

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉCOLE SUPÉRIEURE D'ART DE LA RÉUNION (Département de La Réunion)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 avril 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS	6
1 LES MISSIONS ET LA GOUVERNANCE.....	7
1.1 Les missions de l'établissement.....	7
1.2 La gouvernance	8
1.2.1 Le conseil d'administration	8
1.2.2 L'organisation administrative.....	10
1.3 Le régime financier	12
1.3.1 Les ressources de l'établissement	12
1.3.2 Le versement des concours financiers	14
1.3.3 La mise place tardive d'indicateurs de performance	14
2 LES MOYENS FINANCIERS.....	16
2.1 La qualité de l'information financière	16
2.1.1 La présentation et la transmission des budgets et des comptes	16
2.1.2 Les arriérés de dettes	18
2.1.3 La convention passée avec l'université de Toulouse.....	18
2.2 Une situation financière précaire	19
2.2.1 Les produits de gestion en baisse.....	19
2.2.2 La baisse des charges accentuées par la crise sanitaire.....	21
2.2.3 La capacité d'autofinancement abondée par les produits exceptionnels	21
2.2.4 Les dépenses d'équipements limitées	22
2.2.5 Les difficultés de trésorerie récurrentes.....	22
2.3 Une prospective interne insuffisante.....	24
2.3.1 La prospective 2020-2025	24
2.3.2 Les éléments non pris en compte et marges de manœuvre	24
3 LES AUTRES RESSOURCES	26
3.1 Les moyens humains.....	26
3.1.1 Le statut des agents.....	26
3.1.2 Le temps de travail.....	27
3.1.3 Le régime indemnitaire.....	27
3.2 Les moyens matériels.....	30
3.2.1 Les locaux.....	30
3.2.2 Les travaux en régie.....	32
3.2.3 Les véhicules et avantages en nature	32
3.2.4 Le système d'information de l'école	33
ANNEXES	35
RÉPONSE	40

SYNTHÈSE

L'école supérieure d'art de La Réunion a été créée en 2011 sous la forme d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) réunissant la région, le département, la commune du Port et l'État. Sa mission principale est de délivrer un enseignement conduisant au diplôme national d'art plastiques, conférant le diplôme de licence, et au diplôme national d'expression plastique, conférant le diplôme de master.

L'école compte, en 2020, 95 étudiants et dispose d'un budget annuel de fonctionnement de 1,8 M€, alimenté en quasi-totalité par la région et la commune du Port. Ce financement représentait un peu plus de 19 000 € par étudiant en 2020. Le département, bien que membre fondateur, n'a apporté aucune ressource à l'établissement. En 2020, la région et la commune du Port ont versé 82 % des recettes de fonctionnement, dont trois quarts pour la seule région. L'État, via la direction des affaires culturelles de La Réunion, contribue aux recettes à hauteur de 14 %.

Depuis sa création, l'école est marquée par d'importantes difficultés et dysfonctionnements. La collaboration entre le conseil d'administration et la direction a été sujette à de vives tensions. Le rôle de ce conseil paraît amoindri en raison de la faible participation des représentants des collectivités et des compétences déléguées à la direction. Ces difficultés n'ont pas permis à l'établissement de nouer une relation de confiance avec les collectivités membres. Son modèle financier est contraint : 86 % des dépenses de fonctionnement sont dédiées aux charges de personnel et l'établissement ne dispose pas de marges de manœuvre sur ses ressources. Si les comptes font ressortir une épargne positive, elle ne prend pas en compte toutes les dettes de l'établissement notamment celle vis-à-vis de la Caisse générale de sécurité sociale. La situation financière de l'école peut donc être qualifiée de fragile.

En matière de gestion, la stabilité au poste de directeur n'a pas empêché l'établissement de connaître des difficultés de gouvernance aboutissant en 2020 à une remise en cause de l'accréditation de l'établissement à délivrer des diplômes nationaux. Les objectifs fixés et moyens alloués à l'établissement n'ont pas été clairement définis. La gouvernance gagnerait en qualité par la mise en place d'indicateurs pédagogiques et financiers détaillés et le contrôle de leur respect par le conseil d'administration.

Le pilotage budgétaire n'est pas maîtrisé. La présentation des comptes n'est pas conforme aux principes budgétaires et comptables qui s'appliquent aux établissements publics de coopération culturelle territoriaux. Elle ne permet pas de donner une image fidèle de la situation financière de l'établissement. Les biens immobiliers mis à disposition par la commune du Port ne sont ni valorisés ni retracés dans les comptes. Les conventions de mises à disposition de ces immeubles prévues par les statuts n'ont pas été passées.

Le règlement sur le temps de travail doit être mis en conformité avec la durée légale. L'établissement n'a pas pris toutes les mesures en matière de sécurité et de protection des données.

Les produits ne permettent pas de couvrir les charges de l'établissement alors même que le dimensionnement de l'équipe pédagogique est jugé trop faible pour mener à bien ses missions. La poursuite des missions de l'établissement implique d'accroître ses ressources financières d'au moins 0,2 à 0,3 M€.

RECOMMANDATIONS¹

Performance						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gestion et financement	Mettre en place des indicateurs sur les données relatives aux étudiants, personnels mais aussi des indicateurs comptables et financiers d'ici la fin de l'année 2022.			X	16
2	Gouvernance et organisation interne	Arrêter au plus tard en 2023 une stratégie pluriannuelle commune entre les membres fondateurs pour assurer la pérennité du fonctionnement et garantissant l'établissement contre une baisse de ses ressources.			X	16

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

Régularité						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
3	Gouvernance et organisation interne	Adopter la présentation réglementaire des comptes prévue par l'article L. 1431-7 du CGCT à compter de 2022.			X	17
4	Comptabilité	Se conformer aux obligations réglementaires et statutaires en matière de présentation et d'information budgétaires et comptables prévues par les dispositions des chapitres II et VII du titre I du livre VI de la première partie du CGCT à compter de 2022.			X	18
5	Gestion des ressources humaines	Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 (RIFSEEP) d'ici 2023.			X	28
6	Situation patrimoniale	Clarifier les conditions d'utilisation des locaux mis à sa disposition et établir systématiquement des conventions d'occupation des biens immobiliers dès 2022.			X	33

PROCÉDURE

L'examen de gestion de l'école supérieure d'art de La Réunion (ESAR) a été ouvert le 16 juillet 2021 par lettre du président de la chambre adressée à Mme Patricia de Bollivier, directrice de l'établissement.

En application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle avec Mme Patricia de Bollivier, directrice de l'établissement s'est déroulé le 17 novembre 2021 et avec M. Frédéric Mary, directeur par intérim le 19 novembre 2021.

Lors de sa séance du 7 décembre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées à Mme de Bollivier, M. Mary ainsi qu'à M. Gérard d'Abadie, président du conseil d'administration, lesquels ont adressé une réponse commune enregistrée à la chambre le 28 février 2022.

Des extraits ont été par ailleurs adressés à 11 tiers. Seuls la direction des affaires culturelles, le Centre de recherche nationale scientifique (CNRS), la direction régionale des finances publiques, la région, le département, la communauté d'agglomération du Territoire de la côte ouest (TCO) et le comptable public ont répondu.

La chambre, dans sa séance du 14 avril 2022, après avoir examiné les réponses, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

L'enseignement supérieur des arts plastiques est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Cet enseignement s'organise principalement autour de 10 écoles nationales supérieures d'art, dont 7 en région, placées sous la tutelle du ministère de la culture qui les finance, et de 34 écoles territoriales sur lesquelles il exerce seulement une tutelle pédagogique, leurs ressources étant apportées très majoritairement par les communes d'implantation ou les collectivités membres. Ce double réseau réunit des établissements de dimension pour la plupart modeste, voire très faible, variant de 58 à 847 étudiants, sans que la distinction entre écoles nationales et territoriales ne soit discriminante.

Dans le cadre de l'harmonisation européenne de l'enseignement supérieur, les écoles territoriales d'arts plastiques désireuses d'inscrire leurs diplômes nationaux dans l'espace européen d'enseignement supérieur devaient s'engager dans un processus de changement de statut et de regroupement. En effet, la déclaration de Bologne du 19 juin 1999 conditionne leur intégration au système européen d'enseignement supérieur à leur autonomie juridique et pédagogique. Elle recommandait aux écoles souhaitant intégrer l'espace européen de l'enseignement supérieur de disposer d'un service d'échanges internationaux et incitait particulièrement les étudiants et enseignants à la mobilité internationale.

Au-delà de la mise en conformité juridique, le regroupement des écoles d'art avait également pour objectif de rationaliser le réseau des établissements d'arts plastiques, de réaliser des économies d'échelle et de constituer des pôles d'enseignement supérieur de taille critique en termes de budget, d'activité, de rayonnement international et de nombre d'étudiants.

L'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les collectivités et leurs groupements à créer, avec l'État, un EPCC destiné à gérer « *un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ». La présence de l'État est motivée par la poursuite d'objectifs nationaux justifiant que le service en cause présente un intérêt, non seulement pour les collectivités locales, mais aussi pour l'État.

Les écoles territoriales sont soumises à la tutelle administrative et financière des collectivités locales. La gouvernance des établissements territoriaux présente de notables différences par rapport à celle des écoles nationales en termes de composition du conseil d'administration et de modalités de désignation du président et du directeur de l'école. Ces établissements sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion.

L'École supérieure des Beaux-Arts de La Réunion (ESBA-R) a été créée initialement sous la forme d'une association multi partenariale entre l'État, la région, le département, la commune du Port, la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat en 1991. En 2010, l'association a donné son accord pour le transfert des missions d'enseignement supérieur à l'établissement public « École supérieure d'art de La Réunion » (ESAR) créée à compter du 1^{er} janvier 2011. Elle en a assuré la gestion pendant la période de transition, c'est-à-dire de janvier à juillet 2011.

La volonté de remédier au manque de structures d'enseignement artistique à La Réunion avait abouti à la création de plusieurs établissements au sein de la commune du Port dont une école dédiée à l'enseignement des beaux-arts (cf. annexe n° 1). L'action de l'ESAR est en partie liée par des contrats ou conventions noués par l'association qui l'avait précédée. Ces différentes

structures limitent son champ d'intervention alors que leur regroupement était préconisé lors de la création des EPCC.

La chambre a examiné la gouvernance, les moyens financiers et matériels de l'école.

1 LES MISSIONS ET LA GOUVERNANCE

L'école supérieure d'art de La Réunion (ESAR) a été créée par arrêté préfectoral du 18 janvier 2011. En vertu de l'article L. 1431-2 du CGCT, les statuts de l'établissement ont été approuvés par le même arrêté préfectoral. Son siège est situé dans la commune du Port. Les statuts ont été modifiés une première fois, en mars 2015, pour scinder le conseil consultatif de l'établissement en séparant les activités de recherche et scientifiques des activités pédagogiques, culturelles et de la vie étudiante et une seconde fois, en avril 2019, pour élargir la liste des personnes pouvant faire partie du conseil scientifique.

1.1 Les missions de l'établissement

L'ESAR a pour mission générale de participer au service public de l'enseignement supérieur d'art dans les conditions prévues par le code de l'éducation et les dispositions réglementaires relatives à l'organisation de l'enseignement supérieur en arts plastiques. Sa mission principale est de délivrer un enseignement conduisant au diplôme national d'art (DNA) conférant un diplôme de licence et au diplôme national d'expression plastique (DNSEP) option art mention paysage conférant un diplôme de master.

L'établissement peut également conduire des actions d'animation, d'exposition et de sensibilisation en art, design, communication, création numérique ou tout autre enseignement connexe ou complémentaire à son initiative ou en partenariat avec une ou des personnes publiques ou privées investies d'une mission d'intérêt général. Les missions prévues par les statuts, favoriser l'innovation et la création, organiser des activités de recherche, mettre en œuvre des coopérations, développer des formations artistiques, organiser la validation des acquis et des expériences, sont très étendues au regard de celles effectivement exercées aujourd'hui par l'ESAR.

L'établissement peut également délivrer des diplômes d'établissement dans les conditions définies par le conseil d'administration. Dans le respect du principe de spécialité, il peut exercer toute activité complémentaire ou connexe à son objet statutaire afin d'en faciliter la réalisation.

La délivrance des diplômes nationaux ayant valeur européenne nécessite une accréditation conjointe du ministère chargé de la culture et du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Cette accréditation avait été délivrée à l'établissement pour une durée de quatre ans en 2014. Même si la direction des affaires culturelles de La Réunion avait signalé *« une gouvernance compliquée, un climat social dégradé, une situation budgétaire insuffisante aggravée par une stratégie décousue, un coûteux développement international, des insuffisances pédagogiques »*, l'accréditation a été maintenue pendant la période de réexamen 2019-2020. En 2020, l'accréditation n'a été renouvelée que pour une seule année compte tenu des insuffisances constatées : faible ancrage territorial de l'école, gouvernance inadaptée et

manque de visibilité sur la pérennité des financements. Enfin, en 2021, l'habilitation est renouvelée pour deux années avec une clause prévoyant un bilan d'étape en 2022. L'absence d'accréditation sur une longue durée fragilise la mise en place d'une stratégie de développement de l'établissement et renforce la tutelle de l'État sur l'établissement.

1.2 La gouvernance

L'ESAR est pilotée par diverses instances décisionnelles et consultatives : le conseil d'administration, le conseil pédagogique et de la vie étudiante (CPVE), le conseil scientifique.

L'école est dirigée par un directeur, assisté d'un conseil pédagogique, de la recherche et de la vie étudiante et d'un conseil scientifique. Le CPVE est consulté sur toutes les questions relatives aux activités pédagogiques culturelles et de la vie étudiante de l'établissement. Le conseil scientifique constitue un organe consultatif et de concertation entre les acteurs et partenaires de l'établissement.

1.2.1 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de 14 membres : 2 représentants de l'État, 2 représentants de la région, 1 représentant du département, 2 représentants de la commune du Port, 3 personnalités qualifiées, 2 représentants du personnel, et 2 représentants étudiants. Les personnalités qualifiées et les représentants du personnel sont élus pour trois années, ceux des étudiants pour une année. La composition est conforme à la réglementation qui prévoit un maximum de 24 administrateurs.

Aucune disposition des statuts n'impose un rapport de proportionnalité entre le nombre de sièges et les apports ou contributions financières respectives. Les collectivités contributrices de l'établissement (région, commune du Port et État) ne disposent pas de la majorité des sièges (6 sièges sur 14). En revanche, la région et la commune du Port disposent d'un pouvoir de blocage sur le vote du budget puisque les décisions budgétaires ne peuvent être adoptées qu'avec leur vote (article 21.4 des statuts).

Même si aucune règle n'impose de corrélation entre le nombre de sièges au conseil d'administration des établissements et le montant de l'apport financier de chaque partenaire au fonctionnement de l'établissement, ce nombre pourrait être revu pour tenir compte de la participation au financement de la région sans commune mesure avec celui des autres membres fondateurs. Cette analyse ne doit pas être regardée comme remettant pas en cause la représentation de l'État liée à sa tutelle pédagogique.

En réponse à la chambre, la région a indiqué qu'elle proposera d'inscrire à l'ordre du jour d'un prochain conseil d'administration la révision des statuts de l'école en incluant le principe de corrélation entre le nombre de sièges au conseil d'administration de l'établissement et le montant de l'apport financier de chaque partenaire à son fonctionnement. Le département n'a quant à lui pas spécifiquement répondu sur ce point.

Le directeur de l'établissement, sauf quand il est personnellement concerné, ainsi que le comptable participent au conseil d'administration avec voix consultative.

Le conseil d'administration doit se réunir au moins deux fois par an. Il ne peut se réunir que si la moitié de ses membres sont présents ou représentés. Il délibère sur les affaires financières, ressources humaines, le fonctionnement institutionnel et les partenariats.

Le conseil d'administration se réunit dans les faits quatre à cinq fois par an. Le taux de présence physique des administrateurs est de 57 % sur la période 2017 à 2020. Le représentant du département est celui qui a été le plus souvent absent : il n'a été présent qu'à 3 des 18 conseils d'administration de la période contrôlée par la chambre. La présence de représentants de la région a également été faible, alors qu'il s'agit du principal contributeur de l'établissement. La commune du Port a été plus présente. De même, les représentants de l'État ont été régulièrement présents avec 14 et 15 participations. Les procurations représentent en moyenne 24 % des votes en moyenne. Cette faible présence physique constitue une fragilité en termes de gouvernance.

La chambre relève que le département ne participe pas de manière régulière au conseil d'administration de l'établissement et qu'il n'apporte plus aucune contribution financière à l'établissement depuis 2005. Le département a indiqué que son retrait financier était consécutif à l'harmonisation des compétences et des responsabilités, menée par les collectivités régionale et départementale. Elle a conduit le conseil régional, s'agissant des formations post baccalauréat, à prendre le relais du financement jusque-là assumé par le conseil départemental. Le département reconnaît les nombreuses absences de son représentant justifiées par « ses nombreuses responsabilités », mais fait valoir qu'il entend conserver son siège au conseil d'administration compte tenu de ses interventions dans le domaine culturel qui l'amènent à développer une coopération avec l'établissement au travers de ses structures culturelles (archives départementales, musée Villèle, artothèque).

La chambre invite l'établissement à revoir la composition et la proportionnalité des sièges du conseil d'administration en tenant compte de l'implication financière des personnes publiques membres.

Le conseil détermine la politique de l'établissement, approuve son budget et en contrôle l'exécution. Il fixe des objectifs à l'établissement sur la base d'orientations générales qu'il a lui-même définies.

Les comptes rendus des conseils d'administration font état de critiques sur les décisions prises. Ce constat est renforcé par les importantes délégations de compétences accordées à la directrice (voir *infra*), le conseil d'administration ne faisant que prendre acte des décisions prises dans le cadre des délégations de compétences et de signatures accordées. Les réunions préparatoires organisées en amont du conseil d'administration ont été supprimées à compter d'octobre 2019. L'absence d'accord sur leurs modalités d'organisation est d'autant plus regrettable que ce type de réunion est nécessaire pour faciliter les débats sur les points inscrits à l'ordre du jour du conseil d'administration.

La politique de l'établissement a été principalement déterminée par le projet d'orientation artistique validé lors du recrutement de la directrice et par les conditions posées par l'accréditation. Aussi, l'implication des financeurs dans la définition des orientations stratégiques paraît limitée.

Ce constat est conforté par l'absence d'élaboration d'un projet d'établissement. Le projet de mandature de la directrice a été présenté et voté lors du conseil d'administration du 15 juin 2018. Même si le compte rendu du conseil d'administration fait état d'un projet évolutif, la chambre fait observer que le projet d'établissement aurait dû être distinct du projet de mandature présenté par la directrice lors de son renouvellement. Cette formalisation aurait

permis de préciser les engagements réciproques de chacune des parties prenantes en termes d'objectifs et de moyens et les conditions d'évaluation régulière du projet.

Élu en son sein, à la majorité des deux tiers, pour une durée de trois ans renouvelables, qui ne peut excéder, le cas échéant, celle de leur mandat électif, le président du conseil d'administration n'est pas légalement ordonnateur des recettes et dépenses. Ses attributions, conformes à l'article R. 1431-8 du CGCT, se limitent pour l'essentiel à convoquer et présider le conseil d'administration, dont il fixe l'ordre du jour. Cependant, l'établissement ayant un caractère administratif, il a également un pouvoir important de recrutement et de nomination du directeur sur proposition du conseil d'administration.

1.2.2 L'organisation administrative

L'accréditation délivrée par le ministère de la culture pour la période 2021 à 2023 appelle l'attention de l'école sur la nécessité de mettre en place des outils de gestion et de pilotage au niveau administratif et financier.

1.2.2.1 La direction

Le directeur d'un EPCC est nommé sur la base d'un projet d'orientation écrit et présenté oralement lors du recrutement. Ces orientations deviennent les orientations de l'établissement, que le directeur doit traduire concrètement en projet d'établissement en fédérant les différents acteurs de l'école, mais aussi ses partenaires, pour définir les objectifs à atteindre, les méthodes et processus d'organisation et les moyens nécessaires pour y parvenir. Ce projet d'établissement, présenté six mois à un an après le recrutement, approuvé par le conseil d'administration, discuté au sein des conseils pédagogique et scientifique, constitue la base du contrat d'objectifs et de moyens qui lie l'établissement à ses membres fondateurs et contributeurs pour la durée du mandat.

Le projet d'établissement est clairement distinct du projet d'orientation présenté par le directeur lors de son recrutement. La chambre relève que, si les statuts de l'établissement prévoient bien le projet d'orientation présenté lors de la procédure de recrutement de son directeur, le projet d'établissement n'y figure en revanche pas.

En novembre 2014, une directrice a été nommée pour un mandat de quatre années. Les procédures prévues par la réglementation ont été respectées. Même si différents audits (financier, organisationnel et pédagogique) ont été demandés par les financeurs pour améliorer la gouvernance lors de cette première mandature, le conseil d'administration a pourtant renouvelé le mandat de la directrice en novembre 2017. Comme cela a été précisé plus haut, l'absence d'adoption d'un projet d'établissement n'a pas permis de préciser les engagements réciproques de chacun en termes d'objectifs et de moyens. Aussi les relations entre les financeurs et la directrice sont restées conflictuelles.

Ces conditions n'ont pas permis le respect de l'autonomie de gestion dont doit pouvoir disposer l'école et en particulier son directeur de manière à lui permettre de mettre en œuvre les propositions d'orientations au vu desquelles il est recruté.

Selon les statuts de l'établissement, le pouvoir d'impulsion et d'exécution appartient au directeur. Il élabore et met en œuvre le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique et assure la programmation de l'activité artistique, scientifique, pédagogique ou culturelle de

l'établissement. Il assure la direction de l'ensemble des services, il est seul ordonnateur des recettes et dépenses de l'établissement. Il en prépare le budget et l'exécute.

Le conseil d'administration a donné délégation au directeur de l'établissement en septembre 2014 lors du renouvellement partiel des membres du conseil d'administration. Sont délégués au directeur : les marchés et contrats de moins de 90 000 €, la souscription d'une ligne de crédit de trésorerie de 250 000 € maximum, la signature des contrats et conventions relatives à des productions artistiques ou réalisées dans le cadre des missions d'enseignement, la signature des demandes ou attributions de subventions, la création des régies comptables, la fixation, le règlement des honoraires d'avocats et l'engagement des actions en justice.

Cette délégation intervient alors que la direction est assurée par intérim, elle n'est pas renouvelée lors de la nomination de la nouvelle directrice en novembre 2014. De même, la délégation donnée par le conseil d'administration, explicitement prévue pour la durée du mandat du directeur, n'est pas renouvelée lors du nouveau mandat de la directrice en novembre 2017. La directrice a également bénéficié, en décembre 2014, d'un arrêté de délégation de signature du président du conseil d'administration qui porte sur les recrutements de personnels de courte durée, non renouvelée lors de la prolongation de son mandat en novembre 2017. Cette absence de renouvellement fragilise la sécurité juridique des décisions qu'elle a prises. L'établissement s'est engagé à prendre un arrêté de délégation de signature à chaque désignation ou renouvellement de son directeur.

La directrice a rendu compte des décisions prises en vertu de sa délégation de compétence même si certains membres du conseil d'administration lui ont fait observer que les intitulés de ses décisions n'étaient pas toujours suffisamment détaillés ni explicites. Compte tenu des difficultés rencontrées dans la gestion de l'établissement et des observations faites par les administrateurs sur la gestion de la directrice, le conseil d'administration aurait dû, selon la chambre, davantage encadrer les délégations accordées au directeur et se prononcer formellement sur leur renouvellement.

La chambre relève que, compte tenu de la taille et du budget de l'école, la quasi-totalité des décisions de l'établissement s'est trouvée de fait déléguée à la directrice.

1.2.2.2 Un personnel relevant du statut de la fonction publique territoriale

L'ensemble des personnels titulaires et non titulaires est soumis aux dispositions des lois portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment celles portant statut général de la fonction publique territoriale. Les agents qui relevaient antérieurement du régime des salariés de droit privé ont été progressivement intégrés à la fonction publique territoriale. L'établissement a notamment mis en place un plan de titularisation des six agents concernés.

Les comptes rendus des conseils d'administration mettent à jour des relations tendues entre la direction, les autorités de tutelle et certains représentants du personnel. Ces tensions étaient liées à des problèmes de pilotage, d'organisation et de communication interne comme externe.

1.2.2.3 Le règlement intérieur de l'établissement

Le règlement a été élaboré en 2015 et modifié en 2017 puis en 2020. Il reprend les dispositions des statuts et précise les règles complémentaires relatives à la situation des agents et usagers du service public géré par l'établissement.

Ce règlement pourrait être complété avec la mise en place d'une commission préalable aux réunions du conseil d'administration (« pré-CA ») afin d'en préparer les délibérations, les décisions prises dans le cadre du protocole d'aménagement du temps de travail ou les notes internes encadrant l'utilisation des véhicules.

1.3 Le régime financier

1.3.1 Les ressources de l'établissement

Les recettes énumérées à l'article 24 des statuts de l'ESAR comprennent, conformément aux termes des articles L. 1431-8 et R. 1431-2 du CGCT, les contributions financières des personnes publiques membres, les recettes propres et des subventions et autres concours financiers de l'Union européenne, de collectivités territoriales et de leurs groupements, et de toutes autres personnes publiques et privées.

Le financement des EPCC est presque exclusivement assuré par les collectivités territoriales qui en sont membres, la contribution de l'État dépassant rarement 10 %². La contribution de l'État se situe à 14 % s'agissant de l'ESAR.

1.3.1.1 La répartition des financements prévue par les statuts

L'article 21.3 des statuts de l'établissement distingue les concours financiers et les apports en nature des collectivités membres.

Les statuts prévoient notamment des contributions des membres de l'établissement, sans pour autant fixer leur montant ou de règles de répartition contraignantes entre les membres et des subventions qui n'ont par nature qu'un caractère facultatif.

Une conférence d'orientation budgétaire réunie trois mois avant l'adoption du budget permet aux membres d'exprimer leurs intentions d'engagement financier ou en nature au regard de l'exercice concerné. Ces engagements permettent d'élaborer le budget et font l'objet de conventions annuelles de financement non prévues par les statuts.

Le financement sur la base de subventions dont le montant est déterminé annuellement constitue un des éléments de fragilité de la gestion de l'établissement, puisqu'il rend incertain toute stratégie pluriannuelle.

1.3.1.2 Les mises à disposition de biens non valorisées ni régularisées

Sur les biens mis à disposition de l'établissement, les statuts prévoient « *qu'ils sont mis à disposition par voie de conventions [...] conclues entre l'établissement et la collectivité concernée. Ces conventions déterminent les conditions de cette occupation notamment en matière de renouvellement, réparation et entretien* ». Les statuts n'identifient pas clairement la

² Source : le rapport de la Cour des comptes sur l'enseignement en arts plastiques de décembre 2020, page 26.

collectivité, la commune du Port, ni les immeubles mis à disposition. Les conditions de l'occupation des immeubles n'ont pas été précisées par une convention.

Les conventions n'ont jamais été prises et la valorisation de ces apports en nature n'a d'ailleurs jamais été faite. Ce qui n'est pas sans conséquence sur la situation financière de l'établissement (cf. *infra*).

1.3.1.3 Une clause statutaire fragilisant les décisions budgétaires ponctuellement non respectée

Les statuts prévoient que le budget ne peut être adopté que si la majorité des voix exprimées comprend celles des deux représentants de la région et de la commune du Port. Cette disposition statutaire n'a pas été strictement respectée. En effet, l'emploi des termes « des représentants » devrait impliquer la présence ou la représentation des deux représentants des collectivités lors du vote des décisions budgétaires (budget primitif, décisions modificatives ou budgets supplémentaires).

Les présences ou les représentations des administrateurs de la région et de la commune du Port n'ont été effectives qu'à deux des huit conseils d'administration se rapportant à des décisions budgétaires et grâce aux procurations données par les représentants des deux collectivités. Le conseil du 17 décembre 2019 adopte une décision modificative sans que les représentants de la région ne soient présents ni représentés. Ceux des 31 mars 2017 et 29 mai 2020 adoptent le budget primitif alors qu'un seul des représentants de la région est présent ou représenté. Cette clause statutaire fragilise les décisions budgétaires prises par l'établissement.

Les deux collectivités peuvent également faire obstacle à chaque décision budgétaire prise par l'établissement, ce qui renforce leur tutelle et limite corrélativement l'autonomie de gestion dont doit disposer l'école.

1.3.1.4 Une proposition de modification des statuts fin 2020 inaboutie

Lors du conseil d'administration du 18 décembre 2020, une proposition de modification des statuts de l'établissement prévoyait « *un montant minimal de la contribution annuelle nécessaire à la réalisation du projet de base (tout en reconnaissant qu'il ne sera pas possible d'imposer un pourcentage de financement des différentes collectivités impliquées, en raison du principe de leur libre administration). Dans ce cadre, les membres fondateurs s'engagent à mettre en œuvre une convention pluriannuelle d'objectif et de moyen qui permettra à l'établissement de voir ses ressources pérennisées et d'améliorer les procédures de gouvernance politique par une charte et un projet de service à terme* ».

Cette proposition de modification n'a pas été adoptée. Pourtant les statuts comportent en effet des imprécisions qui ne permettent pas de déterminer avec certitude le montant de la contribution de chaque collectivité, contrairement aux dispositions de l'article R. 1431-2 du CGCT.

Le rapport de la Cour des comptes consacré à ces établissements précise en effet : « *Avec l'article R. 1431-2, le pouvoir réglementaire a donc clairement voulu indiquer qu'en créant un EPCC, les collectivités membres s'engageaient à le financer de façon pérenne. Mais pour que cette dépense soit obligatoire, et que puisse s'y appliquer la procédure d'inscription d'office organisée par l'article L. 1612-15 du CGCT, il faut que son montant, où les règles permettant d'en calculer chaque année le montant, soient fixés de façon pérenne. C'est pourquoi il importe que ces règles soient clairement énoncées par les statuts de l'établissement.* ».

Les contributions, contrairement aux subventions, constituent des dépenses obligatoires pour ces collectivités, dès lors que celles-ci se sont engagées par les statuts à contribuer au fonctionnement du service public dont elles ont confié la gestion à un EPCC.

1.3.2 Le versement des concours financiers

Les conditions de versement des contributions à l'établissement ont été variables. Les financements versés par la région à l'école ont été gérés jusqu'en 2017 par la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage (DFPA). Les conventions passées avec cette direction n'étaient pas adaptées au fonctionnement de l'école et le versement du solde des subventions était réalisé avec un retard de plusieurs années expliquant en grande partie les difficultés de trésorerie de l'ESAR.

Le montant de la participation financière de la région, qui représente actuellement 75 % des contributions, est déterminé dans le cadre d'une convention annuelle le plus souvent demandée et signée tardivement. Les modalités de versement prévues sont les suivantes : 80 % à la notification de la convention déduction faite des avances déjà versées, le solde sur justificatif attestant de la réalisation de l'opération. Les financements font également l'objet d'avances, non prévues par les conventions, qui sont déduites des acomptes prévus par les conventions. Le versement des participations a été très irrégulier.

Lors du conseil d'administration du 25 octobre 2019, l'établissement constate que, contrairement aux années précédentes, la région n'avait pas versé d'avance en début d'année, ni d'acompte en cours d'année. La trésorerie disponible et les seuls financements de la commune du Port et du ministère de la culture ont permis à l'établissement de poursuivre son activité pendant les neuf premiers mois de l'année.

La même observation peut être faite sur le versement des subventions d'équipement, mais pour des montants bien moins élevés.

Les conventions de partenariat avec les collectivités n'apportent pas davantage de clarté quant au calcul du montant des contributions. Les ambiguïtés dans la rédaction des statuts ont permis la diminution de la contribution de la région.

1.3.3 La mise place tardive d'indicateurs de performance

Les statuts de l'établissement n'ont pas prévu la mise en place d'objectifs et d'engagements à formaliser dans le projet d'établissement ou par conventions, contrats ou cahiers des charges. Il est simplement fait état d'une convention globale de fonctionnement. Les conventions passées avec les collectivités membres ne sont pas suffisamment précises sur ce point.

Les conventions passées avec la région prévoient que cette dernière « *apporte son soutien financier à l'école afin d'assurer son fonctionnement* ». Elles prévoient la production « *d'un rapport final d'exécution faisant apparaître l'impact qualitatif et quantitatif de l'opération subventionnée et les mesures prises en matière de communication ; le rapport intégrera notamment des indicateurs permettant de mesurer l'impact réel de l'opération.* ».

Il y est prévu la production de données pédagogiques précisant le degré d'atteinte des objectifs prévus, le devenir des stagiaires, les taux de réussite aux examens, les conditions de

déroulement pédagogique. Les pièces constitutives annexées aux conventions passées avec la région sont : le descriptif de l'opération soutenue, le budget prévisionnel, une fiche « indicateurs » de réalisation de l'opération. Or, jusqu'en 2019, la fiche se rapportant aux indicateurs n'en prévoyait qu'un seul : le taux de réussite aux deux diplômes pour lesquels l'établissement a reçu une accréditation. À compter de 2020, la fiche intègre des valeurs cibles prévisionnelles pour le nombre d'inscrits et le taux de réussite, soit 93,75 % pour le DNAP et 80 % pour le DNSEP.

De même, les conventions passées avec la commune du Port ne comportent pas d'indicateurs précis, hormis la production d'un compte rendu financier « certifié conforme à la comptabilité par le président de l'association » et des comptes annuels approuvés par « l'assemblée générale ». La convention indique simplement que *« ces documents attesteront de la conformité des dépenses effectuées par rapport à l'objet de la présente subvention »*. La formulation employée par la commune reprend celle utilisée pour les associations.

La chambre constate la mise en œuvre tardive et limitée d'indicateurs de performance alors que les collectivités contributrices ont régulièrement mis en cause la bonne utilisation des financements versés à l'établissement. Aussi, la chambre recommande de mettre en place des indicateurs sur les données relatives aux étudiants, personnels, mais aussi des indicateurs comptables et financiers d'ici la fin de l'année 2022.

Les indicateurs se rapportant aux étudiants pourraient reprendre ceux prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, ceux du personnel prévoir des objectifs quant à la structuration entre personnels enseignants et non enseignants ou le renforcement de l'encadrement pédagogique. L'établissement pourrait se rapprocher de l'université de La Réunion pour la mise en place des indicateurs pédagogiques et d'insertion, ce qui lui permettrait de réaliser certaines comparaisons.

Les indicateurs se rapportant aux financements pourraient prévoir l'amélioration de la qualité des documents budgétaires et comptables, la connaissance des dettes, les délais de paiement, le plafonnement de la masse salariale et le respect des principes d'équilibre applicables aux collectivités, avec définition d'une trajectoire de retour à l'équilibre lorsqu'ils ne le sont pas.

Partageant l'analyse de la chambre, la région, principal financeur, a indiqué qu'elle proposera lors de la mise en place d'un contrat d'objectif, de performance et de moyens des indicateurs financiers, administratifs et de ressources humaines clairement définis et partagés, ainsi que la production de données pédagogiques et d'insertion fiables relatives au suivi de cohorte d'étudiants.

Le modèle économique mis en place à la création de l'établissement est fragile. Ni les moyens financiers, ni ceux matériels mis à la disposition de l'ESAR ne sont établis de manière pérenne. Les statuts ne fixent pas le montant des contributions des membres fondateurs, qui peut librement évoluer. La chambre invite l'établissement à revoir ses statuts pour définir clairement les contributions des collectivités au financement des activités d'enseignement supérieur prévues à l'article 4.1 des statuts.

La chambre recommande à l'ESAR, au plus tard en 2023, d'arrêter une stratégie pluriannuelle commune entre les membres fondateurs pour assurer la pérennité de son fonctionnement et le garantissant contre une baisse de ses ressources. Cet engagement pluriannuel associant l'ensemble des partenaires participerait à l'amélioration du pilotage financier et donnerait à l'établissement une meilleure visibilité sur ses moyens financiers.

2 LES MOYENS FINANCIERS

2.1 La qualité de l'information financière

Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères. Ils doivent donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

2.1.1 La présentation et la transmission des budgets et des comptes

La présentation des budgets de l'établissement pêche par le recours à une nomenclature budgétaire et comptable inadaptée et une information financière très insuffisante. En outre la justification des opérations auprès du comptable public est insuffisante.

En juin 2021, la préfecture constate que le compte financier 2020 et le budget 2021 adoptés le 1^{er} avril 2021 ne respectaient pas la maquette prévue par la réglementation qui devait être, au cas particulier de l'ESAR, conforme à l'instruction budgétaire et comptable des communes (M14). L'établissement applique à tort une nomenclature et la présentation réservée à une catégorie d'établissements publics nationaux, à savoir l'instruction codificatrice M93 relative à la réglementation budgétaire financière et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Aussi, la préfecture demandait à l'établissement d'adopter la présentation réglementaire requise à compter de l'exercice 2022.

La chambre relève que la maquette des EPSCP est appliquée par l'EPCC depuis 2014. Le prestataire informatique de l'établissement ayant répondu que le logiciel utilisé était incompatible avec le cadre comptable réglementaire, le comptable public a proposé de conserver celui applicable aux EPSCP. L'établissement invoque également la mise en place en 2020 de la dématérialisation des pièces justificatives d'un coût de 20 000 € obérant toute possibilité de changer dans l'immédiat de logiciel informatique. Le comptable public propose de laisser deux années à l'établissement pour se conformer à la réglementation.

Les autres EPCC de La Réunion ou de métropole ont tous adopté le cadre comptable réglementaire qui leur permet de bénéficier des services applicatifs de la direction des finances publiques. Les procès-verbaux des conseils d'administration font état du caractère peu lisible de documents sous le format des EPSCP. Aussi, la chambre recommande l'adoption à compter de 2022 de la nomenclature réglementaire requise permettant l'exercice du contrôle budgétaire de l'établissement.

En effet, l'article L. 1431-7 du CGCT prévoit que « *sont applicables à l'établissement public de coopération culturelle les dispositions des chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie relative au contrôle budgétaire et aux comptes publics* ». L'adoption et l'exécution des budgets de l'établissement sont, en conséquence, soumises au contrôle budgétaire du préfet, lequel peut saisir la chambre régionale des comptes dans les cas de défaillance visés aux articles L. 1612-1 à L. 1612-18 du CGCT.

Bien que les comptes de l'établissement présentassent un déficit supérieur au seuil de saisine prévu par l'article L. 1612-14 du CGCT, le préfet n'a pas pu saisir la chambre en raison

de leur présentation non réglementaire qui ne lui permettait pas de déceler aisément les défaillances.

Le contenu des documents budgétaires transmis par l'ESAR est par ailleurs parcellaire. Les informations générales et les ratios financiers n'y sont pas complétés. Il en est de même pour les modalités de vote du budget. Les documents budgétaires ne comprennent aucune annexe. L'absence de production des annexes budgétaires, pourtant requises par les textes, illustre la méconnaissance des règles budgétaires et financières applicables à l'EPCC.

Même si l'établissement n'est pas concerné par l'ensemble de ces annexes, il aurait dû transmettre les informations réglementaires suivantes : ratios d'informations financières, état du personnel, liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions, état des provisions, méthodes utilisées pour les amortissements, engagements donnés ou reçus, recettes grevées d'une affectation spéciale.

L'état du personnel permet en effet d'apprécier de manière précise l'effectif de l'établissement, le plafond d'emplois défini par l'organe délibérant, le nombre d'emplois pourvus et les principaux éléments déterminant la masse salariale. Cette annexe constitue un élément d'information pour l'organe délibérant et les tiers intéressés à la gestion de l'établissement compte tenu, en particulier, du poids des dépenses de personnel dans le budget, soit plus de 80 % en 2020.

L'état des engagements reçus doit faire ressortir notamment la valorisation des éléments immobiliers mis à disposition de l'ESAR par la commune du Port. Cette information permet de mieux appréhender le coût du service rendu et les apports de chaque collectivité.

L'établissement n'a également pas produit un état des restes à réaliser alors qu'il doit enregistrer notamment des recettes d'investissement justifiées par des conventions de financement.

Enfin, les statuts prévoient que les budgets et les comptes de l'établissement distinguent les opérations qui ne sont pas afférentes aux activités d'enseignement supérieur. Cette disposition n'a pas été respectée et sa mise en œuvre apparaît de façon parcellaire (uniquement pour les charges) au budget primitif 2021.

La transmission des pièces justificatives des opérations au comptable public n'est pas conforme à la réglementation. Elles sont en effet conservées par l'établissement alors qu'elles devraient l'être par le comptable public. Si les pièces se rapportant aux dépenses et recettes lui sont transmises par coursier, une fois les opérations de visa et de paiement réalisées, elles sont restituées à l'établissement. La dématérialisation des pièces justificatives réalisée par l'établissement à compter de 2021 n'a pas été effectuée sous une application permettant l'accès de la chambre aux pièces.

Par ailleurs, le paiement des rémunérations ne comprenait pas les pièces justificatives prévues par la nomenclature. Elles ne sont justifiées que par les actes de recrutement et une liste des paiements par agent ne comprenant que le montant net à verser et le numéro du compte bancaire des bénéficiaires.

La chambre recommande à l'établissement de se conformer à ses obligations réglementaires et statutaires en matière de présentation et d'information budgétaires et comptables prévues par les dispositions des chapitres II et VII du titre I du livre VI de la première partie du CGCT à compter de 2022. Elle rappelle que l'ordonnateur a l'obligation de produire un compte d'administratif.

Par ailleurs, les statuts de l'ESAR prévoient qu'au moins trois mois avant l'adoption du budget de l'établissement, le président et le directeur réunissent une conférence d'orientation budgétaire composée des représentants de chacun des membres de l'établissement qui contribue à son financement en nature ou par concours financiers.

L'établissement réalise également un rapport sur les orientations générales en vue du débat qui se tient dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. Il permet à l'ordonnateur de faire connaître ses choix budgétaires prioritaires et les modifications à apporter par rapport au budget antérieur.

Même si les deux dispositions ne portent pas tout à fait sur le même objet, la chambre propose à l'établissement de fusionner les deux procédures.

2.1.2 Les arriérés de dettes

Compte tenu de difficultés de trésorerie, l'ESAR a accumulé un certain nombre de dettes qu'elle n'était plus en mesure de payer. On peut citer les charges se rapportant à ses cotisations sociales (environ 0,9 M€ en 2018), ses cotisations au Centre national de la fonction publique territoriale (20 123 €), celle vis-à-vis de l'université Paul Sabatier à Toulouse (90 000 €) ou encore vis-à-vis de l'Institut de l'image de l'océan indien (plus de 25 000 €).

Ces différentes dettes ont été constatées dans les comptes par un rattachement en fin d'exercice suivi de son annulation l'année suivante et d'un nouveau rattachement diminué le cas échéant des versements effectués. Cette procédure n'est pas régulière s'agissant de dettes certaines, liquides et exigibles.

En outre, le montant des rattachements effectué par l'ESAR n'est pas conforme avec la dette constatée vis-à-vis de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS). En février 2021, la dette de l'EPCC envers la caisse s'établissait à 561 610,74 € or il n'avait constaté dans ses comptes que 365 203,96 € de dette, soit 196 406,78 € de moins. Cette différence ne s'explique pas totalement par le montant des majorations appliquées par la CGSS, plus de 220 000 €, contesté par l'ESAR devant le tribunal des affaires de sécurité sociale à la hauteur de 112 951 €. Cette dette sociale a fait l'objet d'un étalement de paiement début 2021 sur cinq années accordé par la CGSS.

La méconnaissance de la procédure réglementaire de rattachement des charges n'est par ailleurs pas sans conséquence sur l'exercice du contrôle budgétaire. L'inscription de l'ensemble des dettes de l'établissement aurait dû permettre la constatation d'un déficit supérieur au seuil prévu par le CGCT, lequel offre au préfet la possibilité de saisir la chambre pour avis.

2.1.3 La convention passée avec l'université de Toulouse

L'association « Ecole supérieure des beaux-arts de la Réunion » (ESBAR), l'université de Toulouse et le Centre de recherche nationale scientifique (CNRS) ont souhaité établir une collaboration de recherche dans le but de favoriser à terme de nouvelles pratiques et usages faisant appel aux nanomatériaux destinés à produire de l'énergie renouvelable.

En juillet 2009, cette collaboration a donné lieu à passation d'une convention d'étude tripartite sur le « développement des cellules solaires à bas coût » avec définition d'un programme d'étude. Le coût total de l'étude était estimé à 300 000 € et la contribution de l'école

fixée à 135 000 €. Le premier tiers de 45 000 € a été versé à la signature, un deuxième devait être versé lors de l'établissement d'un rapport intermédiaire puis le solde à la livraison de l'étude. Les résultats de l'étude sont la propriété des parties à hauteur de 50 % pour l'école et de 50 % pour les deux autres établissements.

Le rapport intermédiaire prévu par la convention a été transmis le 27 septembre 2011, il fait état de deux brevets déposés en septembre 2009 et mars 2011. Le rapport final n'a pas été transmis à l'école. Par avenant du 13 novembre 2012, il a été constaté le changement de statut juridique de l'ESAR au 1^{er} janvier 2011 et la reprise de l'étude par l'ESAR et non par l'association. En revanche, les autres dispositions de la convention sont restées inchangées.

Par délibération du conseil d'administration du 28 mars 2013, l'ESAR a décidé de mettre un terme à la collaboration de recherche et de développement et acté du principe de cessions des droits liés aux brevets d'invention déposés, alors que 90 000 € restaient à devoir. Le paiement de cette somme a été réalisé par l'EPCC entre septembre 2018 et septembre 2021, ils ont été comptabilisés comme des charges courantes et non comme des frais de recherche et développement permettant à l'établissement d'en assurer un suivi pluriannuel.

Le rapport réalisé en août 2012 par le comptable de l'école avait prévu la reprise des dettes par l'association Antigone. L'association qui préexistait (ESBAR) n'était pas dissoute, mais perdurait sous cette nouvelle dénomination, aussi le rapport présenté au conseil d'administration précisait : « *Sur le plan juridique, l'association « ANTIGONE » reprend donc les créances et les dettes de l'association ESBAR* ». L'avenant passé par le directeur de l'école en novembre 2012 revient sur la décision prise en août 2012.

La chambre constate que la convention de recherche passée ne correspondait aux missions prévues par les statuts de l'établissement, l'article 4.1.3 des statuts concernant uniquement la recherche en art. Elle a eu pour conséquence de faire supporter à l'EPCC le paiement d'une somme de 90 000 €.

En outre, la décision de cession des brevets prise par le conseil d'administration en 2013 n'a pas été mise en œuvre et n'a pas permis à l'ESAR de récupérer une quelconque recette. L'école n'a pas été en mesure de préciser si les brevets avaient donné lieu à un contrat d'exploitation, ce qui en aurait augmenté la valeur. Le brevet d'invention est un titre de propriété industrielle protégeant une invention, délivré pour une durée de vingt ans à compter du dépôt de la demande, par décision du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Compte tenu de cette durée, si la cession intervenait maintenant sa valorisation serait moindre. L'ESAR n'a justifié d'aucune démarche tendant à évaluer et valoriser ses droits.

2.2 Une situation financière précaire

Le budget de l'établissement est réparti entre les opérations courantes et les opérations d'équipement pour un montant annuel d'un peu moins de 1,8 M€.

2.2.1 Les produits de gestion en baisse

Les produits de gestion sont en baisse de 5 % sur la période, ils sont passés de 2 M€ en 2017 à 1,8 M€ en 2020.

Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion

	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy.
+ Participations (74)	1 939 524	1 821 854	1 728 437	1 724 996	-4 %
+ Ressources d'exploitations (70)	64 376	54 431	44 985	34 857	-18 %
+ Autres recettes	24 640	27 251	27 920	2 849	-51 %
Production immobilisée, travaux en régie (72)	12 486	24 955	11 717	7 347	-16 %
Produits de gestion	2 041 025	1 928 490	1 813 059	1 770 049	-5 %

Source : comptes financiers de l'ESAR

Ces financements lui sont quasi exclusivement apportés par les participations des collectivités membres et notamment par la région qui en assure les trois quarts, même s'ils sont en diminution de 0,2 M€.

La participation de l'État représente 14 % des produits de gestion. Le rapport de la Cour des comptes de décembre 2020 sur l'enseignement supérieur en arts plastiques précisait que ce financement était variable. Pour l'ESAR, la participation de l'État était de 1 933 € par étudiant. La majorité des écoles bénéficient de subventions dont le ratio par étudiant se situe entre 1 400 € et 2 000 €, sans qu'il soit possible d'objectiver les critères d'attribution retenus par l'État. La diminution des ressources d'exploitation est liée à la baisse du nombre d'étudiants dont une proportion importante est boursière (61 %) et bénéficie d'une exonération des frais d'inscription.

Les 31 écoles qui figurent dans les données financières transmises par la direction des finances publiques font ressortir un financement moyen de 4,5 M€ sur l'exercice 2020. Le coût moyen par étudiant est de 19 334 €. Avec un coût de 18 632 € par étudiant, l'ESAR se situe presque dans la moyenne, sachant que le nombre d'étudiants de l'école a été réduit à partir de 2020.

2.2.2 La baisse des charges accentuées par la crise sanitaire

Les charges de gestion sont en baisse de 7 % sur la période.

Tableau n° 2 : Évolution des charges de gestion

	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy.
Charges à caractère général	275 086	235 072	253 670	146 096	-19 %
+ Charges de personnel	1 772 004	1 583 374	1 479 312	1 484 622	-6 %
+ Subventions de fonctionnement	82 878	89 322	84 537	69 929	-6 %
+ Autres charges de gestion (63)	27 531	24 206	22 345	24 156	-4 %
Charges de gestion	2 157 499	1 931 974	1 839 863	1 724 803	-7 %

Source : comptes financiers de l'ESAR

Les frais de personnel représentent plus de 80 % des charges de gestion en 2020. Cette proportion est en partie liée à la majoration de traitement versée en outre-mer, perçue par 12 des 40 agents de l'établissement, soit 125 141 € en 2020, ce qui représente environ 8 % des charges de personnel.

La baisse des charges à caractère général constatée en 2020 est principalement conjoncturelle et liée à la crise sanitaire, même si certains postes sont en hausse notamment ceux consacrés au nettoyage. Jusqu'en juillet 2018, 1,5 équivalent temps plein (ETP) assurait le nettoyage de l'ESAR dont un agent titulaire et un autre sous contrat aidé qui n'a pas été renouvelé. En conséquence, l'établissement a mis en place un contrat de nettoyage à compter de 2019.

2.2.3 La capacité d'autofinancement abondée par les produits exceptionnels

L'excédent brut de fonctionnement est structurellement négatif, sauf en 2020 grâce à la baisse des charges à caractère général liée à la crise sanitaire. Cependant les produits exceptionnels supérieurs à 100 000 € de 2017 à 2019 permettent de dégager une capacité d'autofinancement positive qui représente en moyenne 4 % des produits de gestion. Ce résultat exceptionnel résulte pour l'essentiel des recettes liées aux fonds européens ERASMUS et aux remboursements de charges de personnels.

La gestion financière des fonds européens doit respecter à la fois les principes dictés par la Commission européenne et également la réglementation nationale propre à chaque établissement selon sa nature juridique. Dès lors que les modalités sont prévues par les nomenclatures budgétaires et comptables, un suivi spécifique des subventions allouées est préconisé afin de pouvoir isoler les recettes et dépenses relatives au projet financé. Ces recettes ne devraient pas être constatées en produits exceptionnels. Il en est de même concernant les remboursements de charges de personnel, à constater sur le chapitre prévu à cet effet.

La constatation de ces recettes dans le résultat exceptionnel, compte tenu de la nomenclature comptable improprement appliquée, fausse la lecture de l'excédent brut de fonctionnement de l'établissement.

2.2.4 Les dépenses d'équipements limitées

L'établissement n'a pas besoin de dégager beaucoup d'autofinancement puisque ses dépenses d'équipement sont limitées. En effet, il bénéficie de la mise à disposition des locaux qu'il occupe et les acquisitions de matériels et outillages techniques sont en général entièrement subventionnées par la région. Les taux de réalisation des dépenses d'investissement sont relativement faibles et correspondent, en moyenne, au tiers des crédits votés.

Tableau n° 3 : Évolution des dépenses d'équipement

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	16 144	97 363	90 582	113 540	317 629
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	-
= CAF nette ou disponible (C)	16 144	97 363	90 582	113 540	317 629
+ Subventions d'investissement reçues	45 577	103 729	-	14 277	163 583
+ Produits de cession	-	-	-	2 305	2 305
+ Autres recettes	1 560	1 080	180	-	2 820
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	47 137	104 809	180	16 583	168 708
= Financement propre disponible (C+D)	63 281	202 172	90 762	130 122	486 338
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	78%	221%	95%	513%	Ns
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	80 921	91 344	96 040	25 368	293 672
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 17 640	110 829	- 5 278	104 755	192 665
Fonds de roulement net global	76 885	187 714	182 436	287 191	Ns

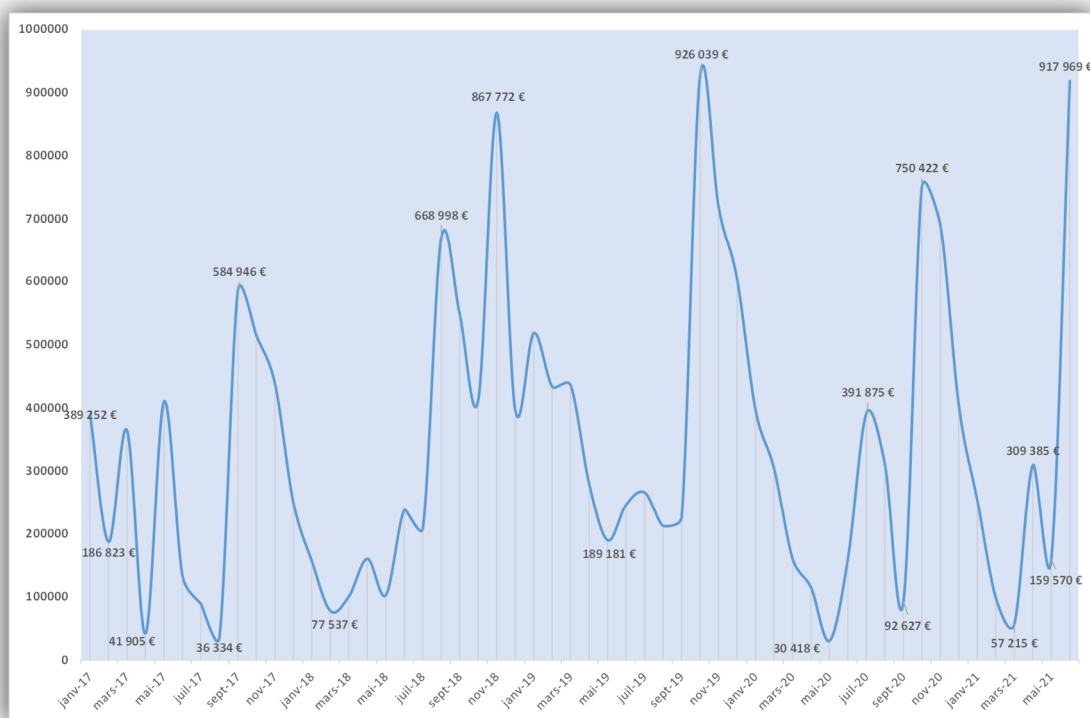
Source : les comptes

Les dépenses d'équipement de l'école totalisent 293 672 € de 2017 à 2020. Elles sont couvertes par des subventions d'équipement à hauteur de 163 583 € et pour le solde, par une partie de l'autofinancement dégagé sur la période (317 629 €).

L'établissement n'a pas à recourir à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement. Même si son fonds de roulement a été porté de 76 885 € en 2017 à 287 191 € en 2020, soit 60 jours de charges courantes, il paraît encore insuffisant compte tenu des problèmes récurrents de trésorerie, en particulier en début d'année.

2.2.5 Les difficultés de trésorerie récurrentes

Les contributions financières sont versées à l'établissement avec un décalage dans le temps. Le retard dans le versement du solde de plusieurs exercices a entraîné des difficultés de trésorerie. Le transfert de la gestion des contributions de la région, à compter de 2018, à la direction de l'enseignement (DIREDD) a modifié les conditions de versement des avances et du solde sans toutefois résoudre complètement les difficultés de trésorerie de l'établissement dont le niveau reste très variable.

Graphique n° 1 : Évolution mensuelle de la trésorerie

Source : relevés de compte de l'ESAR, graphique CRC

L'établissement n'a plus été en mesure de régler ses dettes et notamment le paiement de ses cotisations sociales. Il a bénéficié de deux échéanciers de la CGSS : en décembre 2015 pour le paiement des cotisations de janvier 2014 à novembre 2015 et en mai 2017 pour le paiement des cotisations de janvier 2014 à mars 2017. Ces deux plans ont été dénoncés par la CGSS car les cotisations courantes n'étaient pas réglées. En 2019, les dettes sociales s'élevaient à 0,8 M€ et les dettes fournisseurs à 0,15 M€.

En 2021, le comptable public constatait que l'école avait réussi à apurer ses dettes auprès des fournisseurs qui n'étaient plus que de 28 348 €. La baisse des dépenses liée à la crise sanitaire au cours de l'année 2020 a également contribué à l'amélioration de la trésorerie.

En revanche, le solde de la dette auprès de la CGSS restait de 369 060 € (hors majorations et pénalités). En février 2021, la caisse a accordé un nouveau délai de paiement sur quatre années à l'ESAR pour une dette de 495 304 € se rapportant aux exercices 2014 à juin 2020. Elle se répartit entre 270 998 € en cotisations patronales et 224 306 € en majorations et pénalités. L'école a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale pour contester 112 951 € de majorations décomptées sur la période 2014 à 2016. La décision doit être rendue en 2022.

Alors que le délai réglementaire de paiement des fournisseurs est de 30 jours, l'ESAR imposait un délai de paiement de plus de huit mois dans certains cas. Si l'établissement appliquait strictement le décompte des intérêts moratoires, il aurait dû s'acquitter d'un paiement non négligeable à ce titre.

La mise en place d'une ligne de trésorerie pour remédier à ses problèmes de trésorerie n'a pu aboutir, les collectivités membres n'ayant pas apporté la caution demandée par les banques pour attribuer cette facilité. La chambre encourage l'établissement à tenter à nouveau de mettre en place une ligne de trésorerie compte tenu de son coût peu élevé.

2.3 Une prospective interne insuffisante

2.3.1 La prospective 2020-2025

Une prospective a été élaborée par la direction sur la période 2020 à 2025 (jointe en annexe n° 2). Elle a été présentée au conseil d'administration en janvier 2021 sans toutefois y avoir été validée.

Cette prospective prévoit une baisse stratégique et transitoire à 95 étudiants pour permettre une organisation plus efficiente, cohérente avec les ressources disponibles et plus en adéquation avec les exigences de l'enseignement supérieur en art. Cette baisse contiendrait les dépenses de fonctionnement, hors charges de personnel.

La diminution des effectifs d'étudiants fait rapprocher l'école de la moyenne des établissements de référence en termes d'encadrement pédagogique, d'espace disponible et de coût par étudiant. En revanche, elle n'a pas d'impact sur le déficit structurel dont la résorption nécessite une hausse annuelle de 0,2 M€ des participations financières de ses membres.

Cette baisse du nombre d'étudiants jusqu'en 2023 serait provisoire puisqu'il est prévu sa remontée à 120 étudiants en 2024 et 130 en 2025. Ce retour à un effectif plus conséquent ne pourra être tangible qu'à la livraison des nouveaux bâtiments pour l'école d'architecture prévue en 2023.

La prospective financière bâtie par la direction de l'établissement est fondée sur le postulat que l'ESAR peut contenir complètement ses charges de fonctionnement autres que les dépenses de personnel. L'objectif est d'améliorer l'offre pédagogique et donc la masse salariale pédagogique. Il s'agit de chiffrer le coût d'une offre pédagogique répondant aux exigences liées à l'accréditation, mais sans tenir compte d'éventuels autres besoins (ex : personnel autre que pédagogique).

Une alternative à cette prospective est envisagée avec la création d'une licence professionnelle qui pourrait permettre d'escompter en année pleine 540 000 € de recettes supplémentaires pour un effectif de 60 étudiants. Les nouvelles dépenses à exposer dans ce cadre, 102 500 € au total, se répartissent entre le salaire d'un chargé de mission (29 600 €) le paiement d'intervenants extérieurs (63 900 €) et un partenariat de location de salles (9 000 €). Cela laisse sous-entendre que l'enseignement serait en grande partie assuré par le personnel actuel de l'établissement. Les recettes attendues correspondent aux aides financières spécifiques attribuées aux organismes de formation en alternance. Cette recette n'a toutefois pas été justifiée par l'établissement. Aussi, cette alternative qui permettrait à l'établissement de retrouver un équilibre budgétaire paraît peu probable.

2.3.2 Les éléments non pris en compte et marges de manœuvre

Une analyse financière prospective a été réalisée par la chambre à partir de la prospective élaborée par l'établissement, laquelle a été actualisée pour l'année 2020 et corrigée sur un certain nombre de points. Cette analyse fait ressortir un déficit structurel annuel de 0,2 à 0,3 M€ (jointe en annexe n° 3).

La prospective financière élaborée par l'établissement n'intègre pas les majorations prévues par l'échéancier d'apurement de dettes de cotisations sociales soit environ 100 000 €. L'ESAR envisage de demander l'attribution d'une subvention exceptionnelle à la région pour leur paiement qui ne figure pas dans sa prospective.

L'établissement ne paye aucun loyer pour les immeubles qui sont mis à sa disposition évalué à 150 000 € par an. La commune du Port a indiqué que la régularisation de la convention serait susceptible de remettre en cause cette gratuité. Cette remise en cause supposerait de revoir aussi sa politique de financement de l'établissement. La prospective ne prend pas en compte cette éventuelle fin de la gratuité.

Même si l'accréditation délivrée par le ministère de la culture pour la période 2021 à 2023 recommande à l'ESAR de rechercher des financements complémentaires auprès de partenaires extérieurs (ressources liées à la formation, de contrats de recherche ou de partenariat, mécénat ou privatisation des espaces), la croissance de ces recettes ne paraît pas envisageable. Les éventuels revenus qui pourraient être tirés de la privatisation des espaces ne peuvent être envisagés tant qu'une convention n'a pas été mise en place entre l'établissement et la commune du Port et compte tenu de leur faible disponibilité. De même, les partenariats envisagés avec l'université de La Réunion, l'école d'architecture et une école nationale d'art ne devraient pas avoir d'impact sur les ressources de l'établissement. Le changement de la comptabilisation des travaux en régie (voir *infra*) devrait également réduire les recettes de fonctionnement de l'établissement de 20 000 € par an.

Il est également observé que le cours d'enseignement en histoire de l'art est mutualisé avec l'école d'architecture qui rémunère l'enseignant. La moitié du coût devait être soustrait de la subvention de mutualisation versée par l'école d'architecture à l'ESAR, mais il n'a pas été transmis par l'école d'architecture. L'établissement a indiqué qu'une demande a été faite en septembre 2021 afin de régulariser la situation avec un coût annuel évalué à 12 000 €.

Globalement, le besoin supplémentaire de financement de l'établissement reste estimé par la chambre entre 0,2 et 0,3 M€ par an.

Les éventuelles marges de manœuvre sont faibles ou aléatoires. Les frais de scolarité et droits d'inscription sont minorés par la gratuité dont bénéficient les boursiers qui constituent plus de 50 % des effectifs et pour laquelle les financeurs n'ont pas prévu de compensation. Cet élément pourrait être pris en compte pour le calcul des contributions. La commune du Port a également proposé d'intégrer le centre de documentation dans la future médiathèque rénovée de la commune située à quelques centaines de mètres de l'école. La rémunération brute annuelle de la documentaliste, adjointe territoriale du patrimoine titulaire, est de l'ordre de 30 000 €.

3 LES AUTRES RESSOURCES

3.1 Les moyens humains

Avec 1,5 M€, les charges de personnel représentent plus de 80 % des charges de l'établissement en 2020. Les primes et indemnités ne sont pas individualisées dans les comptes. Le bilan social 2019 les chiffre à 124 122 €, soit 10,74 % des charges de personnel.

3.1.1 Le statut des agents

Les statuts de l'établissement ont prévu l'intégration des personnels de l'association avec conservation des droits acquis au titre de leur contrat de travail. L'ESAR a intégré progressivement les agents dont 11 sont titulaires de la fonction publique territoriale et 23 non titulaires. Au 1^{er} janvier 2021, l'établissement compte 34,75 équivalents temps plein (ETP).

Globalement les effectifs évoluent à la baisse³. Le nombre d'agents titulaires est en hausse alors que celui des agents non titulaires diminue. Les agents des filières administrative et technique ont été titularisés ou font l'objet d'un contrat à durée indéterminée. En revanche, les agents de la filière enseignement restent majoritairement sous le statut d'agents non titulaires dont une majorité en contrat à durée indéterminée.

Selon l'évaluation du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur réalisée en 2019, le dimensionnement de l'équipe pédagogique, un tiers des effectifs, paraît trop faible pour mener à bien les objectifs affirmés. 12 enseignants sont recensés pour l'offre globale de formation, dont plusieurs à temps partiel, ramenant l'ensemble de l'équipe pédagogique à 8 emplois à temps plein travaillé.

Le rapport « flash » 2019 de l'Assemblée nationale fait effectivement ressortir que l'ESAR a le plus faible dimensionnement pédagogique de l'ensemble des écoles territoriales.

Par ailleurs, en 2018, l'évolution statutaire des techniciens d'assistance pédagogique en assistants d'enseignement artistique (AEA), a engendré une perte de 82 heures hebdomadaires d'encadrement pédagogique ainsi qu'un manque de personnel pour la gestion des ateliers et du matériel. Cette situation augmente le sous-encadrement de la formation au sein de l'établissement.

Afin de pouvoir remplir ses missions d'enseignement, l'ESAR a proposé de voter en 2019, puis en septembre 2020, une augmentation des quotités horaires des enseignants de 10 % (pour une durée d'un an à chaque fois). L'établissement relève que cette augmentation ne suffit pas pour assurer les missions de coordination. Il faut chaque année ajouter des heures supplémentaires pour tous les coordonnateurs.

³ Voir annexe n° 4.

3.1.2 Le temps de travail

L'annualisation de la durée du temps de travail dans les trois fonctions publiques est effective depuis le 1^{er} janvier 2002. À partir de cette date, le nombre annuel d'heures à effectuer a été fixé à 1 600 heures, porté à 1 607 heures en 2004.

La charge de cours à plein temps est de 16 heures hebdomadaires pour les professeurs et de 35 heures hebdomadaires pour les chargés de recherche. Les AEA sont chargés, dans leur spécialité, d'assister les enseignants des disciplines artistiques. La durée hebdomadaire de service de ces agents est de 20 heures. Les dispositions législatives et réglementaires applicables à ces cadres d'emplois ne font pas référence à un rythme de travail déterminé en fonction du calendrier scolaire. Aussi, la chambre relève que ces agents ne sont pas sollicités pendant les périodes estivales, l'établissement n'ayant pas développé d'activité pour les faire travailler pendant les vacances scolaires dans le respect de leurs missions statutaires et de leur durée de temps travail.

Le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été adopté par l'ESAR pour le personnel non enseignant en septembre 2013 après une délibération du conseil d'administration du 30 août 2013. Il a été revu par délibération du 26 novembre 2015. Cette dernière stipule que l'école, en sa qualité d'établissement d'enseignement supérieur, déploie une activité fondée sur un calendrier universitaire. Les obligations de service faisant ressortir la nécessité de définir et mettre en œuvre des cycles de travail diversifiés.

À ce titre les agents ont le choix entre deux régimes horaires. Quel que soit le régime adopté, la chambre constate que la durée effective de travail des agents de l'établissement est inférieure à la durée légale de 1 607 heures. Sur la base d'un effectif de 16 agents non enseignants concernés par ce régime, cela représente un déficit horaire annuel total de 912 heures, soit 0,6 ETP.

Les fonctionnaires et agents contractuels des collectivités et de leurs établissements ont droit à des congés annuels d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service. Un ou deux jours supplémentaires peuvent être accordés selon le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre. Au-delà des congés réglementaires, l'ESAR a accordé depuis 2013 deux jours de congés supplémentaires dits de « pont fixe ». Ces jours de congés n'ont pas de base légale et réduisent la durée effective du temps de travail de 32 jours par an.

3.1.3 Le régime indemnitaire

L'ESAR indique ne pas avoir mis en place le nouveau régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La chambre recommande à l'établissement la mise en œuvre d'ici 2023 du RIFSEEP conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et à son arrêté d'application du 27 décembre 2016, en veillant à la maîtrise de son impact financier.

3.1.3.1 Les allocations versées au personnel non titulaire en arrêt maladie

À compter de décembre 2016, l'établissement a souscrit une assurance pour couvrir les arrêts maladie de ses agents non titulaires. L'assurance couvre les accidents du travail, maladies graves, la maternité et la maladie ordinaire. La cotisation annuelle qui en découle est d'environ

15 000 €. Sur la période 2017 à 2020, l'établissement a versé 52 990 € au titre de cette assurance, mais il n'a reçu que 6 878 € au titre des remboursements.

L'établissement reconnaît que les remboursements sont très largement inférieurs à la cotisation annuelle payée. Aussi, cette assurance n'a pas été reconduite en 2022.

Le bilan social 2019 fait état de deux jours d'absence pour tout motif médical pour les agents titulaires et de sept jours pour les agents contractuels. L'établissement n'a pas précisé utiliser les remboursements pour procéder au remplacement des agents en arrêt maladie. Compte tenu des évolutions constatées sur le statut de son personnel, des contraintes liées à la passation et au suivi du marché et de la faible couverture des risques par l'assurance, l'école pourrait s'interroger, selon la chambre, sur les avantages à couvrir ce risque.

3.1.3.2 Les indemnités chômage

L'établissement a signé, fin 2012, un contrat d'adhésion au régime d'assurance chômage pour l'ensemble des agents non titulaires pour une durée de six années. La cotisation qui résulte de cette adhésion a été supérieure à 150 000 € de 2017 à 2020 soit un peu moins de 38 000 € par an. Le contrat a été renouvelé par tacite reconduction en 2018 pour une nouvelle période de six années. En 2017, seuls deux allocataires ont bénéficié de l'indemnisation du chômage et en 2019, un seul allocataire a bénéficié de l'indemnisation du chômage.

Si l'établissement avait une forte proportion d'agents non titulaires lors de sa création, celle-ci s'est depuis considérablement réduite. Par ailleurs, parmi les agents non titulaires restants, la majorité a fait l'objet de contrats à durée indéterminée. Le bilan social 2019 indique que seuls quatre agents sont des contractuels non permanents, c'est-à-dire pouvant donner lieu à indemnisation chômage.

Aussi si la cotisation reste applicable à l'ensemble des agents non titulaires, l'effectivité de l'adhésion au régime d'assurance chômage est désormais limitée et serait susceptible de générer une économie annuelle de plus de 26 000 €. Compte tenu des difficultés financières de l'établissement, ce pourrait être une piste d'économie en sachant que la gestion de la liquidation des indemnités chômage devra être assurée par l'établissement et que cette dernière est souvent ardue.

3.1.3.3 Le supplément familial de traitement

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus d'adhérer au fonds national de compensation du supplément du traitement familial. Ce fonds a pour rôle d'égaliser a posteriori les charges résultant du paiement du supplément familial de traitement (SFT) versé aux fonctionnaires territoriaux.

Les collectivités participent à la compensation pour l'ensemble de leur personnel qu'ils perçoivent ou non un SFT. Seules les rémunérations des personnels contractuels relevant de contrats de droit privé ne sont pas concernées par la déclaration de compensation au fonds. Une déclaration annuelle doit être effectuée obligatoirement par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

L'établissement verse chaque année à ses agents plus de 10 000 € à ce titre. Aussi, il aurait dû adhérer au fonds et déclarer annuellement ses rémunérations et versements au titre du SFT afin de pouvoir déterminer sa part contributive ou bénéficiaire au fonds.

3.1.3.4 Les indemnités versées au comptable public

Le CGCT prévoit que, pour les EPCC à caractère administratif comme l'ESAR, le comptable public est choisi parmi les comptables directs du Trésor ayant la qualité de comptable principal et qu'il est nommé par le préfet sur avis conforme du directeur régional des finances publiques. Les statuts de l'établissement reprennent ces dispositions.

Par arrêté préfectoral du 13 mai 2011, le payeur régional a été nommé comptable public de l'établissement. Il a indiqué que celui de la trésorerie du Port avait décliné la proposition qui lui avait été faite d'assurer ces fonctions. Aussi, la direction régionale des finances publiques (DRFIP) avait proposé au préfet que ce soit le payeur régional qui assure cette tâche sans préciser, dans son avis du 20 avril 2011, s'il s'agissait d'une adjonction de service.

Cette nomination a donné lieu à une adjonction de service. Or l'adjonction de service est une modalité d'exercice des fonctions d'agent comptable réservée aux organismes publics dont la taille et les charges de gestion afférentes ne justifient pas la présence quotidienne d'un agent comptable à temps plein.

La formule d'agent comptable en adjonction de service retenue présente plusieurs inconvénients pour l'établissement. Elle ne lui permet pas de bénéficier des applications et services de la DRFIP. Seul l'agent comptable peut apporter son soutien à l'établissement et non les agents de son poste comptable. Enfin, elle a pu laisser supposer que l'établissement ait à lui verser une indemnité, ce que l'ESAR n'aurait pas à faire si elle était considérée comme une collectivité du poste comptable.

Initialement, la rémunération du comptable public, fixée par une délibération du 9 novembre 2011, correspondait à une unique indemnité de caisse et de responsabilité d'un montant brut de 660 € par mois, revalorisée par délibération du 12 mars 2015 de plus de 42 %.

Cette augmentation est allée à l'encontre même de l'article trois de la délibération initiale qui prévoyait que « *le montant de cette indemnité pourra être revu au cours des prochaines années par le conseil d'administration en cas de modification significative du montant du budget de l'EPCC* ». Le budget n'a pas évolué à la hausse mais à la baisse et en 2020, l'établissement a émis moins de 1 000 mandats et de 100 titres.

Les montants actuels ont été arrêtés par l'ancien secrétaire général de l'établissement sur la base de textes⁴ qui ne s'appliquent pas aux EPCC à caractère administratif.

La chambre observe que le comptable public de l'ESAR n'étant pas agent comptable de l'établissement, il ne pouvait bénéficier d'indemnités à un titre auquel il ne pouvait prétendre. L'ESAR lui a attribué ces indemnités alors qu'aucun texte ne lui permettait de le faire, compte tenu de la nature juridique de l'établissement. Elle l'a ensuite revalorisée en 2015 en s'écartant des textes dont elle se prévalait à tort pour la lui accorder.

En réponse à la chambre, la DRFIP a indiqué que la spécialisation et le renforcement de la taille des structures de son réseau, en charge de la tenue des comptes des collectivités et établissements publics locaux, la conduisent à envisager le rattachement de l'ESAR au service de gestion comptable du Port au 1^{er} janvier 2023. Elle compte évoquer ce projet avec la direction de l'établissement qui, si elle y adhère, sera accompagnée par ses services.

⁴ Cf. Décrets n° 88-132 du 4 février 1988 relatif à l'indemnité pour rémunération de services et n° 73-899 du 18 septembre 1973 aux indemnités de caisse et de responsabilité allouées aux agents comptables.

La chambre constate que l'organisation comptable retenue présente des inconvénients et qu'elle est préjudiciable à l'établissement sur deux points : elle ne lui permet pas de bénéficier des applications et services du réseau des finances publiques tout en lui faisant verser une indemnité indue à son comptable public. Aussi, la chambre encourage l'établissement à demander son rattachement au service de gestion comptable du Port.

3.2 Les moyens matériels

3.2.1 Les locaux

L'école a bénéficié de diverses mises à disposition de locaux par la commune du Port, directement ou indirectement. Ces mises à disposition évoluent à la baisse et sont jugées insuffisantes pour les activités de l'école. La surface par étudiant est de 18 m² par étudiant pour plus de 30 m² par étudiant dans les autres écoles.

3.2.1.1 Le siège

Le siège de l'école est installé dans un ensemble immobilier construit par la commune du Port en 2002. Bien que les statuts de l'école, élaborés en 2011, prévoient l'établissement d'une convention de leur mise à disposition, celle-ci n'a jamais été conclue. L'école a indiqué en avoir fait régulièrement la demande à la commune. Cette dernière a justifié cette absence de convention par les conditions liées à sa construction. La rétrocession des terrains concédés par la commune à l'aménageur n'étant pas encore intervenue, elle considérerait ne pas pouvoir établir une convention d'occupation au bénéfice de l'ESAR.

La régularisation demandée par la chambre à la commune du Port dans son rapport d'observations définitives d'octobre 2020 n'a pas été mise en œuvre⁵. La commune a indiqué qu'elle proposerait une convention tripartite provisoire dès après le transfert de la propriété du terrain à la ville. Elle précise que l'établissement d'un contrat plus stable et de plus longue durée, qui sera mis en œuvre ultérieurement, sera créateur de droits et d'obligations pour l'ESAR.

Aussi, les comptes de l'école n'ont pas pris en compte cette mise à disposition et l'avantage en nature qui lui a été accordé n'y est pas chiffré. Une convention passée en novembre 2013 avec l'école d'architecture qui occupe environ le tiers des locaux chiffrerait cet avantage à 50 000 €. Il peut être estimé à 150 000 € pour l'ESAR qui occupe les deux tiers restants.

L'ensemble architectural est d'une surface totale de 2 500 m². L'entretien des bâtiments est défaillant, la commune du Port n'a pas réalisé de travaux sur l'immeuble depuis sa construction en 2002. Les équipements des salles périclitent. Fin 2018, l'établissement a acté de l'avis défavorable émis par la commission de sécurité. L'école a commencé à réaliser les travaux les plus importants et urgents, mais n'était pas en mesure de les réaliser complètement.

⁵ Cf. rapport d'observations définitives consacré au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Port des exercices 2015 et suivants publié le 20 janvier 2021.

Le conseil d'administration du 25 novembre 2020 avait prévu des dépenses d'équipement liées à la mise aux normes du bâtiment⁶ pour lesquelles une demande de subvention de 130 000 € a été faite à la commune propriétaire du bâtiment.

L'établissement n'étant pas éligible au fonds de compensation de la TVA (FCTVA), la chambre préconise que les travaux soient directement réalisés par la commune et non par le biais du versement d'une subvention d'équipement à l'école qui ne dispose pas, de plus, des ressources humaines pour suivre un chantier. La commune (et par conséquent l'établissement) a intérêt à garder la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les immeubles affectés à l'école. Une somme de 20 000 € pourrait être récupérée du FCTVA sur les 130 000 € de travaux prévus.

3.2.1.2 La mutualisation des espaces et des cours avec l'école d'architecture

L'ESAR partage le bâtiment avec l'école nationale supérieure d'architecture, antenne de l'école d'architecture de Montpellier. Sur la base d'une convention de mise à disposition des locaux et moyens (répartition des consommations de fluides et des frais de personnel de maintenance), le deuxième étage de l'immeuble (496 m²) est exclusivement affecté à l'école d'architecture. Les salles de conférence, d'exposition et de documentation sont partagées entre des deux écoles

L'entretien, les locations, l'assurance, le nettoyage de locaux, les frais de sécurité et de gardiennage et les charges de personnel mis en commun (coursier, accueil et documentation) donnent lieu à l'établissement d'un budget mutualisé. Il avait été fixé à l'origine à 169 000 € dont 32 % (soit un peu plus de 54 000 €) relevaient de l'école d'architecture. Ce montant est actualisé chaque année.

Alors que la répartition n'est pas clairement fixée par la convention d'origine, le budget mutualisé était partagé à hauteur de 33 % pour l'école d'architecture et 67 % pour l'ESAR jusqu'en 2018. À compter de 2018, la répartition au tiers est maintenue pour les charges générales. En revanche, la répartition des charges de personnel est revue à 40 % pour les personnels d'entretien, 10 % pour le personnel technique, 50 % pour le personnel de la documentation. La majoration des charges de personnel dans le budget mutualisé a porté la participation l'école d'architecture à environ 70 000 €.

La chambre fait observer que les conditions de répartition des charges sont opaques même si le montant de la participation de l'école d'architecture reste relativement constant sur la période de contrôle. De même, les conditions de versement des acomptes devraient être revues, un versement mensuel contribuerait à résoudre les problèmes de trésorerie rencontrés par l'établissement.

Enfin, le projet d'une construction adaptée à ses besoins devrait amener l'école d'architecture à quitter les lieux d'ici trois ans. Ce déménagement permettrait à l'ESAR de récupérer les espaces vacants. Cela aurait cependant un impact de 70 000 € sur le niveau de ses recettes et remettrait en cause une fois encore l'équilibre de ses comptes.

3.2.1.3 Les autres locaux mis à disposition de l'ESAR

Pour répondre au manque d'espace dédié aux étudiants, la commune du Port a mis à disposition de l'école un espace de 200 m², situé au lieu-dit la « Friche » qui se trouve à un kilomètre du siège. Cet espace est destiné aux étudiants de 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} année. Les fluides

⁶ Électricité, sécurité incendie.

restent à la charge de la commune. L'atelier de dessin destiné au cours de modèle vivant et l'atelier céramique se trouvent dans un hangar situé dans une zone industrielle à 15 minutes à pied de l'école, les locaux ont également été mis gracieusement à disposition de l'ESAR par la commune qui prend en charge une partie des fluides.

Aucune convention n'avait été passée entre la commune du Port et l'ESAR pour la mise à disposition de ces immeubles. Le site dit de la « Friche » a été mis à la disposition de l'association Village Titan par la commune du Port en juillet 2019. De fait, aujourd'hui, c'est cette association qui héberge l'école dans une partie de l'espace concédé à l'association.

La chambre recommande de clarifier les conditions d'utilisation des locaux mis à disposition de l'ESAR et d'établir systématiquement des conventions d'occupation. La mise au point de ces conventions doit permettre de déterminer les conditions d'occupation, de renouvellement, de réparations et d'entretien des locaux. Elle est par ailleurs nécessaire pour pouvoir réaliser des opérations d'aménagement des ateliers via du mécénat.

3.2.2 Les travaux en régie

Sur la période 2017 à 2020, l'établissement a réalisé pour 56 505 € de travaux en régie. La justification de ces travaux ne détaille pas les dépenses par compte d'imputation budgétaire avec mention des numéros de mandat correspondants.

L'école ne dispose pas de patrimoine lui appartenant, aussi les travaux ont été réalisés sur des immeubles appartenant à autrui soit à la commune du Port, soit à la société d'habitation à loyer modéré de La Réunion (SHLMR). Il s'agit de plus de petits travaux d'entretien (peinture, remise en état d'appartements des étudiants, fabrication de panneaux amovibles, réparations de fuite d'eau ...). Le coût de la main-d'œuvre représente des proportions telles qu'il ôte toute vraisemblance à la réalisation effective d'équipements et révèle une utilisation dévoyée de la comptabilisation en section d'investissement de ces travaux en régie. Ces interventions correspondent en réalité à de l'entretien courant ou de réparations qui auraient dû être comptabilisées en dépenses de fonctionnement.

Ces pratiques contestables permettent à l'établissement de faire financer une partie de ses dépenses de personnel par la section d'investissement et de majorer fictivement ses produits de fonctionnement. L'établissement s'est engagé à ne plus constater en investissement les travaux en régie à compter de 2022. La chambre en prend acte.

3.2.3 Les véhicules et avantages en nature

L'ESAR recourt à la location longue durée de trois véhicules (un camion, un utilitaire et une berline) pour un coût de plus de 18 000 € par an. Elle n'a pas clairement défini son besoin même si la multiplicité des sites et les expositions nécessitent le transfert de matériaux et d'œuvres. L'école a accordé une voiture de fonction à la directrice, ainsi qu'un ordinateur et un abonnement téléphonique à quatre agents. Ces attributions ont été effectuées sans délibération du conseil d'administration ni arrêté nominatif en définissant les modalités. Seul le contrat de travail de la directrice a prévu cet avantage.

Fin 2019, une note de service a été faite instaurant l'utilisation des carnets de bord pour les deux véhicules de service. En revanche, elle ne prévoyait pas de tenue de carnet de bord

pour le véhicule de fonction de la directrice. Aucun carnet de bord n'a été tenu pour les deux véhicules visés par la note de service. L'établissement a précisé que le carnet de bord du camion n'avait été complété que deux fois et que celui du véhicule utilitaire avait été jeté lors de la remise définitive du véhicule au loueur. L'avantage en nature n'avait pas été déclaré par la directrice laquelle a indiqué avoir régularisé sa situation en 2021.

En conséquence, et au regard de la situation financière de l'ESAR, la chambre invite l'établissement à rationaliser le nombre de véhicules et d'abonnements téléphoniques accordés aux agents. Le suivi des véhicules devrait faire l'objet d'une note de service ou d'une insertion au règlement intérieur.

3.2.4 Le système d'information de l'école

Le service informatique se compose d'un agent contractuel placé directement sous la responsabilité du secrétaire général. Cet agent d'encadrement est présent depuis la création de l'établissement et occupait précédemment les fonctions de responsable ateliers et bâtiments. Il bénéficie d'un contrat à durée indéterminée.

Le parc informatique se compose de 159 machines, 5 serveurs physiques et 13 machines virtuelles. L'école dispose d'une salle serveur principale et de plusieurs sous répartiteurs tous fermés à clef.

L'inventaire est assuré par un logiciel libre d'usage. La consultation de ce logiciel a permis de constater que 27 % du parc informatique, dont six serveurs, disposaient d'un système d'exploitation qui n'était plus maintenu à jour par son éditeur. Cela représente une faille majeure de sécurité, ces machines ne bénéficiant plus des dernières corrections automatiques. La migration vers un système d'exploitation récent est un impératif à mettre en place sans délai.

Actuellement, aucun plan de reprise et de continuité et de reprise d'activité n'a été formalisé. La salle serveur concentre l'intégralité des ressources informatiques de l'ESAR. Ainsi en cas de sinistre, l'ensemble du système d'information serait perdu. Le responsable informatique a indiqué être en train de formaliser une mutualisation de moyens avec la direction des systèmes d'information de la commune du Port afin de stocker une partie de son système de sauvegarde hors des murs de l'école.

L'ensemble des machines de l'établissement utilise le même mot de passe administrateur. La chambre préconise la mise en place d'une solution permettant de générer des mots de passe uniques pour toutes les machines de l'établissement.

Il a été constaté que certains utilisateurs n'ayant aucun lien avec le service informatique disposaient d'un compte administrateur. Ce genre de pratique est à proscrire pour des raisons de sécurité. Le recours à une session administrateur doit être ponctuel et exceptionnel pour une problématique identifiée qui ne peut être résolue que par ce biais. Ces mêmes utilisateurs refusent de renouveler leurs mots de passe de manière régulière.

Le responsable informatique éprouve des difficultés certaines à appliquer des mesures de sécurité de base à cause d'utilisateurs réfractaires. Ce genre de comportement nuit grandement à la fiabilité du système d'information et peut avoir des conséquences néfastes sur l'ensemble du fonctionnement de l'ESAR. Le responsable informatique doit avoir toute latitude et un soutien inconditionnel de sa hiérarchie pour appliquer une politique stricte en matière de sécurité des systèmes d'information. La direction doit prendre la pleine mesure de ce problème et y remédier rapidement.

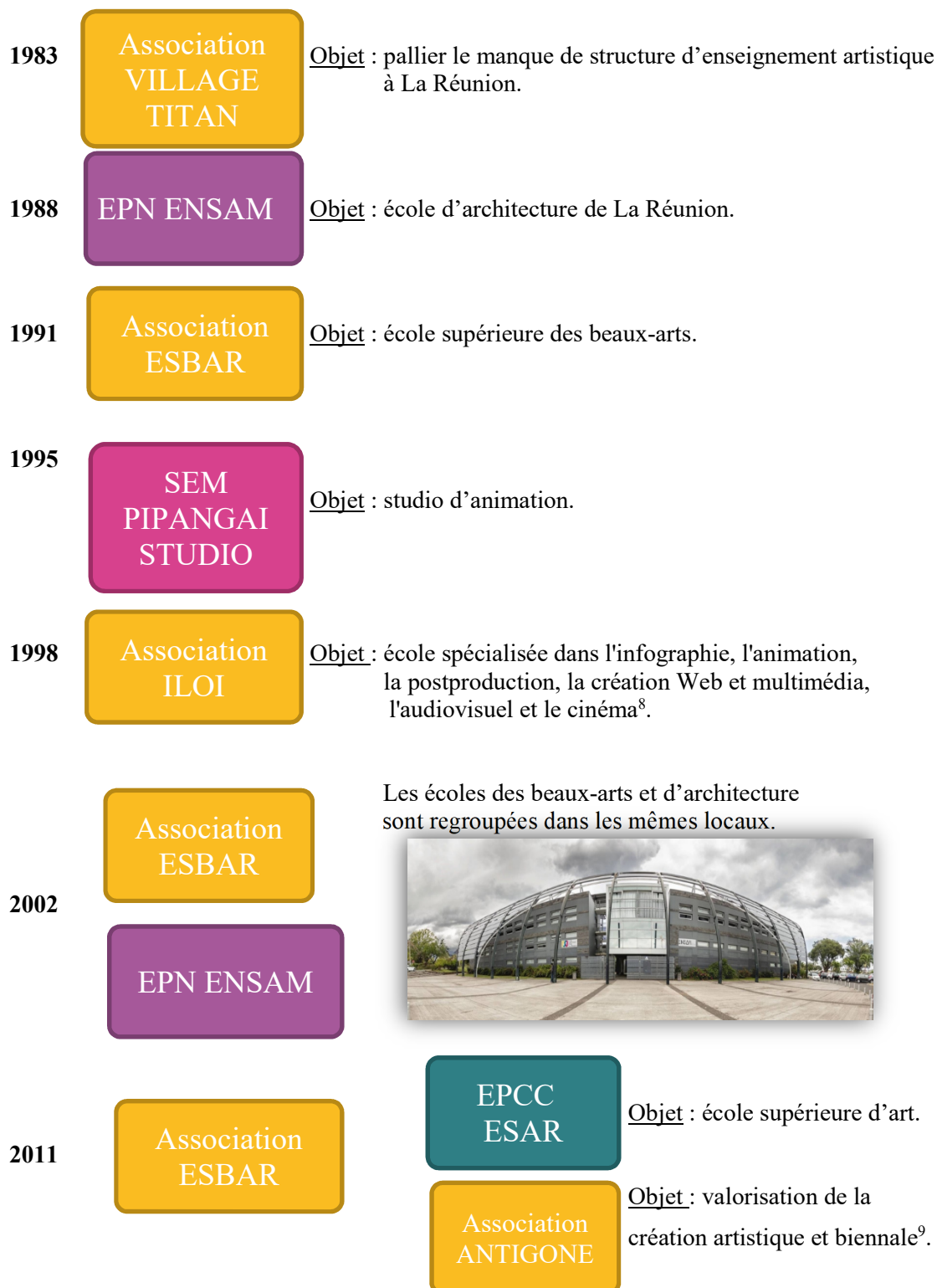
Le règlement général sur la protection des données (RGPD) est entré en vigueur depuis 2018. Il s'applique aux organismes publics et privés traitant des données personnelles en se substituant aux anciennes déclarations à la Commission nationale informatique et liberté (CNIL). En contrepartie, la responsabilité des organismes est renforcée. Ils doivent en effet assurer une protection optimale des données à chaque instant et être en mesure de la démontrer en documentant leur conformité.

Ces obligations se matérialisent par un ensemble de mesures à appliquer telles que la protection des données, leurs minimisations, leurs licéités ou la limitation de leurs durées de conservation. À ce titre, le responsable informatique de l'établissement a, dès le premier semestre 2018, pris la mesure de la tâche qui l'attendait et mis en place un plan d'action afin d'appliquer ces nouvelles normes. Les tableaux de bord fournis et les échanges avec la direction à ce sujet démontrent un travail sérieux qui mérite d'être salué. Même si un certain nombre de points restent à mettre en place, la chambre encourage l'établissement à continuer ces efforts en la matière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Chronologie et contexte de création de l'ESAR	36
Annexe n° 2. Prospective financière de l'établissement	37
Annexe n° 3. Prospective financière rectifiée par la CRC	38
Annexe n° 4. Evolution du personnel en équivalent temps plein	39

Annexe n° 1. Chronologie et contexte de création de l'ESAR⁷



⁷ Source : les registres du commerce, société et associations.

⁸ L'Institut de l'image de l'océan indien (ILOI).

⁹ Art Naissant de Territoires d'Imaginaire de Générations (ANTIGONE°

Annexe n° 2. Prospective financière de l'établissement

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Chapitre 60 - achat et variation de stocks	75 000,00 €	69 900,00 €	70 000,00 €	70 000,00 €	70 000,00 €	70 000,00 €
Chapitre 61 - services extérieurs	89 618,00 €	95 650,00 €	95 000,00 €	95 000,00 €	95 000,00 €	95 000,00 €
Chapitre 62 - autres services extérieurs	62 997,00 €	59 115,00 €	65 000,00 €	65 000,00 €	65 000,00 €	65 000,00 €
Chapitre 63 - Impôts et taxes	28 000,00 €	28 468,00 €	29 000,00 €	32 000,00 €	32 000,00 €	32 000,00 €
Chapitre 64 - charges de personnel	1 548 472,00 €	1 597 708,00 €	1 581 283,00 €	1 639 868,00 €	1 675 157,00 €	1 658 004,00 €
Chapitre 65 - autres charges de gestion courante	97 000,00 €	101 000,00 €	101 000,00 €	101 000,00 €	101 000,00 €	101 000,00 €
Chapitre 66 - Charges financières	€	35,00 €	35,00 €	35,00 €	35,00 €	35,00 €
Chapitre 67 - Charges exceptionnelles	1 500,00 €	1 500,00 €	1 500,00 €	1 500,00 €	1 500,00 €	1 500,00 €
Chapitre 68 - Dotations aux amortissements	79 494,00 €	65 448,00 €	65 500,00 €	75 000,00 €	75 000,00 €	75 000,00 €
TOTAL DEPENSES	1 982 082,00 €	2 018 824,00 €	2 008 318,00 €	2 079 403,00 €	2 114 692,00 €	2 097 539,00 €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Chapitre 70 - Vente de produits fabriqués, prestations de service	47 500,00 €	36 500,00 €	36 500,00 €	36 500,00 €	45 875,00 €	45 875,00 €
Chapitre 72 - Production immobilisée	15 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €
Chapitre 74 - Dotations et participations	1 718 035,00 €	1 824 000,00 €	1 828 754,00 €	1 899 839,00 €	1 896 129,00 €	1 864 164,00 €
Chapitre 75 - autres produits de gestion courante	20 000,00 €	7 500,00 €	7 500,00 €	7 500,00 €	7 500,00 €	7 500,00 €
Chapitre 76 - produits financiers	€	€	€	€	€	€
Chapitre 77 - Produits exceptionnels	181 547,00 €	160 448,00 €	160 000,00 €	160 000,00 €	160 000,00 €	160 000,00 €
TOTAL RECETTES	1 982 082,00 €	2 048 448,00 €	2 052 754,00 €	2 123 839,00 €	2 129 504,00 €	2 097 539,00 €

Source : *Eléments stratégiques et financiers 2020-2025*

Annexe n° 3. Prospective financière rectifiée par la CRC

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Evol.Moy.
+ Participations (74)	1 724 996	1 730 000	1 730 000	1 730 000	1 654 000	1 654 000	-1%
+ Ressources d'exploitation (70)	34 857	36 500	36 500	36 500	45 875	45 875	6%
+ Erasmus		90 000	90 000	90 000	90 000	90 000	0%
+ Autres recettes	2 849	7 500	7 500	7 500	7 500	7 500	0%
+ Atténuations de charges		7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	0%
Production immobilisée, travaux en régie (72)	7 347	-	-	-	-	-	NS
Produits de gestion	1 770 049	1 871 700	1 871 700	1 871 700	1 805 075	1 805 075	0%
Charges à caractère général	146 096	344 665	242 000	242 000	242 000	242 000	-8%
+ Charges de personnel	1 484 622	1 597 708	1 581 283	1 639 868	1 675 157	1 658 004	1%
+ Subventions de fonctionnement	69 929	101 000	101 000	101 000	101 000	101 000	0%
+ Autres charges de gestion (63)	24 156	28 468	29 000	32 000	32 000	32 000	3%
Charges de gestion	1 724 803	2 071 841	1 953 283	2 014 868	2 050 157	2 033 004	0%
Excédent brut de fonctionnement	45 246	- 200 141	- 81 583	- 143 168	- 245 082	- 227 929	3%
en % des produits de gestion	2,6%	-10,7%	-4,4%	-7,6%	-13,6%	-12,6%	NS
Résultat financier	-	-	-	-	-	-	NS
Résultat exceptionnel	68 294	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000	NS
CAF brute	113 540	- 220 141	- 101 583	- 163 168	- 265 082	- 247 929	3%
en % des produits de gestion	6,4%	-11,8%	-5,4%	-8,7%	-14,7%	-13,7%	NS

en €	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CAF brute	113 540	- 220 141	- 101 583	- 163 168	- 265 082	- 247 929
- Dotations nettes aux amortissements	79 518	65 448	65 500	75 000	75 000	75 000
- Dotations nettes aux provisions						
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	55 621	55 630	55 630	55 630	55 630	55 630
= Résultat section de fonctionnement	89 642	- 229 959	- 111 453	- 182 538	- 284 452	- 267 299

en €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Cumul
CAF brute	113 540	- 220 141	- 101 583	- 163 168	- 265 082	- 247 929	- 484 892
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0			-
= CAF nette ou disponible (C)	113 540	- 220 141	- 101 583	- 163 168	- 265 082	- 247 929	- 484 892
+ Subventions d'investissement reçues	14 277	63 000	63 000	63 000	63 000	63 000	189 000
+ Produits de cession	2 305	-	-	-	-	-	-
+ Autres recettes							-
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	16 583	63 000	63 000	63 000	63 000	63 000	189 000
= Financement propre disponible (C+D)	130 122	- 157 141	- 38 583	- 100 168	- 202 082	- 184 929	- 295 892
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	513%	-224%	-55%	-143%	-289%	-264%	Ns
- Dépenses d'équipement	25 368	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	210 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	104 755	- 227 141	- 108 583	- 170 168	- 272 082	- 254 929	- 505 892
Fonds de roulement net global	287 191	60 050	48 533	218 701	490 783	745 712	Ns

Annexe n° 4. Évolution du personnel en équivalent temps plein

		Année			
		2017	2018	2019	2020
Statut	Emploi	12	12	12	12
NON TITULAIRE	Adjoint Administratif 2eme classe	0,4	0,0	0,0	0,0
	Adjoint Technique Principal 1ère Classe	1,0	0,0	0,0	0,0
	Adjoint Technique Principal 2ème Classe	1,0	1,0	1,0	1,0
	Assistant de Conservation Principal 2CI	1,0	0,0	0,0	0,0
	Assistant Territorial Enseignement Artistique1CL	0,0	5,5	5,5	5,5
	Attaché	2,0	3,3	3,5	4,5
	Attaché principal	2,3	0,0	0,0	0,0
	Chercheur Enseignant	1,0	0,0	0,0	0,0
	Directeur	1,0	1,0	1,0	1,0
	ENSEIGNANT VACATAIRE	2,8	1,0	1,0	0,0
	Prof Ens Artistique CN	4,9	6,4	5,7	6,7
	Prof Ens Artistique HC	1,6	2,1	1,6	1,6
	Redacteur principal 2CI	3,0	1,0	0,0	0,0
	Rédacteur territorial	1,0	0,0	0,0	0,0
	Technicien Principal 1CI	5,5	0,0	0,0	0,0
	Technicien Territorial	0,0	0,0	0,0	1,0
	VACATAIRE	3,0	2,0	1,0	2,0
	TOTAL NON TITULAIRE	31,5	23,3	20,3	23,3
TITULAIRE	Adjoint Administratif Territorial	0,0	2,0	2,0	1,0
	Adjoint Technique Territorial	4,0	5,0	5,0	5,0
	Adjoint territorial du patrimoine	0,0	1,0	1,0	1,0
	Agent comptable	1,0	1,0	1,0	1,0
	Attaché principal	1,0	1,0	1,0	1,0
	Prof Ens Artistique CN	0,8	0,8	0,8	1,5
	Rédacteur territorial	0,0	0,0	0,0	1,0
	TOTAL TITULAIRE	6,8	10,8	10,8	11,5
	TOTAL GENERAL	38,2	34,1	31,1	34,8

Source : le fichier des payes

RÉPONSE

Le 25 mai 2022

N° 22-115

C.R.C La Réunion - Mayotte

Patricia de Bollivier
Ancienne directrice de l'ÉSA Réunion
8C lot Les Terrasses sur Le Port
97419 La Possession

Frédéric Mary
Directeur par intérim de l'ÉSA Réunion
102 avenue du 20 décembre 1848
BP246
97826 Le Port Cedex

Gérard D'Abbadie
Ancien Président de l'EPCC ÉSA Réunion
102 avenue du 20 décembre 1848
BP246
97826 Le Port Cedex

Le 22 mai 2022,

Monsieur le Président,
Chambre Régionale des Comptes
de La Réunion
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

Réf. : 49-22

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives suite au contrôle des comptes et de la gestion de l'École supérieure d'art de La Réunion, délibéré par la Chambre le 14 avril 2022.

PJ : Annexes 1 et 2 (tableau d'évolution des subventions et tableau d'évolution des arrêts maladie) – en pages 7 à 9 du courrier.

Monsieur Le Président,

Nous avons bien pris connaissance du rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'École supérieure d'art de La Réunion effectué par vos services. Nous tenons à vous remercier pour la qualité et la pertinence de vos analyses et préconisations qui, nous n'en doutons pas, contribueront à améliorer la qualité du service public d'enseignement supérieur en art que propose l'EPCC sur le territoire de La Réunion.

Nous sommes d'accord avec les constats posés, qui soulignent la fragilité structurelle ancienne de l'établissement et ses conséquences chroniques sur le fonctionnement global de la structure. Le rapport souligne à juste titre que « les produits ne permettent pas de couvrir les charges de l'établissement alors même que le dimensionnement de l'équipe pédagogique est jugé trop faible pour mener à bien ses missions. La poursuite des missions de l'établissement implique d'accroître ses ressources financières d'au moins 0,2 à 0,3 M€ ». Avec un modèle financier contraint, des financements en baisse et situés en dessous du seuil nécessaire à son fonctionnement, un fonds de roulement insuffisant, une absence d'objectifs politiques communs clairement définis, un régime financier inadapté, des process et des outils de gestion en cours de consolidation et de régularisation, un

manque de ressources humaines, un manque d'espace (18m2 par étudiant pour plus de 30m2 par étudiant dans les autres écoles), l'établissement est en effet marqué « depuis sa création (...) par d'importantes difficultés et dysfonctionnements » et par « de vives tensions » entre le conseil d'administration et la direction.

La crise de gouvernance que l'école a traversée a eu de lourdes conséquences, et notamment la mise en danger de l'accréditation de l'établissement par le vote négatif du Conseil d'administration, en dépit du rapport élogieux du HCERES en 2019, dont les conclusions ont finalement été confirmées par le rapport fait par la DAC et les financeurs sur demande du Ministère de la Culture en 2021. Il paraît important ici de rappeler que c'est bien au HCERES que l'État confie la mission d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur, selon des principes et des méthodes rigoureux, associant étroitement un collège d'experts et ne pouvant en aucun cas être menée par un inspecteur seul.

Cette crise a également un coût très lourd pour l'établissement sur les plans RH et organisationnel (le coût financier pourrait être évalué). Dans une équipe déjà en sous-effectif, les départs volontaires d'agents en raison de la violence institutionnelle (une demande de rupture conventionnelle, l'impossibilité pour la directrice dans de telles conditions de se positionner sur un 3^e mandat) et l'augmentation des absences pour maladie (cf. tableau d'évolution des absences pour maladie en annexe) doivent constituer une alerte.

Le constat de la faiblesse structurelle de l'EPCC est ancien, et a constitué un des fondements du Projet d'Établissement 2014-2024 présenté en Conseil d'administration du 26 novembre 2015, ainsi que du dossier en vue de l'accréditation présenté par la Direction au Conseil d'administration de janvier 2019.

L'établissement a entrepris de finaliser la mutation de l'école en EPCC, ce processus de consolidation structurelle est long et complexe.

Il nécessite des moyens et une collaboration de l'ensemble des composantes de l'établissement.

Il génère parfois des tensions et des frictions, comme toute dynamique de changement.

Ce processus de mutation doit être néanmoins poursuivi, avec une attention particulière sur les points suivants, soulignés par le rapport :

- Redéfinir le rôle du Conseil d'administration,
- Repréciser le périmètre des compétences déléguées à la direction,
- Permettre à l'établissement de nouer une relation de confiance avec les collectivités membres (cela passe par le respect du rôle et du périmètre des compétences de chacun),
- Enfin, il apparaît nécessaire de consolider, par des formations, la culture professionnelle de l'établissement public chez les agents (droits et devoirs des fonctionnaires), mais également parmi les membres du Conseil d'Administration (règles de fonctionnement des EPCC).

Conscients toutefois des réelles avancées de l'école et du travail accompli en dépit des difficultés et des obstacles, nous tenons à remercier les équipes et les partenaires dont l'engagement, le travail et la loyauté ont permis de maintenir le navire à flot, de sauver l'accréditation et de remplir année après année la mission de former et de mener les étudiants au diplôme.



Nous attirons l'attention sur la responsabilité des membres fondateurs de l'EPCC d'assurer à l'établissement les moyens de son fonctionnement, de respecter l'autonomie de gestion de l'établissement public, et d'accompagner le futur directeur. Si l'on peut considérer les récents épisodes de l'histoire de l'école comme une nécessaire catharsis en situation de mutation, la violence n'en est pas moins à proscrire, a fortiori lorsqu'elle outrepassé les cadres de la loi. L'on est en droit d'attendre désormais que le meilleur advienne pour l'école, et que chacun assume ses responsabilités et ses missions dans une relation pacifiée et dans un souci d'exemplarité.

Cela étant posé, nous souhaitons, en complément des éléments déclinés dans le rapport, apporter les remarques et rectifications suivantes :

Le rapport évalue la contribution de l'État à 14% (Page 2, 12 et 20).

- ⇒ *Ce chiffre doit être revu. Les financeurs nous ont incités à présenter le budget de l'EPCC en distinguant les financements de fonctionnement et les financements de projets. Hors appel à projet, la subvention de fonctionnement de la DAC est légèrement inférieure à 10% (cf tableau joint en annexe).*

Page 10 et 11 : il y a toujours une erreur dans la date de renouvellement de mandature de la directrice, il s'agit de novembre 2018 et non 2017.

Les conventions de mises à disposition des biens immobiliers mis à la disposition par la Commune prévues par les statuts n'ont pas été passées.

- ⇒ *L'ÉSA Réunion a demandé à plusieurs reprises à la Mairie du Port ces conventions.*
⇒ *L'École a reçu une proposition de convention de mise à disposition des locaux par la Mairie du Port en avril 2022 pour le siège situé au 102 avenue du 20 décembre 1848 (durée 5 ans) et pour l'atelier situé au 102 rue Sully Prudhomme (jusqu'au 31/12/2022)*

Les biens immobiliers mis à la disposition par la Commune ne sont ni valorisés ni retracés dans les comptes (p. 2, 12)

- ⇒ *Nous n'avons pas d'estimation de ces biens immobiliers*

Le financement sur la base de subventions dont le montant est déterminé annuellement constitue un des éléments de fragilité de la gestion de l'établissement, puisqu'il rend incertaine toute stratégie pluriannuelle. (page 12)

- ⇒ *La demande de modalités de financements conformes au statut de l'EPCC a été faite de manière récurrente par la direction de l'école. La Région et la DAC ont récemment souhaité s'inscrire dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle. La Mairie du Port doit être de nouveau approchée en ce sens.*

Le rapport recommande « une stratégie pluriannuelle commune entre les membres fondateurs pour assurer la pérennité de son fonctionnement et le garantissant contre une baisse de ses ressources. Cet engagement pluriannuel associant l'ensemble des partenaires participerait à l'amélioration du pilotage financier et donnerait à l'établissement une meilleure visibilité sur ses moyens financiers » (page 3, 15).

- ⇒ L'absence de vision commune entre les membres fondateurs de l'établissement a en effet été préjudiciable à la stabilité de la gouvernance et n'a pas permis à l'équipe de direction de répondre aux attentes, dans la mesure où celles-ci n'avaient pas été clairement définies.

Page 14 : 1.3.2. les avances de la Région font l'objet de convention d'avance.

- ⇒ Les avances arrivent trop tard. Pour l'année 2022, l'acompte de l'avance est arrivé en mai.

Le rapport pointe l'absence d'élaboration de projet d'établissement (page 9) :

- ⇒ L'ancienne directrice a élaboré un projet d'établissement pour la période 2014-2024, qui a été présenté en conseil d'administration du 26 novembre 2015. Lors de la reconduction de la directrice en 2018, un projet de mandature a été présenté au conseil d'administration, s'inscrivant dans la continuité de ce projet d'établissement. Il aurait été peut-être plus efficace en effet de rédiger un nouveau projet d'établissement, mais cela ne faisait pas partie des attendus réglementaires. À noter qu'en 2015, le CA a transmis à la directrice une lettre de mission construite par les financeurs (réunion technique des financeurs du 22 mai 2015) avec des objectifs à atteindre. Suite au renouvellement du mandat en 2018, la directrice n'a reçu ni lettre de mission ni feuille de route, qui auraient permis de formuler les attendus et les objectifs à atteindre. Un plan d'action 2020-2023 avec indicateurs de réalisation a été demandé en réunion technique des financeurs du 13 mars 2019 à la direction. Ces éléments ont été présentés au conseil d'administration le 17 décembre 2019.
- ⇒ Le nouveau directeur prend son poste le 1^{er} juin 2022. Le projet d'établissement qu'il proposera s'inscrira dans le cadre de la stratégie pluriannuelle construite en concertation avec les membres fondateurs.

Adopter la présentation réglementaire des comptes prévue à l'article L1431-7 du CGCT. Se conformer aux obligations réglementaires et statutaires en matière de présentation et d'information budgétaires et comptables (Page 4 et 17)

- ⇒ Suite à la demande de la Préfecture, cela a été fait en 2021 et en 2022.

Mettre en place le RIFSEEP (Page 4 et 28)

- ⇒ Délibération du CA en date du 29 mars 2022 et avis du CT attendu après le passage en CT du 30 mai 2022.

Statut et règlement intérieur

- ⇒ La modification des statuts et du règlement intérieur est un chantier lancé depuis plusieurs années. La finalisation de ce chantier permettra, comme préconisé dans le rapport :
- d'envisager l'augmentation du nombre de sièges de la Région au conseil d'administration (Page 8),
 - de mettre en place une commission préalable au CA, ce qui avait été proposé par la direction dès novembre 2019. (Page 11)
 - de définir les contributions des collectivités (page 15)
 - de fusionner la COB et le DOB (page 17-18)

- de modifier la durée réglementaire du temps de travail pour être en conformité avec la loi (**page 26**) : cela suppose notamment d'enlever les ponts fixes.

Concernant la mise en place d'indicateurs pédagogiques et financiers détaillés (étudiants, personnels, comptables et financiers) et le contrôle de leur respect par le conseil d'administration,

Et concernant la maîtrise du pilotage budgétaire et la conformité des comptes aux principes budgétaires et comptables applicables aux EPCC (Page 2) :

- ⇒ Ces indicateurs doivent figurer dans les conventions financières proposées par les partenaires. Côté ÉSA, un changement de logiciel finances est envisagé pour 2022, avec mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Le logiciel envisagé permettra d'avoir des données automatisées, ce qui devrait faciliter la mise en place d'indicateurs financiers et améliorer le pilotage budgétaire.

Page 16 : le coût de 20 000 euros n'est pas lié uniquement à la dématérialisation des pièces, le changement de logiciel était nécessaire car la maintenance du logiciel précédent n'était plus assurée, et il a fallu également passer à la DSN mensuelle.

- ⇒ À la demande de la Préfecture, les annexes réglementaires ont été complétées et transmises en 2021. Cela a été fait pour le BP2022.
- ⇒ Sur les restes à réaliser, cela a été modifié également.
- ⇒ La valorisation des éléments immobiliers sera faite dans le budget 2023, car jusqu'en 2022 nous n'avions pas d'estimation du coût immobilier.
- ⇒ La nomenclature comptable M57 sera appliquée à compter du 1^{er} janvier 2023. Acquisition d'un nouveau logiciel finances pour cela.

Rattachement des charges

Page 21 : les recettes Erasmus ne sont plus constatées en produits exceptionnels.

Le rapport préconise d'intégrer le centre de documentation à la médiathèque

- ⇒ à discuter avec la Mairie du Port et le conseil d'administration

La Chambre régionale des comptes propose que la Mairie du Port fasse elle-même les travaux.

- ⇒ Cette proposition n'a pas été retenue par la Mairie du Port. Voir propositions de convention de mise à disposition.

Page 26 : on ajoute des heures complémentaires aux coordonnateurs (et non supplémentaires).

Rattachement au service de gestion comptable du Port :

⇒ *l'ÉSA Réunion entamera ses démarches auprès de la Paierie du Port, pour un changement au 1^{er} janvier 2023.*

Les liens avec l'ENSAM :

Les conditions de répartition des charges ÉSA-Ensam doivent être plus claires.

⇒ *Les conditions de versement ont déjà été revues dans l'avenant 2022. 3 versements au lieu de 2.*

L'École d'architecture aurait demandé à l'ÉSA de régulariser la situation en septembre 2021 pour les cours mutualisés (Page 25).

⇒ *Nous n'avons pas connaissance de cette demande, d'autant que les cours d'histoire de l'art ne sont plus mutualisés depuis 2020.*

Véhicules et téléphone :

⇒ *La location d'un camion et d'un utilitaire sera revue à la fin du marché de location en août 2022. Réflexion en cours pour trouver un véhicule qui puisse répondre aux 2 usages.*

⇒ *Idem pour la rationalisation des abonnements téléphoniques.*

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

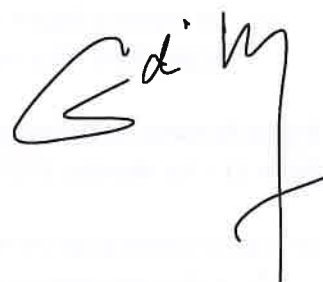
Patricia de BOLLIVIER



Frédéric MARY



Gérard D'ABBADIE



ANNEXE 1 : tableau d'évolution des subventions

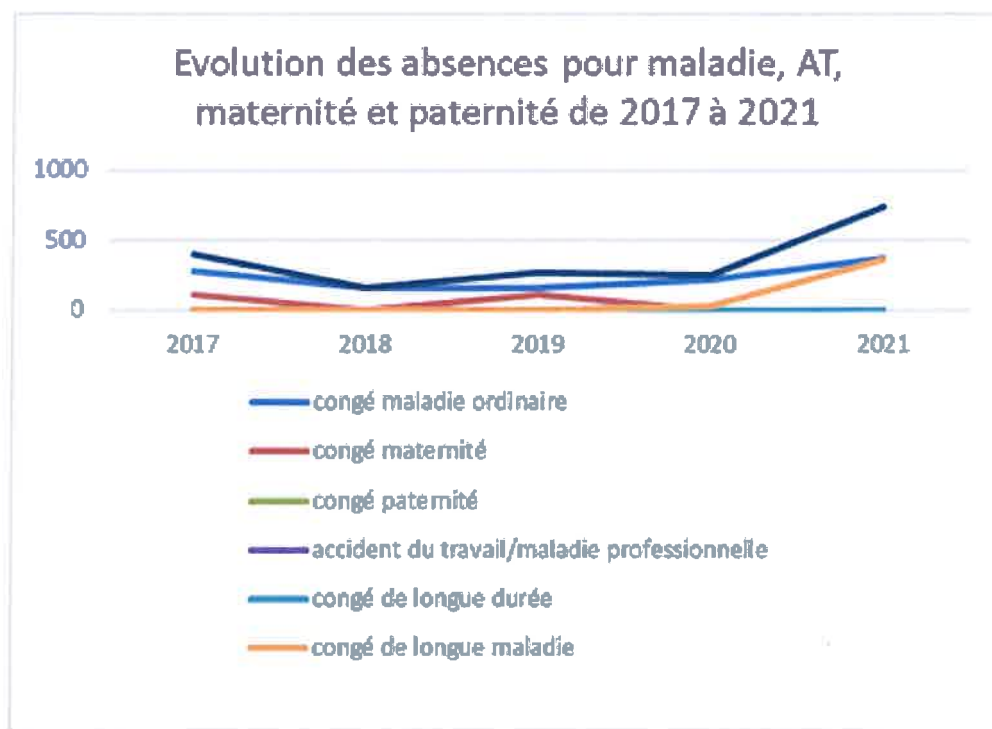
	Budget prévisionnel de fonctionnement		2 277 190,00 €	
2017	Subvention Région	1 530 000,00 €		67,19%
	Subvention DAC	192 000,00 €		8,43%
	Commune LE PORT	140 000,00 €		6,15%
	Budget prévisionnel de fonctionnement		2 074 709,00 €	
2018	Subvention Région	1 300 000,00 €		63%
	Subvention DAC	192 000,00 €		9%
	Commune LE PORT	140 000,00 €		7%

	Budget prévisionnel de fonctionnement		2 083 509,00 €	
2019	Subvention Région	1 380 563,00 €		66,26%
	Subvention DAC	192 000,00 €		9,22%
	Commune Le Port	120 000,00 €		5,76%
	Budget prévisionnel de fonctionnement		1 953 676,00 €	
2020	Subvention Région	1 300 000,00 €		66,54%
	Subvention DAC	192 000,00 €		9,83%
	Commune Le Port	120 000,00 €		6%
	Budget prévisionnel de fonctionnement		2 027 621,00 €	
2021	Subvention Région	1 300 000,00 €		64,11%
	Subvention DAC	192 000,00 €		9,47%
	Commune Le Port	120 000,00 €		5,92%





ANNEXE 2 : tableau d'évolution des arrêts maladie





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

**Chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte**
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>