SAEM. Cette clé a été appliquée sur plusieurs postes par la direction générale de la SAEM jusqu'à l'exercice 2015. Pour les exercices 2016 et 2017, les comptes rendus annuels ont été présentés sous une forme trop synthétique qui ne fait même plus ressortir de résultat d'exploitation pour la DSP. Les chiffres et analyses concernent l'ensemble de l'activité et pas seulement le périmètre délégué (cf. tableau en annexe).

Comme indiqué *supra*, cette pratique ne garantit pas une appréciation exacte des résultats de la DSP, d'autant plus que le pourcentage retenu pour chaque exercice (60 % en 2014, 61 % en 2015) n'a pas été appliqué uniformément sur tous les postes du bilan financier de la SAEM qui étaient concernés. Ainsi, s'agissant des charges de personnel, si le pourcentage est respecté pour l'exercice 2014, il ne l'est pas pour 2015 pour lequel les charges imputées au compte de la DSP correspondent en réalité à 66 % des dépenses de cette nature. Le montant de redevance versé par le délégataire est entièrement imputé au budget de l'activité déléguée alors que la part d'intéressement concerne son activité privée. Sur ce poste comme sur d'autres bien plus importants tels que les achats alimentaires, seule l'utilisation d'une clé de répartition calculée en fonction de la nature de l'activité aurait permis à la commune de disposer d'indications sincères et fiables sur le résultat de l'exploitation du service délégué.

Enfin, comme tout délégataire, la SAEM est soumise à une obligation de maintien du potentiel productif en bon état de fonctionnement. La commune, quant à elle, se doit de contrôler périodiquement la cohérence entre les inventaires physiques des biens et les éléments figurant dans la comptabilité du délégataire. Sur ce point également, les éléments produits par le délégataire

apparaissent insuffisants pour répondre à l'obligation contractuelle de réaliser chaque année un état contradictoire des locaux et équipements¹⁶⁶.

À l'approche du terme du contrat, la chambre invite la commune à obtenir de son délégataire la production de rapports conformes à ses stipulations, et à mettre en place un comité de gestion qui doit se réunir tous les six mois, conformément à l'article 50. L'ordonnateur s'y est engagé.

6.3.3.2. L'audit réalisé en 2016

La commune a diligenté, en prévision de l'échéance du contrat conclu avec la SAEM, un « diagnostic de la restauration scolaire, péri et extra-scolaire et petite enfance à Béziers avec préconisation et perspectives ». Cet audit portait à la fois sur la partie du service de restauration déléguée à la SAEM et sur celle que mettent en œuvre la commune et son CCAS¹⁶⁷.

Suite à cet audit, la commune a, dans un premier temps, mis en œuvre les sanctions pécuniaires pour non-respect de règles tenant à l'hygiène, prévues par les articles 50 et 53 du contrat, lesquelles ont donné lieu à l'émission de deux mandats, en juillet et en septembre 2016, pour des montants respectifs de 11 k€ et 19 k€.

Dans un second temps, la commune a obtenu de la SAEM la conclusion d'un avenant n° 7, approuvé à l'unanimité par le conseil municipal le 27 juin 2017, et qui met en œuvre plusieurs des préconisations de l'audit concernant, d'une part, la prestation alimentaire, d'autre part, les aspects juridiques et financiers de la DSP précédemment évoqués concernant la compensation des tarifs réduits, les redevances versées à la commune et les paramètres d'évolution des prix.

Le cabinet conseil avait prévu que l'augmentation de la fréquentation permettrait à la commune d'obtenir une nouvelle baisse du prix des repas scolaires à compter du 1^{er} septembre 2016 après celle de 2015, suite à la modification de la clause d'ajustement. Non seulement ce ne fut pas le cas, mais ce prix a augmenté à compter du 1^{er} septembre 2018.

Les modifications apportées au contrat ont permis de rétablir l'équilibre de celui-ci dont les dispositions initiales étaient très favorables au délégataire, et d'engager la SAEM dans une démarche de recherche d'une meilleure qualité de prestations plus à même de répondre à l'attente des usagers et d'assurer leur sécurité alimentaire.

S'agissant de la part du service assurée en régie par la commune, la chambre relève que celle-ci n'a pas encore mis en œuvre l'ensemble des préconisations de l'audit. Sont concernés, par exemple, le mixage des repas des jeunes enfants dans les offices des crèches, la généralisation du libre-service pour l'élémentaire, la réorganisation du service des repas pour en réduire le coût ou encore la rédaction et la mise en œuvre d'un plan de maîtrise sanitaire et d'un plan de prélèvement d'échantillons témoins dans les restaurants scolaires.

Dans sa réponse écrite, s'agissant du libre-service des repas aux enfants des écoles élémentaires, l'ordonnateur indique que sa généralisation est en cours dans les restaurants scolaires qui le permettent, et qu'il sera prévu dans les restaurants en cours d'extension.

¹⁶⁶ Article 9 du contrat de DSP.

¹⁶⁷ Le cabinet retenu a rendu compte au maire des dysfonctionnements qu'il avait relevés en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire dès le 30 juin 2016 avant de présenter, le 18 juillet, l'ensemble de ses constats et recommandations.

6.3.3.3. Un manque d'association des usagers au contrôle du service

Le contrat de DSP prévoit que le règlement du service de la restauration scolaire est annexé au contrat et remis aux parents d'élèves au moment de l'inscription de leurs enfants au service. Il est stipulé que ce règlement informe les usagers de la faculté qui leur est offerte de prendre connaissance du contrat, et d'exprimer leur avis sur le service rendu par le délégataire.

Ce dernier doit consigner dans un cahier spécial l'ensemble des avis émis par les usagers qu'il remet à chaque réunion de la commission des menus¹⁶⁸. Celle-ci doit comprendre des représentants du délégataire, des services communaux de santé et des affaires scolaires, des médecins de la protection maternelle et infantile et des fédérations de parents d'élèves. Elle doit se réunir à la rentrée de chaque période de vacances scolaires pour examiner les menus proposés par le délégataire pour la période de classe qui s'ouvre.

La chambre relève, qu'en pratique, le règlement adopté en dernier lieu, en 2017, pour la restauration scolaire ne comporte aucune indication relative au contrat de DSP et ne prévoit pas la participation des représentants de parents d'élèves aux travaux de la commission des menus¹⁶⁹. Les représentants des parents d'élèves sont invités à la commission par le service municipal de l'action éducative. L'accès aux locaux de restauration des délégués élus des parents d'élèves nécessite l'accord préalable du maire ou de son adjoint¹⁷⁰. La commune a indiqué que l'EHPAD « Les Cascades », qui se fournit auprès de la cuisine centrale, traite des questions relatives à la restauration au sein de son conseil de la vie sociale.

S'agissant de la restauration scolaire, l'ordonnateur a confirmé qu'il n'existait pas de commission consultative associant les usagers, renvoyant cette mission, pour l'avenir, à l'association « Cuisine centrale du biterrois », principale actionnaire privée de la SAEM Occitane de restauration (cf. *supra*). Par ailleurs, l'obligation d'afficher dans les lieux de restauration les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas publiées sous la forme d'une charte n'est pas respectée¹⁷¹. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que cette obligation a été rappelée et s'est engagé à mettre le règlement de service en conformité avec les dispositions du contrat de DSP en introduisant dans ce document toutes les indications utiles concernant les canaux permettant aux usagers du service d'exprimer leurs avis ou réclamations.

6.4. La performance du service

6.4.1. La performance économique

6.4.1.1. Une activité déléguée bénéficiaire en dépit de tarifs en baisse

La commune n'a pas exigé de la SAEM Occitane de restauration la mise en place d'un outil de comptabilité analytique. Pour estimer les gains que retire le délégataire de la vente des repas, la commune s'en remet donc à la clé de répartition, définie par la SAEM, sur la ventilation des charges totales, en fonction du nombre de repas ressortant de chacun de ces périmètres.

¹⁶⁸ Selon l'ordonnateur ce cahier spécial n'existe pas et le « portail famille » du site internet de la ville n'offre pas de lieu d'expression.

¹⁶⁹ Composition fixée par l'article 4 du règlement du 26 juillet 2017.

¹⁷⁰ Article 10 du règlement du 26 juillet 2017.

¹⁷¹ Article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime – réponse de la commune par courriel du 12 décembre 2018.

L'année 2015 a été choisie pour cette estimation en raison de la disponibilité des données, les comptes d'exploitation des années suivantes n'étant pas joints aux rapports d'activités, et parce qu'il s'agit de l'année charnière de la période du fait de la baisse du prix des repas scolaires, appliquée à la rentrée de septembre.

tableau 7 : Calcul du gain moyen par repas servi en DSP

	Périmètre de la restauration			
	Scolaire	ALSH	Petite enfance	Personnes âgées
Nombre de jours d'ouverture	139	79	232	365
Moyenne de repas par jour	1 871	41	167	369
Moyenne de repas par an	260 085	3 207	38 856	134 613
Dépenses totales	945 937	11 665	141 322	489 596
Recettes totales	1 091 828	9 994	153 192	653 671
Gain net par repas en €	0,56	-0,52	0,31	1,22

Source : CRC d'après CRAC 2015 de l'Occitane de Restauration

Sous cette réserve méthodologique, le tableau ci-dessus montre que le bénéfice du délégataire est variable en fonction des bénéficiaires des repas qu'il vend, la restauration sociale apparaissant comme le secteur le plus profitable¹⁷². S'agissant de l'évolution constatée depuis 2015, elle reflète les conséquences, pour les dépenses, du renchérissement du coût des achats alimentaires consécutif au choix d'une qualité supérieure et, pour les recettes, d'une hausse dans le secteur scolaire engendrée par une plus forte fréquentation des cantines.

La dynamique des dépenses, de plus de 8 % entre 2015 et 2017, l'emporte sur celle des recettes, estimée à 5,5 %. La chambre relève que l'activité déléguée est demeurée bénéficiaire durant trois années scolaires après la baisse de 5 % du prix des repas, confirmant le caractère très profitable qui la caractérisait jusque-là.

S'agissant des marchés conclus avec des tiers, en revanche, au regard des prix pratiqués par d'autres opérateurs économiques répondant à la commande publique en matière de restauration pour la même zone géographique¹⁷³, la SAEM n'apparaît pas en mesure d'augmenter sensiblement ses tarifs, sauf à s'exposer à la perte des clients qui lui restent après les années 2015 à 2017 (cf. *infra*).

La chambre invite la commune à prévoir lors du nouveau contrat une clause relative à la mise en place d'une comptabilité analytique.

6.4.1.2. La perte de marchés extérieurs en dépit de tarifs plus avantageux

L'annexe du rapport annuel 2016 fait ressortir le fait que si la SAEM a gagné sept marchés de restauration scolaire au cours du seul premier semestre 2014, elle n'en a obtenu qu'un par an

¹⁷² La restauration sociale génère 34,24 % des recettes alors qu'elle ne représente que 31 % des repas servis en DSP.

¹⁷³ En 2016, un concurrent de la SAEM par son implantation géographique proche a conclu un marché de quatre ans pour des quantités de l'ordre de 100 000 repas annuels au tarif de 2,51 € TTC le repas scolaire standard (non biologique).

en 2015 et 2016, années au cours desquelles elle a perdu dix clients. Cette baisse du nombre de repas vendus à des tiers s'est poursuivie en 2017, avec un écart de 31 % par rapport au nombre de ventes enregistrées en 2014.

Selon le rapport 2017, la SAEM a répondu à quatre consultations concernant des marchés publics de restauration sans être retenue une seule fois alors que certaines de ces consultations étaient lancées par ses anciens clients¹⁷⁴, dont Sérignan, qui est l'un de ses actionnaires.

La concurrence à laquelle l'opérateur biterrois se trouve confronté s'est accrue durant la période avec l'implantation, en 2014, sur le parc d'activité économique de la communauté d'agglomération de Béziers « Porte de Sauvian », de l'une des dix plus grosses entreprises françaises du secteur de la restauration collective, qui réalise un chiffre d'affaires dix fois supérieur à celui de la SAEM et prévoyait de produire, sur ce site, 3 500 repas par jour dès 2015. Au demeurant, l'une des consultations évoquées ci-dessus, lancée par une communauté de communes de l'ouest du biterrois, a été remportée par cette société, dont l'outil de production moderne est situé à neuf kilomètres à peine de la cuisine centrale de Béziers.

Dans le secteur des repas médico-sociaux, le déclin du chiffre d'affaires entamé en 2010 s'est stabilisé depuis 2014 en se réduisant au périmètre de la DSP et d'une association biterroise d'aide au maintien à domicile. Le portefeuille de clientèle privée de la SAEM a quasiment disparu au cours de la période dans la mesure où, outre l'association précitée, il n'est plus constitué que d'un seul restaurant d'entreprise (cf. tableau en annexe).

S'agissant des prestations à destination des tiers, le contrat de DSP prévoit que les prix sont fixés par le délégataire. La commune délégante doit être informée, ainsi que du nombre de repas réalisés, dans la mesure où, pour les services fournis à d'autres collectivités publiques, les contrats doivent lui être soumis pour accord, express ou tacite à l'expiration d'un délai d'un mois, avant leur signature sous peine d'une sanction pécuniaire¹⁷⁵.

En 2017, selon le compte rendu annuel d'activité établi par le délégataire, le chiffre d'affaires imputable aux repas livrés aux tiers s'élevait à 915 054 €, soit 3,057 € HT par repas. Les auteurs de l'audit réalisé en 2016 avaient procédé à ce calcul pour l'exercice 2015 et obtenu le même résultat. À partir d'un échantillon de cinq communes clientes de la SAEM entre 2014 et 2017, dont une est également actionnaire, la chambre estime que le prix moyen appliqué par la société se situe à 2,664 € HT, soit 2,81 € TTC, pour des repas scolaires livrés à des cuisines satellites, prestation comparable à celle dont bénéficie Béziers. Le tarif le plus récemment pris en compte à travers un marché conclu par la SAEM en mai 2017, s'élève à 2,77 € TTC. La même année, le prix payé par Béziers pour les repas scolaires était fixé à 4,25 € TTC. En 2005, avant la réalisation des travaux de rénovation, il était fixé par le contrat de DSP à 3,81 € TTC.

Interrogé sur cet écart de 1,44 € TTC, soit 51 %, l'ordonnateur a indiqué qu'il pouvait s'expliquer par les différences tenant, d'une part, à la nature du contrat, d'autre part, à la durée de ces contrats. Dans le cas de Béziers, une DSP conclue pour 15 ans avec les exigences qui s'y rattachent serait plus exigeante pour la SAEM que les marchés de prestations conclus avec les tiers pour des périodes beaucoup plus courtes.

¹⁷⁴ Cas de la commune de Valras-Plage cliente en dernier lieu de 2013 à 2015 pour les repas scolaires et petite enfance.

¹⁷⁵ Article 8 du contrat. Selon l'audit réalisé en 2016, cette procédure d'information préalable n'était pas respectée.

D'autres éléments sont toutefois à prendre en compte :

- le nombre de repas concernés par les marchés conclus avec de petites communes sont parfois très faibles¹⁷⁶, privant les clients d'un éventuel effet volume ;
- les distances à parcourir pour assurer les livraisons aux communes autres que Béziers peuvent, dans certains cas, peser sur le coût de la prestation ;
- les frais d'encaissement du prix des repas acquitté par les familles demeurent à la charge des clients alors que pour Béziers ils constituent une charge pour la SAEM en tant que délégataire¹⁷⁷.

La chambre constate que la part du chiffre d'affaires de la SAEM provenant de son activité hors DSP n'a jamais été aussi faible qu'en 2017 où elle ne représentait plus que 31,7 %. Le subventionnement indirect de l'activité privée par les profits générés par l'activité déléguée ne suffit plus à conquérir de nouveaux marchés, et ceci d'autant plus que les paramètres économiques ne semblent pas être les seuls en cause tant les attentes des populations à l'égard d'un service de restauration, en particulier scolaire, sont fortes.

6.4.2. La performance organisationnelle

Outre le service et l'animation des repas, ainsi que l'entretien des locaux, il revient à la ville, au moyen du règlement adopté en conseil municipal, de déterminer l'éventail des menus proposés aux écoliers ainsi que les modalités d'inscription au service de restauration scolaire et extrascolaire. Elle doit également, en sa qualité de délégante, fixer les tarifs appliqués aux usagers ainsi que les paramètres de leur évolution. En l'occurrence, depuis une délibération prise le 16 mai 2017, la revalorisation annuelle a pour référence un indice mensuel publié par l'Insee.

6.4.2.1. Les inscriptions pour les scolaires

L'inscription au service de restauration scolaire et extrascolaire et la détermination du tarif applicable aux familles au vu des justificatifs présentés sont gérées par la commune. Les dossiers de demande d'inscription à la restauration scolaire ou en accueil de loisirs doivent être déposés auprès des guichets « familles-animation » de la commune installés dans quatre maisons de quartiers réparties sur son territoire¹⁷⁸.

Que l'inscription au service soit souscrite par abonnement comme en occasionnel, les familles qui ne peuvent justifier de la « qualité de contribuable biterrois » se voient appliquer depuis 1998 le tarif le plus élevé de la grille correspondante¹⁷⁹. Cette modulation des prix en fonction du lieu de résidence des usagers apparaît conforme à la jurisprudence du Conseil d'État¹⁸⁰. Des exceptions à l'application du tarif le plus fort sont prévues pour les élèves scolarisés en unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS), anciennement CLIS, et pour les situations de placement¹⁸¹.

¹⁷⁶ Moins de 6 000 repas par an pour les écoles et l'ALSH dans le cas du marché conclu en 2017 à 2,77 € TTC.

¹⁷⁷ Le contrat initial, annexe 12, estimait ce coût à 86 600 € soit 0,214 € par repas pour 404 000 repas annuels. À Agde, pour 172 274 repas vendus durant l'année scolaire 2016/2017, le délégataire chiffre le coût à 0,25 € HT par repas.

¹⁷⁸ Sous pli cacheté. Pour bénéficier de tarifs réduits, les familles doivent produire un document récent de la caisse d'allocations familiales faisant apparaître le quotient familial. L'inscription est à renouveler chaque année. Les guichets sont : Albert Camus, Georges Brassens, Vaclav Havel et Martin Luther King à raison de deux agents par site.

¹⁷⁹ Délibération CM150505D030 du 5 mai 2015.

¹⁸⁰ CE, 5 octobre 1984, *Préfet de l'Ariège*, req. n° 47875.

¹⁸¹ Application du tarif n° 5, le deuxième moins élevé.

La chambre invite l'ordonnateur à mettre en place une procédure de contrôle interne qui écarte tout risque d'attribution induite d'un tarif réduit.

6.4.2.2. Des procédures de réservation et de paiement dématérialisées

Depuis la rentrée scolaire 2015, la commune a mis en place un « portail famille » sur son site internet qui offre une solution de gestion intégrée des commandes, des réservations et des annulations des repas scolaires et extrascolaires. Pour autant, le logiciel utilisé ne permet pas de connaître le nombre d'inscrits au service par année scolaire.

Selon l'ordonnateur, les paiements par internet sont en constante augmentation (cf. tableau en annexe). Toutefois, le délégataire rencontre des difficultés avec l'éditeur du logiciel (cf. *supra*), ce qui ferait obstacle à l'utilisation du portail pour améliorer la communication envers les usagers du service.

Les réservations de repas peuvent être annulées par internet *via* le « portail famille » jusqu'au jour du service à une heure ou aux guichets du délégataire ou par téléphone au plus tard la veille avant 12 heures. En cas d'annulation, la famille dispose d'un avoir lui permettant de procéder à une nouvelle réservation. Pour les abonnés, la récupération du montant des repas annulés intervient le mois suivant.

Le contrat prévoit que les procédures et frais de recouvrement des impayés auprès des usagers défaillants sont à la charge du délégataire. Toutefois, l'ordonnateur a indiqué que, compte tenu du fait que le délégataire refuse la réservation des repas si les précédentes n'ont pas été payées, ces impayés sont marginaux : 24 cas recensés en 2017 pour un montant total de 1 479,54 €. Dès lors, le risque d'exploitation afférent est quasi-inexistant.

6.4.2.3. Le règlement du service ne traite pas des oublis de réservation

Le règlement intérieur de la restauration scolaire et extrascolaire, adopté en 2017, prévoit que, sans inscription préalable, un enfant ne peut pas être admis en restauration. En revanche, il ne traite pas du cas plus fréquent de l'écopier dont la famille n'a pas réservé le repas en temps et en heure.

L'ordonnateur a confirmé qu'un enfant non inscrit ne peut être admis, tout en précisant que si les parents d'un enfant inscrit au service ont oublié, exceptionnellement, de s'affranchir du paiement du repas du jour, il est tout de même pris en charge par le responsable du restaurant scolaire. En effet, le contrat de DSP prévoit que seule la commune détient le droit d'autoriser ou pas l'admission des usagers dans les restaurants où sont servis les repas.

La chambre invite la commune à compléter le règlement du service sur la question des oublis de réservation en veillant à faire primer l'intérêt des enfants¹⁸².

¹⁸² Certaines communes ont déterminé un montant majoré de prix de repas dans leur grille tarifaire qui leur permet de dissuader les oublis de réservation tout en instaurant une procédure transparente de traitement de tels cas : règlement de l'interclasse et de la restauration dans les écoles publiques de la ville de Bordeaux du 9 juillet 2018 : majoration de 2,65 €.

6.4.2.4. Une amélioration de la sécurité alimentaire à poursuivre

La sécurité alimentaire des repas servis en restauration collective est assurée par un ensemble de règles européennes et nationales dont le non-respect est susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité en cas de TIAC (toxi-infections alimentaires collectives) affectant les usagers de son service de restauration¹⁸³. La commune et son délégataire doivent poursuivre les efforts entrepris depuis 2016 pour relever leurs niveaux d'exigence en matière d'hygiène et garantir la conformité de leurs procédures.

6.4.2.5. Les améliorations relevant de la SAEM délégataire

Les repas livrés dans les différents périmètres du service de restauration communal sont réalisés en liaison froide depuis l'installation de la SAEM dans ses locaux actuels, en 1986.

L'audit du service réalisé en juin 2016 a débouché sur la production d'un rapport préliminaire relevant des dysfonctionnements relatifs à l'hygiène, et sur la formation de l'ensemble du personnel de cuisine par le laboratoire départemental vétérinaire, prestataire de la SAEM pour les analyses de contrôle mensuelles d'échantillons de repas. Des cas de dates de fabrication de plats attribuées en fonction des dates prévisionnelles de consommation afin de paraître conformes au délai de conservation ont été relevés¹⁸⁴.

Si la commune n'a pas décidé d'une fermeture temporaire du service de restauration, des pénalités financières pour non-conformité des repas aux règles d'hygiène ont été appliquées au délégataire en juillet et septembre 2016. Compte tenu du barème de ce type de sanction fixé par le contrat de DSP, soit 1 000 € par jour après mise en demeure restée sans effet pendant cinq jours, les défauts relevés concernaient des périodes de 11 et 19 jours. Depuis cet épisode, plusieurs améliorations techniques ont été apportées par la SAEM.

D'autres préconisations de l'audit restent à mettre en œuvre, telles que l'arrêt des mixages d'aliments destinés aux crèches et un report de l'opération vers les cuisines satellites, un meilleur contrôle des fournisseurs (enregistrement des défauts dans les livraisons, contrôles de qualité sur place et établissement de cahiers de charges), la réalisation d'un plan de production ainsi que d'un plan de formation des personnels¹⁸⁵ et l'identification des produits allergènes.

La chambre invite la commune à faire en sorte que le délégataire se mette sans délai en conformité avec la réglementation. Le motif avancé selon lequel l'étiqueteuse dont est équipée la SAEM ne lui permettrait pas de respecter son obligation d'informer les usagers de la présence éventuelle de produits allergènes dans les plats qu'elle confectionne¹⁸⁶ serait irrecevable en cas d'accident grave¹⁸⁷.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la SAEM négocie l'achat d'un matériel permettant le bon étiquetage des barquettes, qu'elle établit un plan de production tenu avec rigueur, qu'elle a mis en place des formations dans différents domaines¹⁸⁸, ainsi qu'un contrôle des

¹⁸³ La direction départementale de la protection des population (DDPP), pôle sécurité alimentaire, a réalisé un contrôle de la cuisine centrale en avril 2017 qui n'a pas été spontanément communiqué par le délégataire à la commune.

¹⁸⁴ Source : audit de 2016. Le contrat stipule, à son article 24, que : « le délégataire doit veiller à la date limite de consommation des produits conditionnés ».

¹⁸⁵ Le contrat prévoit à son article 33 que ce plan est fourni tous les ans à la commune, obligation non respectée.

¹⁸⁶ État de suivi des préconisations de l'audit - 8 juin 2018.

¹⁸⁷ Cette absence est également relevée par le cabinet qui veille au respect du PMS des crèches.

¹⁸⁸ Incendie et évacuation, HACCP hygiène alimentaire-TIAC, sauveteur secouriste du travail (SST), utilisation du logiciel d'aide au menu équilibre alimentaire GEMRCN, cuisine organisation du travail technique et cuisson, gestion des conflits.

fournisseurs au moyen de fiches et d'un registre et, enfin, qu'elle prévoit de recourir à un logiciel pour suivre l'intégralité des étapes de la chaîne de production des repas.

6.4.2.6. Les améliorations relevant de la commune

Le plan de maîtrise sanitaire (PMS) est un des documents essentiels, en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire, requis par la réglementation européenne, pour tous les établissements détenant, préparant et distribuant des denrées alimentaires. Le PMS regroupe les bonnes pratiques d'hygiène¹⁸⁹, le plan dit HACCP qui analyse les dangers et autres points critiques pour leur maîtrise, la gestion des produits non conformes et de la traçabilité.

La commune devrait disposer de son propre PMS pour chacun des trois périmètres du service de restauration collective. Le secteur de la petite enfance en est pourvu. Son respect est assuré par des contrôles effectués par un prestataire spécialisé. Par manque de personnel et de locaux adaptés, le mixage des plats destinés aux jeunes enfants n'est cependant toujours pas effectué dans les établissements d'accueil, comme le cabinet d'audit l'a recommandé en 2016. Concernant la restauration sociale, seul l'EHPAD dispose d'un PMS global incluant le service des repas. Les restaurants-clubs et le portage des repas à domicile n'en sont pas dotés, mais ont suivis les mêmes protocoles que pour l'EHPAD. Pour les restaurants scolaires où sont remis en température et servis 62 % des repas fournis par le délégataire, aucun PMS n'est formalisé.

L'ordonnateur a indiqué qu'il ne dispose pas de service à même de rédiger et de faire appliquer un tel plan mais que, chaque année, les agents de service et les responsables de restaurants scolaires suivent des formations HACCP relatives à la prévention des risques sanitaires. La SAEM a également organisé une formation au réchauffage des plats.

Les agents communaux sont seulement chargés d'effectuer des relevés de température et de renseigner des fiches de suivi pour assurer une certaine traçabilité. La chambre recommande donc à la commune de prendre toutes dispositions utiles en matière d'organisation pour qu'un chantier d'élaboration d'un PMS de la restauration scolaire et extrascolaire soit rapidement ouvert et conduit à son terme dans le meilleur délai possible.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur a indiqué que l'élaboration d'un PMS constituait une priorité pour le service de l'action éducative. L'assistance d'un prestataire spécialisé, qui est considérée comme une nécessité, a prévu au budget pour 2020. La chambre prend acte de cet engagement.

Recommandation

2. Élaborer un plan de maîtrise sanitaire pour la restauration scolaire et extrascolaire. *Non mise en œuvre.*

¹⁸⁹ Plan de lutte contre les nuisibles, plan de nettoyage-désinfection, etc. La formation aux bonnes pratiques d'hygiène est rendue obligatoire par le règlement européen 852/2004.

6.4.2.7. Des plans de poursuite d'activité et de gestion de crise à mettre en place

La poursuite d'activité

Le contrat de DSP prévoit que le délégataire est tenu d'assurer la continuité du service public délégué, sauf cas de force majeure, de destruction totale de la cuisine ou de retards imputables à la commune. Le délégataire doit aussi proposer une procédure de substitution pour le cas de grève et disposer d'un stock tampon ou de moyens à définir qui doivent permettre à tout moment de faire face au service d'un nombre de repas supérieur aux commandes passées et aux dépannages divers nécessités par les besoins du service.

À l'occasion de l'audit réalisé en 2016, il est apparu qu'aucun stock-tampon n'était prévu. La commune a indiqué que l'Occitane de restauration dispose désormais « d'un petit stock-tampon permettant de faire face sur le champ à un imprévu ». La chambre l'invite à s'assurer que ce menu de secours garantit les apports énergétiques nécessaires aux écoliers et convient, quel que soit le menu (classique ou sans porc) choisi lors de l'inscription. Dans un souci de transparence, ce menu pourrait être porté préalablement à la connaissance des familles.

S'agissant de la poursuite d'activité, l'ordonnateur a indiqué que le délégataire ne disposait d'aucun plan destiné à lui permettre de poursuivre sa production en mode dégradé « la grande variation des situations possibles et leur intensité ne le permettant pas ».

À la différence d'entreprises agissant dans le secteur de la restauration collective qui disposent souvent de plusieurs unités de production à même de suppléer à l'indisponibilité de l'une d'entre elles, la SAEM apparaît plus exposée à une cessation totale de son activité et, à travers elle, celle du service que la commune apporte aux différentes catégories de rationnaires quotidiens.

Pour limiter ce risque, elle doit encourager son délégataire à nouer des partenariats avec d'autres opérateurs, publics ou privés, qui lui permettraient de rompre son isolement et d'être en mesure de garantir la continuité attendue d'un service public, y compris lors de la réalisation de travaux de rénovation devenus urgents (sol de la cuisine).

La gestion des suspicions de toxi-infections alimentaires collectives

La réglementation en vigueur¹⁹⁰ prévoit que, dès qu'il a connaissance de la survenue d'un effet indésirable inhabituel pouvant être lié à la consommation d'aliments dans son établissement chez au moins deux personnes, son responsable signale sans délai cet événement à la DDPP ainsi qu'au médecin inspecteur de l'agence régionale de santé (ARS). Il doit noter l'heure de survenance et la nature des symptômes observés.

Les investigations qui seront menées, le cas échéant, par les autorités sanitaires nécessiteront de disposer d'échantillons de repas à analyser. Les exploitants de services de restauration collectives sont en effet tenus de conserver des plats témoins en froid positif (0°C à + 3°C) pendant au moins cinq jours après la dernière présentation au consommateur. Celle-ci a nécessairement lieu dans un lieu de restauration géré directement par la commune ou son CCAS, lors du service effectué par leurs agents.

Or l'ordonnateur a indiqué que la conservation de plats témoins après réchauffage n'est pas prévue en l'absence « de service interne dédié à cela », les seuls échantillons conservés étant ceux

¹⁹⁰ Arrêté du 8 octobre 2013 relatif aux règles sanitaires, annexe II, point 6.

qui sont « gardés au sein de la SAEM ». Dans ces conditions, il ne serait donc pas possible d'exclure la responsabilité du service de distribution des repas en cas d'intoxication alimentaire¹⁹¹.

La chambre invite la commune à se conformer à ses obligations en matière de traçabilité et à s'assurer que les responsables de ses restaurants maîtrisent la procédure de déclaration aux autorités sanitaires en cas de suspicion de toxi-infections alimentaires collectives.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'engage à tenir compte des observations de la chambre concernant la conservation des plats témoins dans chaque restaurant. Il souligne qu'à compter de la rentrée scolaire 2019, le personnel de cantine sera formé aux modalités de réchauffage des différents plats par celui de la cuisine centrale.

6.4.3. La performance qualitative

La qualité d'un service de restauration collective passe par la qualité des denrées assemblées, par le fait de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition des repas, les produits de saison et par le respect de la qualité nutritionnelle, fixée par décret¹⁹². Selon que le service s'adresse, comme c'est la cas à Béziers, à des écoliers, des enfants de moins de six ans ou des personnes accueillies dans des établissements sociaux ou médico-sociaux, la réglementation comporte des exigences différentes¹⁹³. Seules celles qui sont relatives à la restauration scolaire ont été précisément définies par un arrêté¹⁹⁴. Ces denrées constituent la matière première des repas, mais leur coût est loin d'en représenter une part majoritaire.

6.4.3.1. Une part relative aux matières premières plus faible que prévu dans le coût des repas

Les achats alimentaires qui permettent à la SAEM de réaliser les repas ont augmenté en valeur absolue de 0,14 € en 2017 par rapport en 2016 pour atteindre 1,36 € HT¹⁹⁵, soit un tiers du prix d'achat par la commune. Ils représentaient, en 2017, 16,4 % du coût de revient net total des repas servis aux écoliers¹⁹⁶. Les prévisions initiales du compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat estimaient le coût de l'achat de matières premières à 1,33 € par repas¹⁹⁷. Le coût réalisé dix ans plus tard, de 1,22 € en 2016 est inférieur de 0,11 €, soit 8 %, laissant supposer une dégradation de la qualité. Durant cette période, le délégataire s'est donc attaché à réduire ses coûts d'approvisionnement. Cette politique était de nature à diminuer la performance qualitative du service mais à faire croître les bénéfices de la société, et ceci d'autant plus que les tarifs de vente des repas sont indexés sur le coût de la vie.

La chambre constate l'évolution de la politique d'approvisionnement vers une meilleure qualité.

¹⁹¹ En appliquant le prix de vente des repas scolaires en vigueur, la conservation de repas témoins dans chaque restaurant chaque jour de classe reviendrait à 12 154,20 € par année scolaire pour ce seul périmètre de restauration.

¹⁹² Article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁹³ Articles D. 230-25, D. 230-28 et D. 230-29 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁹⁴ Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre.

¹⁹⁵ Depuis 2014, la région Île-de-France, en charge de la restauration des lycéens, entend garantir un poste « denrées » dans le coût d'un repas compris entre 2,02 € et 2,23 € pour améliorer la qualité dans l'assiette. CRC Île-de-France, *Rapport d'observations définitif sur la politique de restauration scolaire de la région Île-de-France* délibéré en mai 2018.

¹⁹⁶ (388 588 € / 285 193 repas) / 8,28 € - 35,7 % du coût de revient moyen d'un repas scolaire pour la SAEM, soit 3,81 €.

¹⁹⁷ 536 521 € pour 404 000 repas théoriques pour l'année scolaire 2006/2007.

6.4.3.2. Un effort récent d'amélioration de la qualité des denrées utilisées

Le contrat de DSP prévoyait dès l'origine que le délégataire s'engageait à privilégier l'utilisation de produits frais et des prestations traditionnelles, et qu'il devait prendre en compte les évolutions des différents modes de restauration en matière nutritionnelle. En pratique, afin de contenir le coût de revient des repas à son niveau initial, le délégataire a longtemps privilégié le critère du prix le plus bas pour s'approvisionner. En 2016, les menus proposés ont été qualifiés de « très pauvres » et « non respectueux de la réglementation » par le cabinet d'audit mandaté par la commune.

Certes, depuis 2011, le délégataire indiquait avoir introduit deux produits issus de l'agriculture biologique par semaine dans ses menus, soit l'équivalent de deux « repas bio » par mois sans répercussion sur le prix des repas, mais cette proportion, au demeurant faible (10 %), n'était pas toujours respectée¹⁹⁸.

Depuis 2016, selon l'ordonnateur, la SAEM fait usage de viandes de qualité supérieure dans ses menus à hauteur de 25 %, mais l'amélioration véritable de la qualité a nécessité la fixation d'engagements contractuels. L'avenant n° 7 au contrat a prévu qu'à partir de la rentrée scolaire 2017, un produit bio ou issu de l'agriculture raisonnée serait présent chaque jour dans le menu¹⁹⁹ et que la part de ces produits devrait atteindre 20 % d'ici la rentrée 2018²⁰⁰. D'autres évolutions qualitatives sont également prévues²⁰¹. D'autres objectifs ont été assignés au délégataire comme le fait d'atteindre, à l'horizon 2020, 20 % d'achats de produits issus de circuits courts et locaux.

Entre 2016 et 2017, le coût des matières premières a augmenté de 7 % et le coût de revient moyen des repas, de 10 à 15 %²⁰² en raison du recours à une main d'œuvre plus importante pour travailler des légumes frais et réaliser des assaisonnements maison et des recettes plus élaborées.

Néanmoins, dans son rapport d'activité pour 2017, le délégataire indique « que l'approvisionnement de proximité se révèle plus difficile que supposé : prix élevés (et même inabordables en bio), faible variété, disponibilité aléatoire en quantité et en date, faible taux de réponse à (ses) offres d'achat malgré l'adhésion à la plateforme départementale Agrilocal-34²⁰³ ». Le directeur général en poste depuis septembre 2018 n'a pas confirmé l'existence de ces difficultés, mais il a indiqué que le pourcentage de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou raisonnée était atteint grâce aux fruits et aux fromages.

La chambre invite l'ordonnateur à suivre la mise en œuvre concrète des dispositions du nouvel article L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime qui, pour permettre d'atteindre les objectifs désormais fixés par la loi en matière de produits utilisés en restauration collective, prévoit la mise en place d'outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement, à la formulation des marchés publics, à la formation des personnels concernés ainsi qu'à l'élaboration du plan pluriannuel de diversification de protéines²⁰⁴.

¹⁹⁸ Audit 2016, fonctionnement, phase 3, p.6.

¹⁹⁹ Les menus consultés respectent cette obligation.

²⁰⁰ Le seuil de 20 % est fixé comme objectif à atteindre au plus tard le 1^{er} janvier 2022 par la loi : article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

²⁰¹ Que les produits frais devront représenter au moins 75 % des achats de denrées alimentaires par le délégataire ; que les assaisonnements seront réalisés par la cuisine centrale ; que les volailles seront fraîches et labellisées ; que les poissons seront issus d'espèces respectant la préservation des réserves halieutiques ; que les viandes proviendront exclusivement d'animaux nés, élevés et abattus en France ; que les fruits et légumes de saison issus de producteurs locaux seront privilégiés jusqu'à représenter 40 % en moyenne de l'approvisionnement ; qu'une pâtisserie maison sera présentée deux fois par mois.

²⁰² 11,9 % selon le rapport d'activité du délégataire pour 2017.

²⁰³ Pour l'approvisionnement en fruits et légumes, issus ou pas de l'agriculture biologique.

²⁰⁴ Ce plan à la charge des gestionnaires de restaurants collectifs servant 200 couverts/jours en moyenne annuelle prévoit des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent.

6.4.3.3. Un éventail de menus scolaires limité mais une plus large place accordée à la diététique

L'éventail des menus

Le service public de restauration communal, à travers ses trois composantes, petite enfance, scolaire/extrascolaire et sociale (personnes âgées pour l'essentiel), nécessite des menus répondant aux besoins respectifs de ses différents usagers. Le délégataire propose ainsi sept menus²⁰⁵.

L'ordonnateur a indiqué que les coûts de revient des menus sont très comparables d'un menu à l'autre, avec « une différence négative non chiffrée » pour les menus qui nécessitent une main d'œuvre supplémentaire pour les plats à texture adaptée.

Les menus scolaires sont affichés dans les écoles et mis en ligne. Pour l'instant, ils ne comportent que l'indication des aliments issus de l'agriculture biologique. Du fait de l'extension récente à la restauration collective des dispositions de l'article L. 122-19 du code de la consommation²⁰⁶, la SAEM pourrait signaler également les plats « préparés maison », lorsque les conditions fixées pour l'apposition d'une telle mention sont remplies.

Le contrat prévoyait, dès l'origine, que « pour les enfants soumis à des prescriptions alimentaires de régime ou religieuses, des éléments de remplacement seraient prévus lorsque le menu de base ne conviendrait pas » : le règlement intérieur distingue donc les menus classiques et les menus « sans porc ». À la rentrée scolaire 2017, les inscriptions se répartissaient à parts égales entre ces deux formules²⁰⁷.

La restauration collective étant un service public facultatif, la commune n'est pas tenue de proposer un ou plusieurs menus de substitution. La loi prévoit seulement qu'en novembre 2019 au plus tard, les gestionnaires des services de restauration collective seront tenus de servir, au moins une fois par semaine, un menu végétarien comportant des protéines animales ou végétales²⁰⁸.

Au demeurant, l'ordonnateur a indiqué que les responsables de restaurants scolaires recevaient des demandes de repas végétariens, et de repas *halal*. L'audit de juin 2016 avait relevé qu'une demande de repas végétariens n'était pas satisfaite.

Lorsqu'une commune propose une diversité de menus, avec ou sans viande, l'observatoire de la laïcité, organisme placé auprès du Premier ministre, considère que « cette offre ne répond pas à des prescriptions religieuses mais à la possibilité pour chacun de manger ou non de la viande, tout en empêchant la stigmatisation d'élèves selon leurs convictions personnelles²⁰⁹ ».

²⁰⁵ Menu scolaire pour les écoles et les grands enfants des crèches ; pour les plus jeunes (mixé ou haché selon l'âge) ; distincts pour adultes et personnes âgées ; spéciaux pour personnes âgées : sans sel, pour diabétique, mixés.

²⁰⁶ Article 27 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018.

²⁰⁷ Tableau renseigné par l'ordonnateur : sur 3 976 inscriptions enregistrées pour l'année scolaire 2017/2018, 1 965 choix du menu classique et 1 993 choix en faveur du menu sans porc.

²⁰⁸ Article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime.

²⁰⁹ Communiqué de l'observatoire de la laïcité à propos de la restauration scolaire, 10 décembre 2014.

La chambre invite la commune à rechercher, dans un premier temps, l'existence éventuelle de liens entre l'absence d'offre en matière de repas sans viande et les constats suivants relatifs à la restauration scolaire :

- une faible fréquentation des cantines scolaires, en particulier de la part des familles les plus défavorisées puisque 22 % des repas servis en 2017 ont été facturés au tarif plein ;
- une augmentation du nombre d'inscriptions selon un mode occasionnel, qui pourrait trouver son origine dans le souci de choisir d'inscrire les enfants en fonction des menus (cf. *supra*) ;
- une fréquentation plus forte le vendredi, jour où le menu comporte du poisson ;
- un gaspillage alimentaire important (cf. *infra*).

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur précise que la ville proposera, au titre de l'expérimentation prévue par la loi, que soit servi un menu végétarien dans deux écoles de quartiers différents. S'il est confirmé, à travers les résultats de cette expérience qu'une offre de repas végétariens est de nature à favoriser la fréquentation régulière des cantines et à limiter le gaspillage, tout en permettant une économie, même réduite, sur le coût de revient, il appartiendra à la commune d'évaluer les conditions préalables à satisfaire pour une généralisation des repas sans viande.

Un renforcement de la diététique sans diminution du nombre d'éléments par repas

La liaison froide, plus sûre si elle est correctement mise en œuvre et plus économique du fait de la concentration de la fabrication de nombreux repas en un même lieu, constitue un frein à la diversité des repas et à l'expression des goûts.

Si l'initiative de proposer des menus relève contractuellement de la SAEM, les secteurs scolaires et de la petite enfance disposent chacun de commissions des menus qui se réunissent trimestriellement. Leur composition varie légèrement, mais les représentants de la SAEM ainsi qu'une diététicienne, rémunérée en tant que vacataire par la commune, prennent toujours part à leurs travaux.

Suivant la préconisation du cabinet d'audit d'accorder plus de pouvoir à cette dernière, la commune organise dorénavant des réunions préparatoires à la commission des menus scolaires²¹⁰, laquelle siège, quant à elle, en présence d'élus de la ville. Selon l'ordonnateur, les menus définitivement arrêtés par le délégataire sont visés par la diététicienne un mois avant leur fabrication.

Dans le but de réduire le gaspillage et d'augmenter la qualité des matières premières, les auteurs de l'audit ont également suggéré de composer des menus à quatre éléments.

À ce jour, cette suggestion n'a pas été mise en œuvre par la SAEM, l'ordonnateur mettant en avant le souci de proposer aux rationnaires des écoles, par repas, à la fois une portion de légumes, une portion de fruits et un produit laitier, et de contribuer ainsi, à travers la restauration scolaire, aux objectifs fixés par le programme national nutrition santé (PNNS) pour la consommation quotidienne de ces aliments.

²¹⁰ Y participent la SAEM, le service communal de santé publique et la diététicienne.

La chambre en prend acte, tout en soulignant que la réduction du nombre d'éléments composant les repas scolaires a été introduite par voie d'avenant²¹¹ dans le contrat qui lie la ville à la SAEM, avec obligation pour cette dernière d'en faire application dès la rentrée 2018.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur précise qu'une réflexion est en cours au sein de la commission des menus et mentionne qu'un nouvel avenant au contrat de DSP sera présenté en conseil municipal dans le cas où la décision serait prise de maintenir cinq éléments dans les repas scolaires.

Enfin, la chambre relève l'action menée par la commune à travers le projet « Bien manger à Béziers » mis en place à la rentrée scolaire 2017, qui comporte plusieurs actions en lien avec la restauration collective : actions d'éducation à la santé dans sept restaurants scolaires avec des ateliers gustatifs autour des fruits et légumes de saison et mise en ligne de proposition de « menus du soir » pour les écoliers par tranche d'âge. Elle l'invite à associer le délégataire aux actions d'information qu'elle conduit dans le domaine de la nutrition, ainsi que le prévoit l'article 21 du contrat de DSP.

6.4.3.4. Réaliser un état des lieux du gaspillage alimentaire

Les collectivités territoriales devaient mettre en place avant le 1^{er} septembre 2016 une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion²¹².

Depuis 2013, les produits laitiers et les fruits frais qui n'ont pas été consommés pendant le déjeuner par les rationnaires du restaurant scolaire sont redistribués, pendant le temps du goûter, à l'ensemble des écoliers. Cette démarche est conduite en partenariat avec l'Éducation nationale et la SAEM. Par ailleurs, depuis septembre 2017, dans le cadre du projet dénommé « Bien manger à Béziers », la commune a lancé d'autres actions d'animation et de communication visant à lutter contre le gaspillage alimentaire dans un cadre pluriannuel, soit jusqu'en 2020. Le cabinet d'audit a fait état, en 2016, d'un taux de gaspillage de 40 %²¹³.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique que la ville a constaté des résultats en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans une douzaine de restaurants scolaires, sur les 20 existants, qui ont bénéficié des mesures mises en place dans le cadre du projet « Bien manger à Béziers » : selon l'année scolaire (2017/2018 ou 2018/2019) et le groupe de restaurants concernés, le taux de gaspillage passerait de 31,4 % à 27,5 % ou d'un taux de 27,5 % à un taux de 20,9 %. La commune souhaite demander notamment au délégataire de réduire les portions.

Le code de l'éducation modifié par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 dite loi alimentation, prévoit désormais que l'information et l'éducation dispensées dans les établissements d'enseignement scolaire s'accompagnent d'un état des lieux du gaspillage alimentaire constaté par le gestionnaire des services de restauration collective scolaire. La chambre invite donc la commune et son délégataire à faire procéder à cet état des lieux généralisé.

²¹¹ Avenant n° 7 du 6 juillet 2017.

²¹² Code de l'environnement, article L. 541-15-3.

²¹³ Soit le double du taux moyen de gaspillage en restauration collective estimé à 20 % pour l'ADEME la même année.

6.4.3.5. Des études de satisfaction à renouveler et à étendre

Depuis le 30 octobre 2018, la loi²¹⁴ impose aux gestionnaires publics et privés des services de restauration collective scolaire et des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, d'informer et de consulter régulièrement, dans chaque établissement et par tous moyens utiles, les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis. Il était déjà obligatoire de publier les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas sous la forme d'une charte affichée dans les lieux de restauration.

À Béziers, comme indiqué *supra*, les usagers du service de restauration ne sont pas associés aux travaux des commissions qui statuent sur le choix des menus, lorsque de telles commissions existent (scolaire et petite enfance).

Jusqu'en 2017, seul le CCAS avait procédé à des enquêtes de satisfaction, en 2013 et en 2015, auprès des personnes inscrites au service de portage des repas. En 2017, des consultations ont été organisées, par le CCAS auprès des résidents de l'EHPAD, des clients des restaurants clubs et des personnes âgées livrées à domicile, et par la commune auprès des enfants déjeunant dans sept des restaurants scolaires.

Pour les personnes âgées pensionnaires de l'EHPAD « Les Cascades », il est apparu que 57 % des 40 résidents interrogés n'étaient pas satisfaits des repas, alors que tous étaient satisfaits du service. À domicile, seuls 13 (12,9 %) des 101 bénéficiaires interrogés se disaient très satisfaits par la saveur des plats qui leur étaient apportés, le principal reproche portant sur la viande, pas assez variée, trop cuite et trop dure.

Pour ce qui est des écoliers interrogés par un stagiaire diététicien en mars (trois restaurants) et mai 2017 (quatre restaurants), les conclusions portent essentiellement sur les préférences exprimées.

Suite à cette enquête, diverses préconisations ont été faites au délégataire ainsi qu'aux restaurants scolaires, comme le fait de développer le libre-service des entrées pour les enfants du primaire.

S'agissant des personnes âgées, tous les repas principaux sont issus d'une fabrication en liaison froide, qui procure une moindre satisfaction sensorielle en raison de la qualité organoleptique des plats et de leur moindre variété (pas de frites, par exemple), et ne correspond plus aux attentes des bénéficiaires. Le mode de production de repas pour le second EHPAD, bien que présentée comme opportuniste, a été réalisé en liaison chaude. La chambre invite la commune et son CCAS à rechercher d'autres pistes d'amélioration que celle des matières premières, compte tenu de la fermeture successive de foyers restaurants et des résultats médiocres obtenus lors des enquêtes de satisfaction. Au demeurant, cette question constitue une priorité pour le directeur général de la SAEM recruté en 2018.

S'agissant de la restauration scolaire, la commune doit professionnaliser la démarche visant à recueillir l'évaluation du service par ses utilisateurs, enfants et familles. Les indicateurs mis en œuvre ne sauraient se limiter au contenu des assiettes. Les locaux, le bruit, l'organisation, les délais d'attente et les animations éventuelles, par exemple, doivent également faire l'objet d'une appréciation pour permettre d'apporter les corrections nécessaires.

²¹⁴ Article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime modifié par la loi « Alimentation ».

Dès lors, l'enquête de satisfaction mise en place par la SAEM à compter du dernier trimestre 2017, et qui a pour seul objectif « de mesurer la satisfaction ressentie, c'est-à-dire une satisfaction subjective et relativement indépendante de la qualité technique des prestations²¹⁵ », ne saurait suffire.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur annonce qu'une évaluation de la restauration scolaire sera mise en place en 2020.

6.5. La préparation de l'échéance de 2020

Le contrat de DSP qui lie la commune et la SAEM Occitane de restauration arrivera à expiration le 31 août 2020. La proximité de cette échéance commande à la commune de s'y préparer activement, ce qui nécessite de :

- déterminer les objectifs qu'elle se fixe en matière de restauration collective ;
- dresser le bilan du mode de gestion actuel ;
- rechercher pour l'avenir le modèle économique qui permettrait d'atteindre les objectifs fixés tout en maîtrisant les coûts, pour la commune comme pour les usagers.

6.5.1. Une fin de contrat exigeante mais une prolongation délicate à justifier

En l'absence de prolongation, et si la commune se prononçait en faveur de la reconduite du mode actuel de gestion du service, il lui appartiendrait de lancer une consultation courant 2019 pour être en mesure de conclure le nouveau contrat avant l'échéance de l'actuel, compte tenu des délais de procédure.

Afin que ce calendrier puisse être tenu, la chambre invite la commune à passer en revue avec le délégataire sortant l'ensemble de ses obligations contractuelles en lien avec le renouvellement éventuel du contrat, et à s'assurer qu'il sera en mesure de les satisfaire dans le délai restant à courir : production de rapports d'exploitation complets, mise à jour de l'inventaire des biens de retour à remettre en parfait état d'entretien, des biens de reprise²¹⁶ et des biens propres, évaluation des stocks nécessaires à la marche normale de l'exploitation, recensement des contrats de prestations de services conclus par le délégataire avec des tiers pour l'exploitation du service, état non nominatif des personnels affectés à l'exécution du contrat comprenant toutes indications utiles pour un éventuel nouvel employeur²¹⁷, etc.

À l'appui de sa réponse, l'ordonnateur a produit le cahier des charges d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui confie à son titulaire le diagnostic de l'actuelle convention de délégation et de l'outil de production. Le marché évoque aussi l'éventualité d'une prolongation d'une année du contrat de DSP de la restauration collective, soit jusqu'au 1^{er} septembre 2021.

La chambre souligne que la disposition permettant la prolongation d'une année d'une DSP pour un simple motif d'intérêt général a disparu depuis avril 2016, même si la modification de la durée d'une concession demeure possible lorsqu'elle ne présente pas un caractère substantiel ou est de faible montant²¹⁸.

²¹⁵ Rapport d'activité 2017 de la SAEM Occitane de restauration, p.12.

²¹⁶ Six mois avant l'échéance, la commune devra indiquer ceux des biens de reprise qu'elle souhaite reprendre.

²¹⁷ Le contrat prévoit que cet état doit être communiqué à la commune un an avant son expiration.

²¹⁸ Article L. 3135-1, R. 3135-7 et R. 3135-8 du code de la commande publique.

6.5.2. Une affirmation des objectifs à atteindre

L'ordonnateur doit définir la politique de restauration collective qu'il envisage de conduire à compter de la rentrée scolaire 2020 en matière de :

- critères de l'offre de service public²¹⁹ ;
- moyens qui lui sont consacrés, dont l'outil de production des repas lui-même à rénover, à reconstruire ou à fermer ;
- gestion : régie ou gestion externalisée, marché public ou DSP ;
- actionnariat d'une SEM spécialisée, incapable d'affronter avec succès, en l'état, la concurrence des opérateurs économiques privés.

Dans cette perspective, le souci de préserver l'autonomie de la ville en matière de restauration collective peut être mis en balance avec l'adaptation du service rendu et les finances communales.

La chambre invite la commune à articuler sa politique de restauration scolaire, qui constitue 60 % des besoins, avec les politiques nationales qui fixent comme principal objectif la hausse de la fréquentation. À cet effet, elle l'engage à formaliser une réflexion sur la saturation et de l'inadaptation du réseau de ses cantines, et sur la programmation des investissements nécessaires en la matière.

6.5.3. Un bilan à tirer des 15 ans de DSP

La commune :

- se retrouve quasiment seule actionnaire client à soutenir le modèle économique, tant en charges de fonctionnement (prix des repas) que d'investissement (éventuelle modernisation de l'équipement) beaucoup d'autres collectivités, dont la moitié des actionnaires, s'en étant détournées ;
- acquitte de ce fait un prix d'achat des repas élevé. L'audit a souligné que la solution la moins coûteuse consisterait à recourir à des marchés publics pour la fourniture de repas, ce qui nécessiterait toutefois la reprise en régie de la perception des recettes auprès des usagers²²⁰ ;
- peut être amenée à faire face elle-même aux aléas de production pour garantir le principe de continuité du service.

La chambre invite dès lors la commune à s'attacher en priorité à l'avenir de la cuisine centrale et à celui de la SAEM Occitane de restauration. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une étude de la forme du futur contrat et de ses modalités de mise en concurrence est intégrée au contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclu en juin 2019.

²¹⁹ Exemple : nombre d'usagers, exigences qualitatives en termes de repas et d'environnement, de conditions de restauration, éventail des menus, nombre de restaurants, politique tarifaire, prévention du gaspillage, garantie de continuité, etc.

²²⁰ Le coût de cette prestation est estimé par les entreprises spécialisées à 0,25 € par repas (cf. *supra*).

6.5.3.1. Une cuisine centrale frappée d'obsolescence au moins partielle

Construite en 1986, rénovée en 2005, la cuisine centrale nécessitera de nouveaux investissements, à l'échéance du contrat actuel, surtout si son futur exploitant envisage de gagner des marchés dans un contexte fortement concurrentiel. En l'état, ni la remise en état des biens de retour, ni l'hypothèse d'une modernisation de l'équipement n'ont été chiffrés.

La commune étant propriétaire de l'outil de production, peut également faire le choix de s'en séparer, d'autant plus qu'elle devra faire face à d'autres investissements dans les restaurants scolaires.

6.5.3.2. Une SAEM Occitane de restauration en perte de vitesse

Les bilans financiers de la SAEM Occitane de restauration de la période sous revue font apparaître un tassement de son activité, illustré par le passage de son chiffre d'affaires, en 2016, sous la barre de 3 M€. En 2017, il a connu une nouvelle baisse de 2,32 % (cf. tableau en annexe).

La baisse continue des produits d'exploitation provient à la fois de l'activité déléguée, en raison de la baisse du tarif des repas scolaires consentie en 2015, et de la perte de marchés avec d'autres clients que la commune. L'activité de la SAEM est presque exclusivement alimentée par des personnes publiques. Selon le rapport d'activité pour 2017, seuls 3,95 % de son chiffre d'affaires ne provient pas de contrats conclus avec des collectivités²²¹. Elle ne produit plus en moyenne que 4 000 repas par jours, soit 1 000 de moins que ce que lui permettent ses agréments.

La commune, actionnaire principale de la société, doit être en capacité d'analyser sa santé financière. Sa performance d'exploitation s'est dégradée sur la période. La valeur ajoutée est en forte contraction et le résultat d'exploitation est quasi nul, en 2017, du fait du maintien des charges de personnel et de l'augmentation des achats externes. La capacité d'autofinancement est très limitée (70 k€) et insuffisante au regard de l'endettement de la société (2,3 M€). Pour autant, la SEM disposerait d'une trésorerie abondante (3 M€ au 31 décembre 2017), et dès lors malgré ces chutes de performance d'exploitation, n'est pas en difficulté pour l'instant. La commune, et les autres actionnaires, en récupérant des dividendes à hauteur de 1,5 M€ en 2018, ont toutefois privé la société d'une partie de sa capacité d'investissement (soit 1,5 M€).

6.5.3.3. Un coût élevé des prestations

Dans le cadre du contrat qui touche à sa fin, la commune a été amenée à payer les repas plus cher que d'autres villes du département²²², alors même qu'ils sont confectionnés dans sa propre cuisine centrale.

Les investissements à réaliser sur cette cuisine pour l'adapter aux exigences de production actuelles, les surcoûts tenant aux obligations nouvelles en matière nutritionnelle, et la nécessaire modération des tarifs permettant un accès de la restauration au plus grand nombre, commandent de privilégier la solution économiquement la plus avantageuse pour succéder à l'actuel contrat de DSP.

²²¹ Les clients privés sont une association biterroise d'entraide et une entreprise de négoce.

²²² Écart de 0,30 à 0,60 €.

Pour des raisons à la fois juridiques et économiques, la chambre recommande donc à la commune de réaliser le bilan du contrat de délégation pour mieux formaliser les objectifs quantitatifs et qualitatifs du service public de restauration collective.

L'ordonnateur a indiqué avoir conclu, le 7 juin 2019, un marché public dont l'objet consiste notamment à établir le diagnostic de l'actuelle convention et de l'outil de production, et à réaliser une analyse multicritère comparative de la poursuite de l'activité de l'actuelle cuisine centrale et de la construction d'un nouvel équipement.

Recommandation

3. Réaliser le bilan du contrat de délégation pour mieux formaliser les objectifs du service public de restauration collective. *Mise en œuvre en cours.*

ANNEXES

annexe 1 : Suivi des recommandations du précédent rapport	101
annexe 2 : Béziers en tant que ville moyenne	102
annexe 3 : Les relations avec l'EPCI	107
annexe 4 : L'analyse financière.....	109
annexe 5 : Les moyens en personnel.....	112
annexe 6 : La restauration collective.....	114

annexe 1 : Suivi des recommandations du précédent rapport

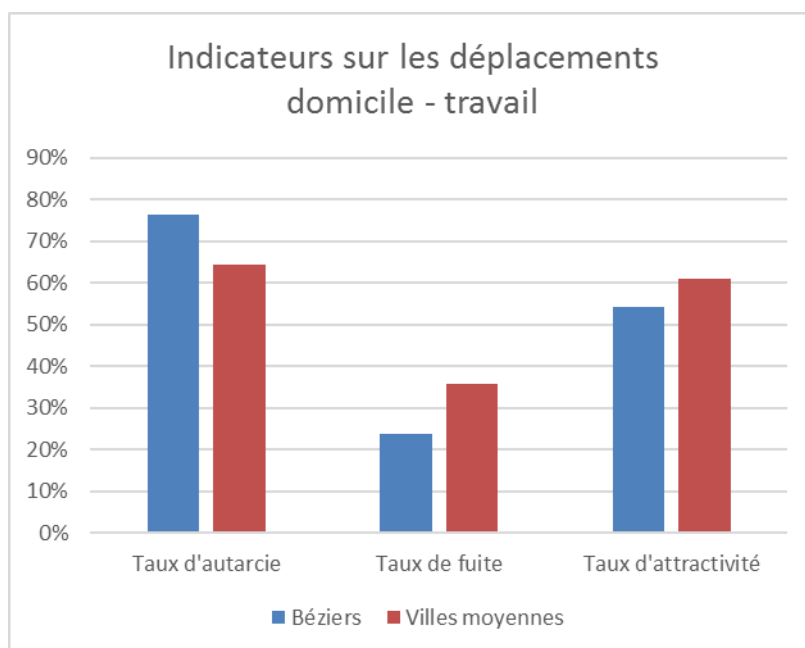
Recommandations	Totalement mise en œuvre	en cours mise en œuvre	non mise en œuvre
Assurer une meilleure qualité de l'information financière et budgétaire	X		
Mettre en place des AP/CP pour améliorer le taux de réalisation des opérations d'investissement	X		
Améliorer la fiabilité des comptes		X	
Procéder à un ajustement des emplois budgétaires et des emplois pourvus	X		
Maîtriser le volume d'heures supplémentaires et la gestion des avancements	X		
Evaluer les coûts des opérations réalisées dans le cadre des ZAC	X		
<i>source : CRC Occitanie, d'après les réponses de l'ordonnateur</i>			

annexe 2 : Béziers en tant que ville moyenne

tableau 8 : L'évolution du poids démographique de Béziers

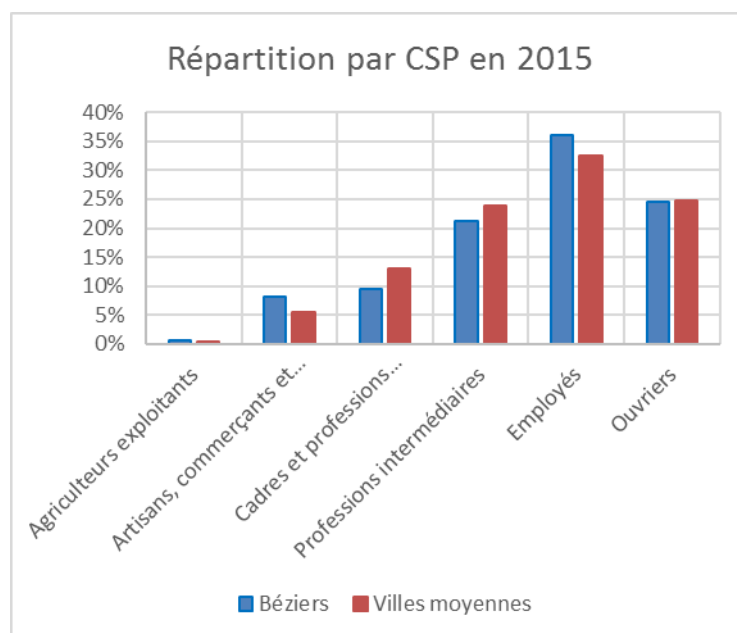
Population	1968	1975	2016
Hérault	591 397	648 202	1 132 481
Béziers	80 492	84 029	76 493
soit % population Hérault	13,6%	13,0%	6,8%
source : INSEE - Geoclip			

graphique 1 : Les déplacements à l'échelle de l'aire urbaine



Source : CRC Occitanie, d'après les données Insee

graphique 2 : La répartition communale par CSP



Source : CRC Occitanie, d'après les données Insee

tableau 9 : L'évolution de l'emploi²²³

	1975	1982	1999	2009	2014
total emplois	32 040	31 460	30 544	36 223	37 586
dont emplois présentsiels	21 845	22 148	22 969	27 538	28 165
dont emplois productifs	10 195	9 312	7 575	8 685	9 421

Source : données Insee (2007 non disponible)

carte 1 : Les parcs d'activité économique intercommunaux

Source : site internet de l'agglomération²²⁴

tableau 10 : L'évolution de l'emploi depuis 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	écart 2013-2017	%
total emplois	23128	23191	23822	24130	24117	989	4,3%
commune de Béziers	23128	23191	23822	24130	24117	989	4,3%
CA Béziers Méditerranée	30170	30490	31519	31831	32320	2150	7,1%

source : ACOSS

²²³ Réponse de l'ordonnateur au questionnaire n° 1, tableau 28, en concordance avec les données de cadrage.

²²⁴ Source : <http://www.beziers-agglo-eco.fr/58-carte-interactive.html>.

tableau 11 : L'évolution des bilans prévisionnels des ZAC

en k€				bilan prévisionnel							réalisé	moyens de financement	
Nom ZAC	année CRAC	date cahier des charges de concession	clôture	total dépenses approuvées HT	dont frais financiers	dont frais de société	dont autres frais sur vente et gestion	total recettes approuvées	dont participations à l'équilibre	solde approuvé	solde réalisé	emprunts	avances reçues
CAPISCOL BAS	2013	1996	2016	3 489	363	149	209	3 676	0	187	217	610	762
CAPISCOL BAS	2017	1996	2018	4 450	370	157	244	4 450	0	0	360	610	762
COURONDELLE	2013	2002	2023	33 774	3 948	1 653	1 337	33 774	852	0	-12 280	20 000	11 500
COURONDELLE	2017	2002	2023	34 334	3 238	4 091	644	34 334	4 235	0	-6 371	16 500	20 500
GRANDES VIGNES	2013	2002	2023	13 827	1 494	701	440	13 827	0	0	-3 446	6 500	0
GRANDES VIGNES	2017			6 303	728	1 145	45	6 303	2 232	0	-3 873	4 500	8 400
L'HOUS	2013	2002	2023	66 228	6 524	2 171	1 444	66 228	10 188	0	-20 998	31 000	34 225
L'HOUS	2017	2002	2023	71 780	6 013	5 206	626	71 780	15 435	0	-16 586	39 250	54 085
QUAI DU PORT NEUF	2013	1991	2017	18 550	2 222	875	868	18 550	2 900	0	-1 838	7 305	2 065
QUAI DU PORT NEUF	2017	1991	2017	12 405	1 399	599	754	12 405	3 412	0	-1 189	2 305	3 565
CENTRE-VILLE	2013	2012	2023	31 515	2 244	4 166	1 247	31 515	14 998	0	-1 382	12 524	5 100
CENTRE-VILLE	2017	2012	2023	34 867	1 488	5 284	1 351	34 867	17 961	0	-1 126	11 924	5 100
total 2013				167 383	16 795	9 715	5 545	167 570	28 938	187	-39 727	77 939	53 652
total 2017				164 139	13 236	16 482	3 664	164 139	43 275	0	-28 785	63 165	87 312

source : commune - CRAC

tableau 12 : État de réalisation des dépenses et recettes des ZAC en 2017

	total des dépenses réalisées (en K€ HT)	% du prévisionnel	total des recettes réalisées (en K€ HT)	% du prévisionnel	solde réalisé (en K€ HT)
CAPISCOL BAS	3 439	77,3	3 799	85,4	360
COURONDELLE	32 285	94,0	25 915	75,5	-6 370
GRANDES VIGNES	5 296	84,0	1 424	22,6	-3 872
L'HOUS	63 554	88,5	46 968	65,4	-16 586
QUAI DU PORT NEUF	7 857	63,3	6 668	53,8	-1 189
CENTRE-VILLE	21 239	70,8	20 113	67,0	-1 126
total	133 670	83,9	104 887	65,8	-28 783
source : commune - CRAC					

carte 2 : Traitement de l'habitat dégradé sur Béziers, bilan 2017 des signalements

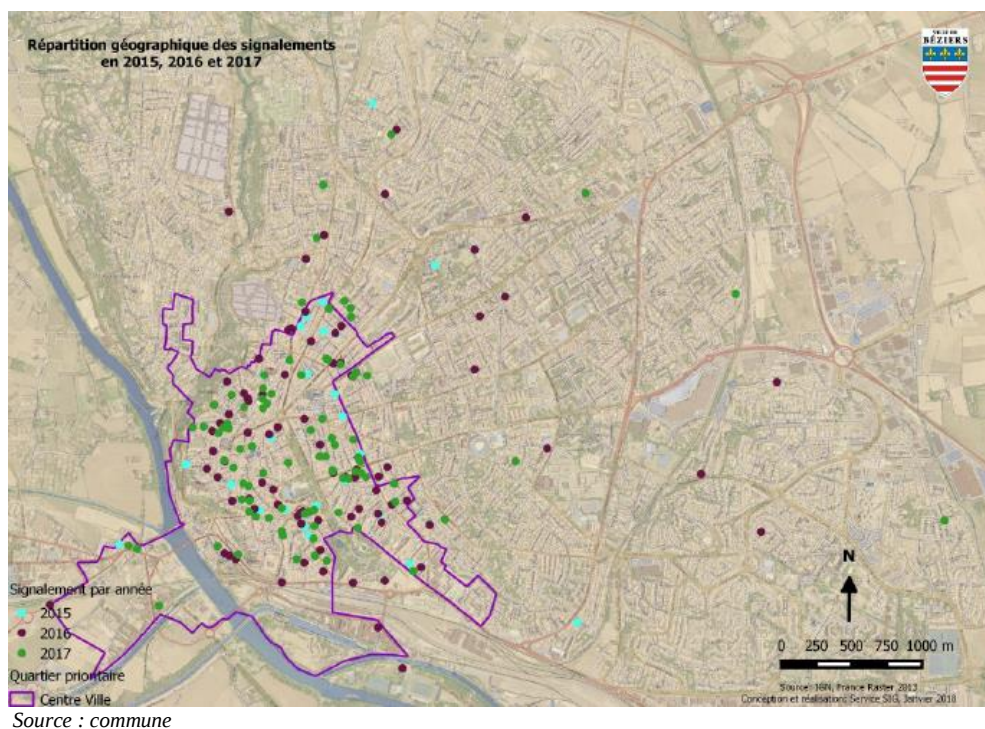


tableau 13 : Plan de financement du PNRQAD

	en HT €
montant total des travaux	21 178 912
total financement	21 159 901
dont Etat	754 600
dont ANAH	0
dont ANRU	6 000 001
reste à charge commune	3 522 201
source : collectivité	

graphique 3 : Densité de l'offre de stationnement sur voirie

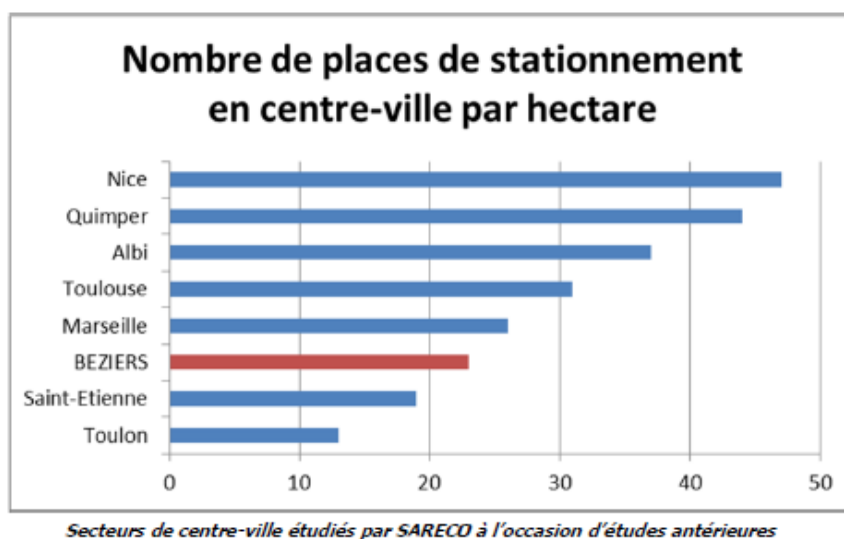


tableau 14 : Les taux de vacances des commerces

CODATA TAUX DE VACANCES	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2017
BEZIERS PIED D'IMMEUBLE C-V	23,52	23,99	23,98	17,35	16,59	- 0,8 %
C.C POLYGONE	15,25	11,67	13,33	11,5	9,2	- 2,3 %
GALERIE AUCHAN	1,28	1,28	1,27	2,5	5,1	+ 2,6 %
GALERIE GEANT BEZIERS	7,84	12,24	16,33	24,5	22	- 2,5 %

Source : commune²²⁵

tableau 15 : Évolution des bases fiscales 2013-2017

en milliers d'euros	2013	2017	évolution 2013-2017	%
taxe d'habitation	108 405	112 733	4 328	4,0%
taxe foncière sur les propriétés bâties	97 286	103 488	6 202	6,4%
taxe foncière sur les propriétés non bâties	1 079	1 040	-39	-3,6%
total	206 770	217 261	10 491	5,1%
source : DGFIP - fiches Bercy Colloc				

tableau 16 : La consolidation du bloc communal en 2016

Libellé budget	Population	Produits de fonctionnement (1)	en €/hab	dont fiscalité directe (a)	en €/hab	Charges de fonctionnement (2)	en €/hab	dont achats et charges externes (f)	en €/hab	dont charges de personnel (g)	en €/hab	dont subventions de fonctionnement versées (h)	en €/hab
blocs communaux Occitanie	5 782 799	10 375 633 218	1 794	4 753 889 964	822	8 565 060 074	1 481	2 403 469 561	416	3 978 126 793	688	754 836 526	131
Consolidation bloc communal													
BEZIERS MEDITERRANEE	116 153	250 609 602	2 158	113 912 372	981	204 863 244	1 764	46 527 158	401	105 925 976	912	25 720 879	221
BEZIERS (BP)	76 382	113 464 289	1 485	49 775 620	652	97 772 622	1 280	16 836 162	220	60 679 692	794	6 925 074	91
source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion													

225 7.5 MS 01.

annexe 3 : Les relations avec l'EPCI

tableau 17 : Les transferts de compétences depuis 2013

année	compétence transférée	nombre de postes transférés (en ETP)	impact sur l'attribution de compensation	écritures patrimoniales de transferts réalisées (oui/non/sans objet)
2013	Compétence tourisme/ Taxe de séjour au 01/01/2013	0	83 968	sans objet
2014				
2015				
2016	Compétence mise en œuvre du contrat de rivière Orb, notamment coordination, animation, information, facilitation et conseil dans les domaines de la gestion équilibrée et durable de la ressource, de la prévention des inondations, de la préservation et de la gestion des zones humides, dans le bassin versant Orb et Libron au 01/01/2016	0	-57 194	sans objet
2016	Déclaration d'intérêt communautaire de la plateforme énergétique/Transfert de l'espace info-énergie au 02/07/2016	1	-3 110	non
2017	Mutualisation de la médecine préventive au 01/01/2017	0	-90 225	non
2017	Déclaration d'intérêt communautaire de la plateforme énergétique/Transfert de l'espace info-énergie au 01/01/2017 (suite)		-3 110	
2017	Loi Notr/ transfert des Zones d'activités économiques Europôle et Lotissement artisanal du Capisool, ainsi que desserte à l'usine Valorbi au 01/01/2017	0	-57 278	non
2018	Mutualisation de la médecine préventive (Cf. Convention Ville- CABM)			sans objet
Total			-126 949 	
à venir				
<i>source : commune</i>				

tableau 18 : Les postes municipaux mutualisés

Service mutualisé	année	nombre de postes municipaux mutualisé (en ETP)
Aucun	2013	Sans objet
Renouvellement convention de mise à disposition du service municipal Parc Auto au profit de la CABM pour les véhicules techniques de la filière déchets	2014	Facturation par la ville des prestations assurées (entretien et réparation des véhicules, astreintes). Fourniture du carburant pour les véhicules concernés et refacturation. Montant maximum des remboursements fixé à 1,5 million € TTC/an.
Convention de mise à disposition du service municipal Parc Auto au profit de la CABM pour ses véhicules légers (entretien courant, pneumatiques, carrosserie et peintures)	2014	Facturation par la ville des prestations assurées. Montant maximum des remboursements fixé à 30 000 € TTC/an.
Renouvellement convention de mise à disposition auprès de la CABM du service de médecine préventive et de l'assistant social	2015	Médecine préventive : remboursement de 20 % de la rémunération charges comprises du médecin de prévention et de la secrétaire. Assisant social : remboursement de 10 % de la rémunération, charges comprises.
Aucun	2016	Sans objet
Médecine préventive (mise en place d'un service commun)	2017	2
Aucun	2018	Sans objet
	Total	2
Pas d'étude en cours	à venir/ à l'étude	Sans objet

source : commune

tableau 19 : Les reversements de fiscalité aux communes membres en 2017

en €	2017	2013
Fiscalité levée par les communes	72 627 207	67 056 746
Fiscalité levée par le groupement	53 266 140	46 083 737
Total communes et groupement	125 893 347	113 140 483
Fiscalité conservée par le groupement	22 779 749	19 280 952
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	18,09%	17,04%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	42,77%	41,84%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

annexe 4 : L'analyse financière
tableau 20 : Les autorisations de programme

en €	2013	2014	2015	2016	2017
autorisations de programme votées*	84 685 300	49 393 518	47 291 142	39 427 650	39 427 650
crédits de paiement réalisés en cumul	69 259 436	48 618 499	15 320 931	5 940 647	17 959 092
reste à financer	15 425 864	775 019	28 986 850	33 487 003	21 468 553
dont accessibilité				5 028 096	4 751 172
dont éclairage public			2 738 273	2 597 365	2 169 675
dont écoles			3 296 741	3 417 198	2 793 734
dont embellissement centre ville			22 951 836	22 444 338	11 753 972
dont revitalisation centre ville	9 820 391	751 000	0		
dont Programme Rénovation Urbaine	1 571 173	0			
dont équipements publics Courondelle	3 628 187	24 019			
dont Saint Vincent de Paul	258 396				
dont Salle de loisirs associatifs	147 717				
sources : comptes administratifs, annexe B2,1					
* y compris révision de l'exercice N					

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport, les subventions d'équipement et participation en nature, reçus ou donnés ont été mouvementés en 2016 à hauteur de près de 24 M€²²⁶.

tableau 21 : La ventilation fonctionnelle des dépenses

21340032800018	total 2013-2017										
BEZIEERS	SERVICES GENERAUX - FONCTION 0	SECURITE ET SALUBRITE PUBLIQUES - FONCTION 1	ENSEIGNEMENT - FORMATION - FONCTION 2	CULTURE - FONCTION 3	SPORT ET JEUNESSE - FONCTION 4	INTERVENTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ - FONCTION 5	FAMILLE - FONCTION 6	LOGEMENT - FONCTION 7	AMENAGEMENT ET SERVICES URBAINS - ENVIRONNEMENT T - FONCTION 8	ACTION ECONOMIQUE - FONCTION 9	TOTAL
charges de personnel	105 453 107	22 254 988	44 062 827	16 351 934	24 843 715	6 323 107	18 179 180	0	63 212 648	3 007 151	303 688 656
Subvention de fonctionnement	981 435	0	137 505	1 684 036	6 064 767	23 503 608	267 823	0	18 206	96 706	32 754 086
Total charges courantes et exceptionnelles	170 667 727	49 684 736	55 981 565	32 105 087	36 376 828	31 802 568	20 249 496	2 094	82 829 659	13 221 393	492 921 153
DEPENSES											
D'EQUIPEMENT	7 910 318	1 656 012	8 311 177	3 292 986	2 688 285	7 329 855	311 715	0	55 407 640	116 189	87 024 174
SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT VERSEES	40 413	0	0	225 983	0	33 115	0	0	17 775 030	529 793	18 604 333

source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

²²⁶ 5.25 CR 01 et 02 et guide Anafi p.18/120 : pour les participations en nature il s'agit des autres recettes d'investissement qui peuvent correspondre à des subventions ou fonds destinés au financement global de la section d'investissement, comme des dotations, des dons ou des legs en capital par exemple. Afin de ne pas polluer le montant des dépenses d'équipement réalisées par la collectivité, un certain nombre d'opérations d'ordre ont été isolées sur cette ligne. Les traitements sur la SEBLI ont également eu un impact sur cette ligne.

tableau 22 : L'évolution des produits de gestion depuis 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	53 905 907	52 409 959	54 652 732	53 926 117	55 084 551	0,5%
+ Ressources d'exploitation	6 354 299	6 672 236	6 768 276	6 214 603	6 180 584	-0,7%
= Produits "flexibles" (a)	60 260 206	59 082 195	61 421 008	60 140 720	61 265 135	0,4%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	28 969 978	28 632 156	28 692 740	28 240 167	29 593 852	0,5%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	21 360 239	21 631 364	21 917 851	22 391 073	22 157 781	0,9%
= Produits "rigides" (b)	50 330 216	50 263 520	50 610 591	50 631 240	51 751 633	0,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	154 242	143 135	148 876	148 501	147 289	-1,1%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	110 744 664	109 488 851	112 180 475	110 920 461	113 164 056	0,5%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

tableau 23 : L'évolution des taux de fiscalité depuis 2013

Taux des taxes en %	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de la taxe d'habitation	20,34%	19,53%	19,53%	19,53%	19,53%
Moy. nationale de la strate	18,07%	18,43%	18,49%	20,59%	20,75%
Taux de la taxe sur le foncier bâti	27,65%	26,54%	26,54%	26,54%	26,54%
Moy. nationale de la strate	22,44%	22,18%	22,34%	20,89%	21,41%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	62,56%	60,06%	60,06%	60,06%	60,06%
Moy. nationale de la strate	49,82%	48,52%	50,01%	37,11%	48,50%
Taux moyen global de la fiscalité directe	24,01%	23,08%	23,02%	23,05%	
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal	118,28%	113,30%	112,56%	110,76%	

Sources : Bercy Colloc et logiciel ANAFI-CRC

tableau 24 : Les charges de gestion depuis 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	18 168 031	17 633 189	16 473 114	17 321 873	17 616 338	-0,8%
+ Charges de personnel	59 969 077	61 234 258	60 755 957	60 679 692	61 049 672	0,4%
+ Subventions de fonctionnement	6 867 464	6 451 867	6 120 876	6 925 074	6 388 806	-1,8%
+ Autres charges de gestion	8 058 236	7 840 565	9 856 272	9 058 472	9 149 593	3,2%
= Charges de gestion (B)	93 062 808	93 159 878	93 206 220	93 985 110	94 204 409	0,3%

Sources : Bercy Colloc et logiciel ANAFI-CRC

tableau 25 : Les principales opérations d'investissements depuis 2013

principales opérations d'investissement (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Total crédits ouverts	total mandats émis
201501 – EMBEILLISSEMENT DU CENTRE VILLE			1 433 750	2 728 540	6 685 000	10 847 290	9 500 814
201110 – PROGRAMME BATIMENTS SOCIAUX	4 510 525	1 347 956				5 858 480	4 697 815
201414 – AMENAGEMENT PLACE JEAN JAURES		120 000	170 000	552 000	4 300 000	5 142 000	4 756 391
Total général	17 890 682	11 474 995	5 423 313	6 527 150	14 385 635	55 701 775	46 147 449
source : commune de Béziers							

tableau 26 : L'évolution de l'endettement depuis 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	108 586 342	110 777 823	113 632 015	109 956 614	108 586 346	107 866 283	-0,1%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	9 772 478	8 135 969	8 336 924	8 369 875	8 233 863	8 405 900	-3,0%
+ Nouveaux emprunts	11 959 000	14 410 032	4 661 440	7 000 000	7 514 400	7 900 000	-8,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	110 777 823	113 632 015	109 956 614	108 586 346	107 866 283	107 365 815	-0,6%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

tableau 27 : L'évolution du fonds de roulement depuis 2013

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-16 887 612	-12 521 242	-4 198 819	-2 989 716	-9 317 999	-5 827 123
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	11 959 000	14 410 032	4 661 440	7 000 000	7 514 400	7 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-4 928 612	1 888 790	462 621	4 010 284	-1 803 599	2 072 877
Fonds de roulement net global	1 255 543	3 144 334	3 606 955	7 617 239	5 813 640	7 931 851
en nombre de jours de charges courantes	4,8	11,8	13,6	28,7	21,9	30,3

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

tableau 28 : L'évolution de la trésorerie depuis 2013

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	1 255 543	3 144 334	3 606 955	7 617 239	5 813 640	7 931 851
- Besoin en fonds de roulement global	5 869 483	4 870 910	2 929 053	5 308 270	2 247 621	4 915 322
= Trésorerie nette	-4 613 940	-1 726 577	677 902	2 308 969	3 566 019	3 016 529
en nombre de jours de charges courantes	-17,5	-6,5	2,6	8,7	13,4	11,5
Dont trésorerie active	2 133 060	7 086 423	677 902	2 308 969	3 801 019	3 016 529
Dont trésorerie passive	6 713 000	8 813 000	0	0	235 000	0

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

annexe 5 : Les moyens en personnel

tableau 29 : L'évolution des écarts entre effectifs budgétaires et pourvus

en ETPT	2013	2014	2015	2016	2017
emplois budgétaires	1797	1826	1857	1787	1734
emplois pourvus	1641	1622	1588	1542	1495
dont titulaires	1512	1507	1468	1439	1402
dont non titulaires	129	115	120	103	93
écart budgétaires/pourvus	156	204	269	245	239
source : comptes administratifs					

tableau 30 : Flux des entrées et des sorties depuis 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Flux de sortie	243	217	172	196	257	1085
Total entrées	162	171	178	166	208	885
Solde entrées/sorties	-81	-46	6	-30	-49	-200
source : commune - flux RH						

tableau 31 : L'évolution des charges de personnel depuis 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de personnel	59 969 077	61 234 258	60 755 957	60 679 692	61 049 672
Charges courantes	96 427 333	97 503 006	96 830 627	96 801 247	96 865 661
Charges de personnel / charges courantes	62,2%	62,8%	62,7%	62,7%	63,0%
Source : Logiciel ANAFI, d'après comptes de gestion					

tableau 32 : Les ratios d'avancement de grade

	2013	2014	2015	2016	2017
nombre d'agents promouvables	243	318	642	506	918
nombres d'agents promus	124	213	133	198	276
taux d'avancement de grade	51,03	66,98	20,72	39,13	30,06
source : commune					

tableau 33 : Les ratios d'avancement d'échelon

année	effectif réel de la commune	effectif ayant bénéficié d'un avancement d'échelon	avancement à la durée minimale		avancement à la durée intermédiaire		avancement à la durée maximale	
2013	1532	530	506	95,47%		0,00%	24	4,53%
2014	1513	611	569	93,13%	2	0,33%	41	6,71%
2015	1493	716	139	19,41%	517	72,21%	61	8,52%
2016	1468	504	72	14,29%	391	77,58%	41	8,13%
2017	1417	654		0,00%		0,00%	654	100,00%
Source : collectivité								

tableau 34 : Les heures supplémentaires payées depuis 2013

ANNEE	nbr agents titulaires pouvant bénéficier des IHTS	Heures supplémentaires effectuées	nombre d'agents concernés	HS >100 par an	Coût (en €) des heures payées	principaux services concernés
2013	1505	69 713	720	276 agents	1 349 076	Nettoient, Police Municipale, Voirie, Prestations événementielles, Bâtiments
2014	1496	59 118	703	240 agents	1 195 894	
2015	1468	43 799	521	170 agents	951 879	
2016	1456	44 177	497	174 agents	999 526	
2017	1421	43 108	497	174 agents	1 011 337	
Source : collectivité						

tableau 35 : L'évolution de l'absentéisme depuis 2013

	2013	2014	2015	2016	2017
nbre de jours d'absences	53 734	54 918	56 077	59 778	54 768
taux d'absentéisme (en ETP)	10	10	10	11	11
coût moyen d'un ETP (en €)	2 907	2 787	3 157	3 265	2 980
coût direct absentéisme (en €)	3 721 414	3 790 624	4 212 924	4 134 468	3 847 677
coût indirect absentéisme (ex : remplacement) en €	664 504	356 921	523 942	655 103	399 539
coût total en €	4 385 918	4 147 545	4 736 866	4 789 571	4 247 216
<i>source : collectivité</i>					

tableau 36 : L'évolution des effectifs municipaux dédiés à la sécurité

au 31 décembre	2013	2018
effectifs globaux affectés à la mission sécurité (en réel)	97	156
<i>dont police municipale</i>	41	86
<i>dont garde urbains</i>	18	43
<i>dont médiateurs</i>	20	7
<i>dont autres</i>	18	20
<i>source : commune</i>		

annexe 6 : La restauration collective

tableau 37 : Recensement des repas pris par les différents usagers du service

Catégorie d'usagers	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013/2017
Élèves des écoles publiques	256 729	257 442	258 781	268 039	284 783	10,93%
Enfants en accueil de loisir	3 905	4 130	3 207	2 530	2 439	-37,54%
Enfants en structures d'accueil de la petite enfance	37 062	40 374	38 856	38 227	38 056	2,68%
Personnes âgées (y compris à domicile)	132 890	131 601	134 613	132 530	133 681	0,60%
Totaux	432 599	435 561	437 472	443 342	460 976	6,56%
Source : Commune de Béziers avec retraitement CRC						

tableau 38 : Répartition des missions entre la commune et le délégataire du service de restauration scolaire

	Détermination de l'éventail des menus (classique, sans porc, etc.)	Conception et diffusion des formulaires d'inscription	Recueil des inscriptions au service de restauration	Recueil des réservations de repas	Traitement des cas particuliers (signature de P.A.I. ou autres)	Établissement des menus du mois	Achat des denrées alimentaires	Fabrication des repas	Livraison des repas	Remise en température en cas de liaison froide	Service et surveillance des repas	Entretien des lieux de restauration	Contrôle qualité	Traitement des réclamations/suggestions	Facturation et recouvrement	Traitement des impayés
Ville de Béziers	X	X	X		X					X	X	X	X	X		
SAEM Occitane de restauration				X		X	X	X	X				X	X	X	X
Commission ad hoc (1)						X										
(1) composée d'élus, des services action éducative et crèches, responsables restaurants scolaires, Occitane de restauration, diététicienne																
Source : Ville de Béziers																

tableau 39 : Charges de personnel du délégataire

	2013	2014	2015	2016	2017
Salaires	884 135	937 983	861 213	944 533	916 406
Charges sociales	304 010	318 188	276 175	297 807	262 671
Total SAEM	1 190 158	1 258 185	1 139 403	1 244 356	1 181 094
Part DSP	725 996	754 911	695 036	798 877	806 687
Source : CRAC retraités par CRC					

tableau 40 : Tarifs de la restauration scolaire²²⁷

Prix familles TTC d'1 repas (1)	2013	2014	2015	2016	2017
Scolaires - tarif minimum	1,16 €	1,16 €	1,00 €	1,00 €	1,05 €
Scolaires - tarif médian	2,83 €	2,83 €	2,60 €	2,60 €	2,70 €
Scolaires - tarif maximum	4,74 €	4,74 €	4,40 €	4,40 €	4,50 €
<i>Source : Ville de Béziers</i>					
<i>(1) pour les ALSH 6 - 17 ans, le prix est le même que dans les cantines, pour les ALSH maternels, le prix est unique (2,05 €)</i>					

tableau 41 : Mode de réservation des repas scolaires

Nombre de réservations enregistrées	2013/2014	%	2014/2015	%	2015/2016	2016/2017	2017/2018	%
Abonnés	172 172	67	177 568	70	182 080	176 945	185 630	64
Occasionnels	85 875	33	75 393	30	88 234	94 062	105 110	36
Total	258 047	100	252 961	100	270 314	271 007	290 740	100
<i>Source : Commune retraitée par CRC</i>								

tableau 42 : Nombre de repas servis aux agents et aux équipes d'animation

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas servis aux agents territoriaux y compris animateurs vacataires	1 734	1 754	1 304	566	410
<i>Source : commune</i>					

²²⁷ Abonnements et occasionnels.

tableau 43 : Répartition du capital social de la SAEM Occitane de restauration

Actionnaires	Montant en €	Part dans le capital social
Commune de Béziers	536 000	60,36%
Commune de Sauvian	1 000	0,11%
Commune de Sérignan	1 000	0,11%
Commune de Lignan-sur-Orb	1 000	0,11%
Commune de Cers	1 000	0,11%
Commune d'Espondeilhan	1 000	0,11%
Sous-total collectivités :	541 000	60,92%
C.C.A.S. de Béziers	4 000	0,45%
Sous-total public :	545 000	61,37%
Association cuisine centrale du biterrois	341 000	38,40%
Société Générale	1 000	0,11%
Bordelaise de Crédit CIC	1 000	0,11%
Sous-total privé :	343 000	38,62%
Total	888 000	100%

tableau 44 : Évolution de la redevance perçue par la ville

Années	2014	2015	2016	2017
Redevance part fixe en € (compte 752)	37 611,84	37 871,19	37 998,21	38 444,60
Redevance sur activité privée en € (compte 757)	33 428,79	38 002,30	35 316,87	30 598,00
Total	71 040,63	75 873,49	73 315,08	69 042,60
<i>Source : CRC selon comptes de gestion</i>				

tableau 45 : Comptes d'exploitation de la restauration collective 2013-2015

Exercices	2013	2014	2015
Restauration	1 979 518	1 950 064	1 905 585
Variation stocks	0	0	0
Subvention d'exploitation	0	0	0
Autres produits	511	424	424
Produits financiers	34 531	52 965	54 606
Produits exceptionnels	12 461	0	0
Transferts de charges	24 545	29 270	48 764
Total RECETTES	2 051 566	2 032 723	2 009 379
Achats alimentaires	617 544	646 610	636 881
Conditionnements	41 885	65 443	64 831
Autres achats et charges externes	168 633	170 155	163 984
Impôts et taxes	47 130	38 827	37 719
Charges de personnel	825 948	783 004	780 273
Autres charges (redevance)	71 284	81 873	79 808
Intérêts financiers	28 520	15 816	13 584
Charges exceptionnelles	0	0	0
Amortissements sur immobilisations	126 342	126 102	114 679
Impôt sociétés	64 543	66 212	68 423
Total DÉPENSES	1 991 829	1 994 042	1 960 182
RÉSULTAT	59 737	38 681	49 197

Source : Comptes rendus annuels du délégataire

tableau 46 : Évolution des modes de paiement des repas scolaires et extra-scolaires

	2015	2016	2017
Dématérialisé	79%	89%	90%
Par chèque	15%	7%	6%
En espèces	6%	4%	4%

Source : SAEM Occitane de Restauration via la commune

tableau 47 : Tarifs 2018 de la restauration sociale

	Tarif plein	Tarif réduit	Repas traiteur (externes)
Restaurants clubs	6,50 €	2,30 €	13 €
Portage	8,20 €	3,25 €	Sans objet
EHPAD	6,37 €	Sans objet	13 €
Personnel	5,05 €	Sans objet	Sans objet

tableau 48 : Nombre de repas livrés par la SAEM

	2013	2014	2015	2016	2017
Agents territoriaux	1 734	1 754	1 304	566	410
Scolaires	256 729	257 442	258 781	268 039	284 783
Enfants en ALSH	3 905	4 130	3 207	2 530	2 439
Crèches	37 062	40 374	38 856	38 227	38 056
Personnes âgées	132 890	131 601	134 613	132 530	133 681
<i>Dont nombre de repas portés à domicile</i>	36 631	35 357	35 974	33 612	34 839
Repas vendus à des structures extérieures	382 255	436 808	405 941	351 702	299 279
Autres (festivités, etc)	0	0	0	0	0
Totaux	814 575	872 109	842 702	793 594	758 648
<i>Source : commune de Béziers</i>					

tableau 49 : Évolution des résultats financiers de l'Occitane de restauration

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Chiffre d'affaires	3 181 629	3 287 812	3 147 261	2 955 762	2 886 995
Produits d'exploitation	3 218 897	3 318 948	3 197 096	3 005 513	2 927 816
Charges d'exploitation	2 924 883	3 099 787	2 924 649	2 875 225	2 887 829
Résultat de l'exercice	238 207	182 556	199 401	269 253	65 991
<i>Source : Bilan financiers approuvés par le conseil municipal</i>					

tableau 50 : Effectif communal affecté à la restauration scolaire

Fonction	Missions	Effectif 2018
Service de l'action éducative	Gestion RH / liaison /coordination	7
Responsables de restaurants scolaires	Encadrement du service des repas	21
Agents de service	service des repas	39
Animateurs du temps méridien ou ATSEM	encadrement du temps méridien	170
Agent de renfort	nettoyage	25
		262
<i>Source : CRC à partir de données communales</i>		

tableau 51 : Tarifs des repas scolaires et de la compensation tarifaire pour 2017/2018

Tarifs familles abonnées pour un prix SAEM de 4,029 H.T.			
Grille en €	tarif HT	tarif TTC	Compensation HT
Tarif 1	3,792	4,000	0,237
Tarif 2	3,412	3,600	0,617
Tarif 3	2,844	3,000	1,185
Tarif 4	1,991	2,100	2,038
Tarif 5	1,611	1,700	2,418
Tarif 6	0,995	1,050	3,034
Tarifs repas occasionnels pour un prix SAEM de 4,029 H.T.			
Grille en €	tarif HT	tarif TTC	Compensation HT
Tarif 1	4,265	4,500	-0,236
Tarif 2	3,791	4,000	0,238
Tarif 3	3,222	3,400	0,807
Tarif 4	2,274	2,400	1,755
Tarif 5	1,895	2,000	2,134
Tarif 6	1,232	1,300	2,797
Source : Données communales retraitées par la CRC			

tableau 52 : Coût net d'un repas scolaire pour la commune

	2013	2014	2015	2016	2017
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS					
Nombre de jours d'ouverture	140	140	139	139	141
Nombre de repas servis en moyenne par jour	1 846	1 851	1 871	1 932	2 023
Nombre de repas servis en moyenne par an	258 463	259 196	260 085	268 605	285 193
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Dépenses de personnel (responsable de restaurant, agents de service, diététicienne) (comptes 641 et 645)	677 699 €	726 740 €	726 220 €	775 465 €	785 350 €
Dépenses de surveillance (animateurs temps méridien compte 641 et 645)	1 083 153 €	1 144 540 €	1 160 916 €	1 132 964 €	1 125 400 €
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	9 341 €	10 439 €	13 465 €	11 784 €	12 580 €
Dépenses de fluides et d'entretien des locaux de restauration (compte 606)	52 388 €	46 902 €	48 313 €	48 796 €	55 242 €
Compensations tarifaires du prix de repas (compte 6042)	369 431 €	371 196 €	367 628 €	378 840 €	410 587 €
Contrôles des locaux y c en régie	1 550 €	1 620 €	1 705 €	1 795 €	1 920 €
Achat de repas pour personnel de surveillance et d'animation (compte 6042)	6 725 €	6 753 €	4 767 €	967 €	310 €
Autres dépenses (Entretien matériel + Transport)	70 528 €	58 677 €	30 732 €	30 834 €	50 887 €
Charges exceptionnelles (à préciser)					
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>2 270 815 €</i>	<i>2 366 867 €</i>	<i>2 353 746 €</i>	<i>2 381 445 €</i>	<i>2 442 276 €</i>
Coût moyen d'un repas	8,79 €	9,13 €	9,05 €	8,87 €	8,56 €
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Participation des familles (hors paiement direct au délégataire)					
Redevance du délégataire de service public (compte 757)	61 321 €	64 755 €	63 109 €	59 947 €	80 700 €
Autres recettes (intéressement aux repas tiers - compte 752)					
<i>Recettes totales</i>	<i>61 321 €</i>	<i>64 755 €</i>	<i>63 109 €</i>	<i>59 947 €</i>	<i>80 700 €</i>
Recettes moyennes par repas	0,24 €	0,25 €	0,24 €	0,22 €	0,28 €
COÛT NET D'UN REPAS					
Coût net moyen d'un repas pour la ville	8,55 €	8,88 €	8,81 €	8,64 €	8,28 €
<i>Source : Ville de Béziers</i>					

tableau 53 : Coût net d'un repas petite enfance pour la commune

	2013	2014	2015	2016	2017
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS					
Nombre de jours d'ouverture	244	232	232	231	232
Nombre de repas servis en moyenne par jour	152	174	167	165	164
Nombre de repas servis en moyenne par an	37 062	40 374	38 856	38 227	38 056
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Dépenses de personnel (agents de crèche, directrice, éducatrice, auxiliaire puer, diététicienne) (comptes 641 et 645)	4 096 €	6 868 €	4 120 €	6 230 €	6 876 €
Dépenses de personnel d'encadrement hors directrice (compte 641 et 645)	182 €	224 €	208 €	240 €	248 €
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	1 642 €	1 133 €	1 008 €	1 936 €	500 €
Dépenses de fluides et d'entretien des locaux de restauration (compte 606)	12 883 €	12 410 €	12 461 €	12 187 €	10 730 €
Achat des repas et goûters (compte 6042)	118 224 €	131 306 €	130 654 €	130 832 €	127 957 €
Contrôles des locaux y c en régie	1 579 €	1 680 €	1 720 €	1 810 €	1 870 €
Achat de repas pour personnel de surveillance et d'animation (compte 6042)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Autres dépenses (à préciser)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Charges exceptionnelles (à préciser)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>138 606 €</i>	<i>153 621 €</i>	<i>150 171 €</i>	<i>153 235 €</i>	<i>148 181 €</i>
Coût moyen d'un repas	3,74 €	3,80 €	3,86 €	4,01 €	3,89 €
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Participation des familles (hors paiement direct au délégataire)					
Redevance du délégataire de service public (compte 757)	8 793 €	10 087 €	9 428 €	8 531 €	10 769 €
Autres recettes (intéressement aux repas tiers - compte 752)					
Subvention CAF, département, autres					
<i>Recettes totales</i>	<i>8 793 €</i>	<i>10 087 €</i>	<i>9 428 €</i>	<i>8 531 €</i>	<i>10 769 €</i>
Recettes moyennes par repas	0,24 €	0,25 €	0,24 €	0,22 €	0,28 €
COÛT NET D'UN REPAS					
Coût net moyen d'un repas pour la ville	3,50 €	3,56 €	3,62 €	3,79 €	3,61 €
Source : Ville de Béziers					

tableau 54 : Coût net d'un repas pour le CCAS

	2013	2014	2015	2016	2017
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS					
Nombre de jours d'ouverture	365	365	365	365	365
Nombre de repas servis en moyenne par jour	364	361	369	363	366
Nombre de repas servis en moyenne par an	132 890	131 601	134 613	132 530	133 681
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Dépenses de personnel (cuisine satellite, restaurants, portage et entretien) (comptes 641 et 645)	534 974 €	519 843 €	527 747 €	511 321 €	478 334 €
Dépenses de surveillance (compte 641 et 645) et/ou de portage à domicile					
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	12 331 €	12 067 €	10 990 €	7 798 €	10 932 €
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	40 932 €	42 293 €	44 325 €	44 797 €	42 801 €
Achats de repas (comptes 6042)	688 311 €	693 956 €	699 572 €	687 837 €	712 825 €
Contrôles (compte 611 ou régie)					
Autres dépenses (à préciser)	95 974 €	108 337 €	107 792 €	109 433 €	107 727 €
charges exceptionnelles (à préciser)					
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>1 372 522 €</i>	<i>1 376 496 €</i>	<i>1 390 426 €</i>	<i>1 361 186 €</i>	<i>1 352 619 €</i>
Coût moyen d'un repas	10,33 €	10,46 €	10,33 €	10,27 €	10,12 €
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Participation de la commune					
Participation des usagers (hors paiement direct au délégataire)	827 343 €	824 511 €	848 295 €	825 039 €	823 784 €
Subvention					
Autres recettes	89 006 €	78 542 €	81 711 €	91 898 €	98 104 €
<i>Recettes totales</i>	<i>916 349 €</i>	<i>903 053 €</i>	<i>930 006 €</i>	<i>916 937 €</i>	<i>921 888 €</i>
Recettes moyennes par repas	6,90 €	6,86 €	6,91 €	6,92 €	6,90 €
COÛT NET D'UN REPAS					
Coût net moyen d'un repas	3,43 €	3,60 €	3,42 €	3,35 €	3,22 €
Source : Ville de Béziers					

GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
ANRU	Agence nationale de renouvellement urbain
AP	autorisation de programme
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
ASB	Avenir sportif Béziers
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BP	budget principal
CA	compte administratif
CAA	cour administrative d'appel
CABEME	communauté d'agglomération Béziers Méditerranée
CABM	communauté d'agglomération Béziers Méditerranée
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAF	caisse d'allocations familiales
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CE	Conseil d'État
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIA	complément indemnitaire annuel
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CLIS	classe pour l'inclusion scolaire
COPIL	comité de pilotage
COS	centre opérationnel de sécurité
CP	crédit de paiement
CRAC	compte rendu d'activité du concessionnaire
CRC	chambre régionale des comptes
CSP	catégorie socio-professionnelle
DADS	déclaration annuelle des données sociales
DDPP	direction départementale de la protection des populations
DGAFP	direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFIP	direction générale des finances publiques
DOB	débat d'orientation budgétaire
DSI	direction des systèmes d'information
DSP	délégation de service public
EBF	excédent brut de fonctionnement
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GEMRCN	Groupe d'étude des marchés restauration collective et nutrition
HACCP	<i>hazard analysis critical control point</i> = étude des risques et la maîtrise des points critiques
HT	hors taxes

IGA	inspection générale de l'administration
IGF	inspection générale des finances
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	nouveau programme national de renouvellement urbain
NPRU	nouveau programme de renouvellement urbain
OPAH RU	opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
PDLHI	plan départemental de lutte contre l'habitat indigne
PLHI	programme local de l'habitat intercommunal
PLU	plan local d'urbanisme
PMS	plan de maîtrise sanitaire
PNRQAD	programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PPCR	parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPRI	plan de prévention des risques d'inondation
REC	rapport sur l'état de la collectivité
RI	régime indemnitaire
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RPPP	repérage parc privé potentiel
SaaS	<i>software as a service</i> = logiciel en tant que service
SAEM	société anonyme d'économie mixte
SASP	société anonyme sportive professionnelle
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SEM	société d'économie mixte
SI	système d'information
SIASP	système d'information sur les agents des services publics
SIRH	système d'information de gestion des ressources humaines
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TA	tribunal administratif
TGI	tribunal de grande instance
TH	taxe d'habitation
TIAC	toxi-infection alimentaire collective
TIC	technologies de l'information et de la communication
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VNC	valeur nette comptable
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 18 octobre 2019 de M. Robert Ménard, maire de la commune de Béziers ;
- Réponse du 7 octobre 2019 de M. Raymond Couderc, précédent maire de la commune de Béziers.

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](https://twitter.com/crcoccitanie)**