

OBJET **Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes portant sur les exercices 2012 et suivants du Budget annexe des Affaires funéraires**

La Chambre Régionale des comptes a procédé à l'ouverture du contrôle du budget annexe des services extérieurs de pompes funèbres par lettre adressée au maire le 22 septembre 2016. Celle-ci se déroulait dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la gestion des équipements funéraires.

En application de l'article L.243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 4 janvier 2017. La chambre, après avoir examiné les réponses, a arrêté les observations définitives dans sa séance du 27 avril 2017, et notifié le 3 août 2017.

Conformément à l'article L.243-6, ce rapport est communiqué par l'exécutif à son assemblée délibérante, et donne lieu à un débat.

Il ressort notamment de ce rapport les éléments suivants :

Dans l'ensemble, les conditions d'exercices apparaissent satisfaisantes. Néanmoins, certaines pratiques ne garantissent pas la qualité et la neutralité du service :

- Absence d'habilitation pour le crématorium et les chambres funéraires.
- La gestion des deux services (crématorium et chambres funéraires) dans un même budget ne permet pas de connaître le coût des prestations.
- Le montant des charges du personnel semble inférieur au coût estimé par la chambre
- Le budget principal de la commune supporte des charges, notamment du personnel, qui ne lui sont pas imputables. La redevance versée par les usagers ne reflète pas le coût réel du service. La situation revenant à faire financer le service par le contribuable, à la place de l'usager du service.
- Des travaux de mise aux normes ont été entrepris. Ce projet de modernisation devrait permettre une réflexion sur les perspectives de gestion.

COMMUNE DE SAINT-DENIS

CONSEIL MUNICIPAL
Séance du samedi 25 novembre 2017
Délibération n° 17/7-012

OBJET **Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes portant sur les exercices 2012 et suivants du Budget annexe des Affaires funéraires**

LE CONSEIL MUNICIPAL

Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, Départements et Régions, modifiée ;

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales ;

Vu l'avis du Conseil d'exploitation de la Régie des Affaires funéraires ;

Vu le RAPPORT N°17/7-012 du MAIRE ;

Vu le rapport présenté par Monsieur FRANÇOISE Gérard - 5ème adjoint au nom de la commission « Affaire Générale / Entreprise Municipale » ;

Sur l'avis favorable de ladite commission ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

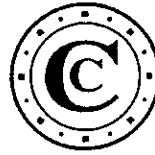
Prend acte du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les exercices 2012 et suivants, du budget annexe des affaires funéraire.

Accusé de réception en préfecture
974-219740115-20171125-177012b-DE
Date de télétransmission : 30/11/2017
Date de réception préfecture : 30/11/2017

Signé électroniquement par :
Le Maire
29/11/2017



Gilbert ANNETTE



CONFIDENTIEL

Rapport d'observations définitives

BUDGET ANNEXE DES POMPES FUNÈBRES

Commune de Saint-Denis

(LA RÉUNION)

Exercices 2012 et suivants

Observations délibérées le 27 avril 2017

Accusé de réception en préfecture
974-219740115-20171125-177012b-DE
Date de télétransmission : 30/11/2017
Date de réception préfecture : 30/11/2017

Préfecture Alexis de Villeneuve - 97488 Saint-Denis cedex - T 02 62 90 20 00 - www.ccomptes.fr

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RAPPEL À LA RÉGLEMENTATION.....	4
RECOMMANDATIONS	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I - LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES	6
A - LE PÉRIMÈTRE.....	6
B - ORGANISATION ET MOYENS	7
1 - La gestion en régie.....	7
2 - La gouvernance	8
3 - Les moyens humains	9
II - LA QUALITÉ DU SERVICE	9
A - LES HABILITATIONS	9
B - LE RESPECT DES RÈGLES DE DÉONTOLOGIE ET DE NEUTRALITÉ DU SERVICE	10
1 - Le respect des obligations d'affichage et d'accès.....	10
2 - La professionnalisation des pratiques	10
C - LA CONTINUITÉ DU SERVICE	12
III - ÉVALUATION DU COÛT DU SERVICE.....	13
A - LA SITUATION FINANCIÈRE	13
B - LA TARIFICATION.....	14
C - TENDANCE 2017 ET PERSPECTIVE	15
ANNEXE : SITUATION FINANCIÈRE	17

Synthèse

A la suite de l'ouverture à la concurrence introduite par la loi Sueur, la commune de Saint-Denis a décidé, en 1998, de conserver la gestion du service extérieur des pompes funèbres en limitant son activité à deux prestations parmi les sept prévues à l'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle assure ainsi l'inhumation des corps et la gestion des chambres funéraires. La gestion du crématorium relève également de sa compétence.

La commune réceptionne près de 800 corps par an dans ses chambres funéraires. Elle réalise entre 350 et 400 crémations par an et un nombre équivalent d'inhumations. Cette activité représente un chiffre d'affaires de 200 000 €. La moitié des crémations est assurée pour des usagers qui ne résident pas sur Saint-Denis.

Dans l'ensemble, les conditions d'exercice apparaissent satisfaisantes. Néanmoins, certaines pratiques ne garantissent pas la qualité et la neutralité du service. La régie ne dispose pas, à titre d'exemple, des habilitations nécessaires pour assurer le fonctionnement des chambres funéraires et du crématorium.

La gestion de ces deux services individualisée dans un seul budget annexe ne permet pas de connaître le coût des différentes prestations.

Le montant des charges de personnel imputées à ce budget, est inférieur de 43 % à leur coût réel estimé à 325 000 €. En retenant cette somme, le résultat de la régie se solderait par un déficit cinq fois plus conséquent estimé à 166 000 € en 2016.

Le budget principal de la commune supporte des charges, notamment de personnel, qui ne lui sont pas totalement imputables et la redevance versée par les usagers ne reflète pas le coût réel du service. Cette situation revient à faire financer le service par le contribuable.

Des travaux de mise aux normes du crématorium pour le traitement des fumées et de modernisation du centre funéraire doivent être réalisés pour un coût compris entre 1 M€ et 2,2 M€.

Ce projet de modernisation pourrait constituer une opportunité pour engager une réflexion plus globale sur les perspectives d'avenir, la soutenabilité de l'activité, le mode de gestion et l'éventuelle mutualisation des moyens dans le cadre de l'intercommunalité.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1. Mettre en conformité les installations et disposer des habilitations nécessaires prévues à l'article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales pour assurer la gestion des chambres funéraires ainsi que la gestion d'un crématorium.		X		10
2. Contribuer au respect de l'obligation de dépôt des devis par les opérateurs funéraires prévue à l'article L. 2223-21-1 du code général des collectivités territoriales notamment par le signalement des infractions au représentant de l'Etat.			X	10

Recommandations				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
<u>Qualité des services</u>				
1. Renforcer la professionnalisation des pratiques des agents par des actions de formation, notamment pour garantir la neutralité du service.		X		11
<u>Fonctionnement et coût</u>				
2. Engager une réflexion sur l'adéquation des moyens aux missions au regard du coût des dépenses de personnels notamment en déterminant précisément la répartition du temps consacré par chaque agent aux différentes activités du service.		X		14
3. Mettre en place une comptabilité analytique pour améliorer la facturation des services.			X	15

I. PROCÉDURE

Le contrôle du budget annexe des pompes funèbres de la commune de Saint-Denis a été ouvert le 22 septembre 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Gilbert Annette, maire de la commune, dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la gestion des équipements funéraires.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 4 janvier 2017 avec le maire.

La chambre, dans sa séance du 19 janvier 2017, a arrêté ses observations provisoires. Le maire qui en a été destinataire le 27 janvier 2017, a répondu le 30 mars 2017.

Après avoir examinée la réponse, la chambre a, dans sa séance du 27 avril 2017, arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La gestion des services publics funéraires recouvre deux champs d'activités réglementées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) : la gestion des cimetières et les opérations funéraires.

Les opérations funéraires englobent, d'une part, le service extérieur des pompes funèbres (SEPF), qui comprend sept prestations selon les termes de l'article L. 2223-19 du code précité : le transport des corps avant et après mise en bière ; l'organisation des obsèques ; les soins de conservation ; la fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ; la gestion et l'utilisation des chambres funéraires ; la fourniture des corbillards et des voitures de deuil ; la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire. Elles comprennent, d'autre part, la gestion des équipements funéraires (chambres mortuaires, crématoriums et sites cinéraires).

Depuis la loi « Sueur » du 8 janvier 1993, qui a mis fin au monopole communal du SEPF considéré comme un service public industriel et commercial (SPIC), cette activité peut être exercée tant par les entreprises et associations habilitées que par les communes en gestion directe ou déléguée à un opérateur.

A La Réunion, le SEPF est assuré soit par l'intervention d'entreprises privées habilitées au nombre de 33 soit par les régies communales ou intercommunales au nombre de 15¹. Ces dernières assurent également la gestion des équipements funéraires comme les chambres funéraires ou les crématoriums². La création et la gestion des crématoriums, qui ne sont pas intégrées au SEPF, relèvent du monopole communal. Il n'existe aucune délégation de ce service public tant pour le SEPF que les crématoriums.

En 2015, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 4 531 décès sont domiciliés à La Réunion, dont 792, soit 17 %, sur la commune. Les crémations au nombre de 634 représentent 14 % des décès contre 35 % pour l'ensemble de la France. 52 % des crémations sont effectuées au crématorium de la collectivité.

La commune dispose de huit cimetières représentant plus de 14 000 sépultures dans lesquels il n'y a plus de place disponible. Pour toutes nouvelles inhumations, les familles des défunts, ne bénéficiant pas de concession, sont orientées vers le cimetière intercommunal de Bois Rouge situé sur la commune de Sainte-Marie. La chambre constate que la commune ne dispose que d'une connaissance parcellaire des concessions attribuées. En dehors des concessions de columbarium pour lesquelles une organisation est en cours, la commune n'a pas mis en œuvre de manière effective la reprise des concessions des cimetières, recommandée par la chambre dans son précédent rapport. La commune reconnaît que cette carence induit des pratiques contestables consistant à entretenir des tombes délaissées, afin de se les approprier au risque de provoquer des tensions entre les familles sur les droits opposables. Elle s'est engagée à faire réaliser une étude par un géomètre spécialisé afin de fiabiliser sa base de données et d'assurer à l'avenir la gestion informatisée des reprises et renouvellements de concessions.

Elle dispose d'un centre funéraire situé dans le quartier Prima à l'Est de la ville. Il comprend un crématorium, un funérarium et des bureaux de la régie. Il fait partie d'un ensemble composé du cimetière de Prima, d'un site cinéraire dénommé jardin du souvenir et d'un columbarium de 750 casiers.

I - LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES

A - Le périmètre

À l'instar de la majorité des collectivités³, la commune ne s'est pas positionnée sur l'ensemble du SEPF. Elle ne peut pas organiser l'intégralité des obsèques. Elle n'entre pas en concurrence directe avec les opérateurs funéraires privés. Son activité se limite à la gestion et l'utilisation de quatre chambres funéraires et à la fourniture de personnel pour les prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations⁴. Elle ne fournit pas de prestations annexes telles que celles faisant appel à des fleuristes, marbriers, imprimeurs.

Bien que l'ensemble des opérateurs funéraires privés dispose de l'habilitation, la prestation de fossoyage⁵ est assurée, sur le territoire de la commune, uniquement par la collectivité qui souhaite offrir un coût accessible. En revanche, la collectivité n'assure pas les inhumations en caveaux et les exhumations pour des raisons de contexte. Cette répartition a pour effet d'éviter une concurrence directe entre l'opérateur public et les opérateurs privés sur les différentes prestations du service extérieur des pompes funèbres.

La gestion des chambres funéraires se fonde sur la carence de l'initiative privée. Il n'existe que trois funérariums à La Réunion, tous gérés par les collectivités publiques. Ces équipements répondent aux besoins locaux. Ils permettent, dans des conditions décentes, de procéder aux veillées funéraires.

La chambre funéraire de la régie communale réceptionne près de 800 corps par an. Les trois quarts des corps entrés font l'objet d'une crémation ou d'une inhumation par les services de la régie⁶.

³ Selon le rapport 2005-2006 du CNOF, les régies n'assurent pas l'ensemble des prestations qui constituent le service extérieur des pompes funèbres : ainsi, le quart d'entre elles seulement assurent l'organisation des obsèques, ce qui peut conduire les familles à s'adresser à un prestataire privé présentant une offre complète.

⁴ Essentiellement pour réaliser le fossoyage et la crémation.

⁵ Il s'agit de l'opération de creusement d'une tombe pour procéder à une inhumation.

⁶ Il s'agit de l'opération de creusement d'une tombe pour procéder à une inhumation. En ce qui concerne le nombre de crémations et d'inhumations en 2016, la régie a même réalisé un nombre cumulé de 1 400 opérations et ce chiffre est supérieur au nombre de corps réceptionné dans les chambres funéraires.

Tableau n° 1 : Nombre de prestations réalisées

	2012	2013	2014	2015	2016*
Nombre de décès sur le territoire de la commune	1241	1333	1291	1163	1007
Entrées de corps (chambre funéraire + Casier)	710	792	790	790	799
Crémation + Inhumation	618	697	589	673	818
Crémation	310	369	207	346	407
Inhumation	308	328	382	327	411
%Crémation et Inhumation /Entrées	87%	88%	75%	85%	102%
%Entrées de corps/nombre de décès	57%	59%	61%	68%	79%

Source : Commune, 2016, chiffres provisoires.

La commune assure, depuis 1989, la gestion du crématorium. Son exploitation répond à une logique similaire. Même s'il s'agit d'un équipement facultatif, il apparaît comme une alternative au nombre de places limité dans les cimetières. Il est resté l'unique équipement jusqu'à la création d'un second crématorium dans le sud de l'île, à Saint-Pierre, en 1998.

Dans le cadre des normes antipollution, imposées par l'arrêté du 28 janvier 2010⁷ à mettre en œuvre avant mars 2018, la commune envisage d'acquérir un nouveau four, de mettre aux normes le four actuel pour garantir la continuité du service et de moderniser le funérarium. Pour réaliser cette opération, les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage ont été retenus. Un marché a été passé fin octobre 2016 en vue de présenter l'étude correspondante. À la date de rédaction du rapport, les résultats de l'étude ne sont toujours pas connus.

Compte tenu du nombre de crémations réalisées, environ 350 par an, inférieur à la capacité du four existant et de la concurrence du crématorium du Sud, l'acquisition de deux nouveaux fours ou le maintien de l'ancien four n'apparaissent pas, selon la chambre, comme des solutions économiquement pertinentes. La collectivité s'est engagée à faire réaliser une analyse des coûts-avantages des solutions à retenir avec un ou deux fours.

En tout état de cause, la chambre observe que le retard pris dans la remise aux normes pourrait constituer une difficulté au regard de l'échéance précitée.

En application des articles L. 2213-7 et L. 2223-27 du CGCT, il appartient au maire de prendre en charge les obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes. La commune, qui n'assure pas l'intégralité des prestations du service extérieur des pompes funèbres, finance cette obligation légale par l'intermédiaire de son CCAS. Ce dernier a passé un marché de fournitures et services funéraires avec un organisme des pompes funèbres habilité par la préfecture. Entre 2012 et 2015, la prise en charge des obsèques dépourvues de ressources suffisantes a représenté une dépense d'un montant moyen de 120 000 € par an.

B - Organisation et moyens

1 - La gestion en régie

En raison de l'activité limitée des pompes funèbres, la commune a décidé, en 1999, de maintenir ce service en gestion directe et de créer deux régies, l'une pour le fossoyage et l'autre pour les chambres funéraires et le crématorium, chacune dotée de la seule autonomie financière.

La commune aurait dû regrouper au sein d'une première régie les seules activités du service extérieur des pompes funèbres - à savoir la gestion du funérarium et la prestation de fossoyage - et au sein de la seconde régie la seule activité de crémation. La gestion de chacune des deux régies devrait être individualisée dans deux budgets annexes distincts afin de respecter l'obligation d'équilibre des SPIC et éviter les transferts de charges ou de ressources entre une activité exclue du champ concurrentiel et les prestations du SEPF ouvertes aux opérateurs publics et privés habilités. A minima, la commune devrait être, selon la chambre, en mesure de produire une comptabilité analytique permettant d'individualiser la gestion des deux services. La commune, qui reconnaît ses difficultés à gérer un seul budget annexe, compte s'appuyer sur les conclusions d'une étude de faisabilité en cours pour réorganiser son service.

En 2010, il avait été envisagé le transfert de l'activité funéraire à la communauté d'agglomération. Ce projet n'a pas abouti. La collectivité en a conservé la compétence sans parvenir à assurer un fonctionnement satisfaisant du service malgré un renforcement des moyens et des actions de formations mis en œuvre, notamment en raison de la difficulté de recruter ou garder du personnel compétent dans ce service.

En 2016, elle a lancé deux consultations pour améliorer la gestion du service. La première consistait à externaliser à des opérateurs privés la prestation de fossoyage dans les cimetières de la ville. L'absence d'offres présentées par les opérateurs pourrait s'expliquer par le prix proposé par la commune de 225 €/inhumation qui ne répond pas au coût réel du marché. Les tarifs d'une prestation de fossoyage pour une nouvelle concession réalisée par un opérateur privé sur La Réunion serait plus du double soit 460 € HT.

La seconde, concernait la mise aux normes du crématorium. Dans ce cadre, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, est chargée de mener une étude comparative de faisabilité confrontant plusieurs hypothèses de mode de gestion du SEPF et du crématorium aux réalités du marché local.

2 - La gouvernance

Le fonctionnement du service s'apparente davantage à une régie directe qu'à une régie dotée de la seule autonomie financière. Jusqu'en 2016, il n'y a pas eu de désignation des membres du conseil d'exploitation prévue à l'article L. 2221-14 du CGCT. Sa première réunion s'est tenue au cours du dernier trimestre 2016. Le fonctionnement de l'instance n'est toujours pas effectif. Son avis consultatif obligatoire, prévu à l'article R. 2221-72 du CGCT, n'a pas été sollicité lors de l'adoption du budget 2017.

Le directeur de l'état civil et des affaires funéraires occupe les fonctions de directeur de la régie des pompes funèbres depuis 2015. Il satisfait aux conditions de diplôme exigées par la réglementation. Toutefois, aucune délibération du conseil municipal le désignant et aucun arrêté du maire le nommant n'ont été pris.

Par ailleurs, les procès-verbaux de la commission consultative des services publics locaux⁸ relatifs au service extérieur des pompes funèbres et au crématorium qui sont gérés en régie, n'ont pas été produits au cours du contrôle.

Partageant l'analyse de la chambre, la commune s'est engagée à poursuivre le renforcement de la gouvernance du service pour assurer le respect des dispositions relatives au fonctionnement

⁸ Cette commission a pour vocation de permettre aux usagers d'obtenir des informations concrètes sur le fonctionnement des services. Chaque année, la commission examine les rapports sur le prix et la qualité des services ainsi que le rapport annuel établi par l'opérateur dans le cadre d'une délégation.

d'une régie dotée de la seule autonomie financière et à faire éventuellement évoluer son mode de gestion.

3 - Les moyens humains

Le personnel de la régie se compose essentiellement du personnel communal du service des affaires funéraires qui exécute à la fois des missions relevant de la gestion des cimetières et des missions relevant du SEPF et du crématorium. A l'exception du directeur de la régie et de deux autres agents, l'ensemble du personnel a un statut d'agents non titulaires de droit public.

Sur les 31 agents du service funéraires 23 participent aux missions de la régie, dont 13 fossoyeurs et 5⁹ opérateurs de four. Si des fiches de postes existent pour l'ensemble des agents du service des affaires funéraires, aucune d'entre elles ne mentionne la quotité de travail de chaque agent affecté à la régie.

Exceptées les huit personnes qui sont affectées exclusivement à l'accueil et l'entretien des cimetières, il apparaît difficile, au vu de ce qui précède, de déterminer le temps consacré par chaque agent aux fonctions relatives à la gestion du cimetière et de la police administrative, et celui consacré aux tâches relevant de la régie.

Sur la bases des éléments recueillis en cours d'instruction, l'effectif consacré aux activités de la régie serait de 7,5 équivalents temps plein.

L'imbrication entre des missions de nature différente réalisées par les mêmes agents rend difficile l'évaluation du coût de chaque service et la détermination d'un effectif adapté à l'activité réelle du service. Toutefois, il apparaît une surreprésentation des agents affectés à l'entretien des cimetières, au nombre de 17,4 équivalents temps plein. Ce volume exclut les agents d'un autre service de la mairie qui réalisent le débroussaillage des cimetières. La pleine occupation des agents participant aux deux missions du service n'est pas démontrée. La commune, qui partage ce constat, explique cette situation par l'état de santé et l'âge des agents dont un nombre important dispose d'une dispense de la médecine du travail. Elle fait valoir que leur réaffectation dans d'autres services est difficilement envisageable.

II - LA QUALITÉ DU SERVICE

A - Les habilitations

L'exercice des missions du service extérieur des pompes funèbres, la gestion d'une chambre funéraire ou celle d'un crématorium nécessitent l'obtention par les opérateurs d'une habilitation délivrée par le préfet selon l'article L. 2223-23 du CGCT. Cette décision vise à garantir la moralité et la compétence de ces derniers, mais également la sécurité des équipements.

Bien que renouvelée en octobre 2016, l'habilitation du service de la commune de Saint-Denis ne porte que sur la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations.

La régie ne dispose pas des habilitations pour la gestion des chambres funéraires et du crématorium qui sont conditionnées à l'obtention préalable d'attestations de conformité délivrées par un organisme de contrôle accrédité¹⁰ ou par le directeur général de l'agence régionale de

⁹ Le responsable du centre funéraire, la secrétaire et l'agent d'accueil interviennent également comme conducteur de

santé¹¹. La commune, qui reconnaît que, depuis 1999, elle n'a jamais disposé de ces deux habilitations, fait valoir qu'elle a engagé des démarches inabouties à ce jour.

La chambre rappelle que l'exercice de ces activités sans habilitations expose la commune et le directeur de la régie à des risques contentieux et administratifs.

B - Le respect des règles de déontologie et de neutralité du service

1 - Le respect des obligations d'affichage et d'accès

La loi « Sœur » du 8 janvier 1993 a posé le principe d'une obligation de neutralité pour les services communaux de l'état civil, des cimetières et locaux de conservation en tant qu'interlocuteurs des familles des défunts et a prévu des obligations en matière d'information de l'utilisateur.

L'obligation d'affichage à la vue du public de la liste établie par le préfet¹² des opérateurs habilités à fournir les prestations du service extérieur des pompes funèbres est respectée.

En revanche, l'information du public sur les modèles de devis, prévue à l'article L. 2223-21-1 du CGCT, suite à sa nouvelle rédaction en vigueur à compter du 18 février 2015, est déficiente en l'absence de leur transmission, devenue obligatoire, à la commune par les opérateurs funéraires.

Si un règlement municipal des pompes funèbres a été adopté en 1999, son absence d'actualisation et son contenu lacunaire ne favorisent pas la bonne application des dispositions précitées destinées à la protection des familles en deuil et à la transparence des prix.

En tant que gestionnaire d'une chambre funéraire, la régie doit respecter les obligations d'affichage et la liberté d'accès des opérateurs funéraires. L'organisation des locaux reste compatible avec son obligation de neutralité dès lors que cette dernière n'est pas en mesure d'assurer l'intégralité des obsèques. L'affichage du règlement intérieur, qui n'a pas été mis à jour depuis 1989, constitue une obligation.

La chambre rappelle à la collectivité qu'elle doit contribuer au respect de l'obligation de dépôt des devis par les opérateurs funéraires prévue à l'article L. 2223-21-1 du code général des collectivités territoriales. Elle prend acte du double engagement de la commune à mettre à jour les différents règlements et à signaler au représentant de l'Etat dans le département les opérateurs qui ne respecteraient pas l'obligation de dépôt des devis.

2 - La professionnalisation des pratiques

Deux types de formation sont nécessaires pour les agents du service. Les formations obligatoires relatives au domaine funéraire et des formations sur l'utilisation de l'application métier « Requiem » installée depuis plusieurs années. L'ensemble des agents a bénéficié des deux types de formations, mais une actualisation ou un approfondissement des connaissances apparaît nécessaire selon le directeur. Toutefois, deux opérateurs de four n'ont pas été autorisés à suivre la formation de conseiller funéraire. S'agissant de l'application métier, seule la régisseuse maîtrise son utilisation ; la généralisation de son usage permettrait de sécuriser les procédures et la

¹¹ Articles R. 2223-61 et D. 2223-109 du CGCT pour les crématoriums. L'habilitation est délivrée pour une durée de

sauvegarde des archives en remplaçant l'usage de registres papier. La collectivité s'est engagée à proposer de nouvelles actions de formation professionnalisante à l'égard de ses agents.

Si les agents disposent d'une compétence technique, certaines pratiques apparaissent contestables. Le personnel fait preuve d'une tolérance envers les opérateurs privés en acceptant occasionnellement l'entrée des corps dans la chambre funéraire sans exiger toutes les pièces requises nécessaires telles que la déclaration préalable de transport ou le certificat médical constatant le décès ; la remise de ces justificatifs a posteriori ne peut être une règle. Orienter les familles dans le choix de sociétés tierces porte atteinte à leur obligation de neutralité.

Dans un souci de permettre aux familles d'assurer des funérailles décentes à un coût raisonnable, les fossoyeurs acceptent de réaliser des prestations non autorisées, telles que les opérations de marbrerie¹³ ou l'entretien des tombes en échange d'étrennes. Ces pratiques pourraient donner lieu à des risques contentieux. La commune précise que, malgré les rappels à la réglementation, les fossoyeurs y compris ceux bénéficiant d'une dispense d'activité par la médecine du travail, continuent de procéder à ces activités irrégulières. Elle compte sur la réorganisation de la gouvernance et du service pour y mettre un terme.

Le crématorium garde les cendres au-delà du délai légal d'un an, laissé aux familles pour réfléchir quant à leur destination. Les conditions de conservation de certaines cendres sont contestables. Le crématorium ne procède pas à leur dispersion comme prévu à l'article R. 2213-38 du CGCT. Cette pratique est contraire aux dispositions de l'article L. 2223-18-1 du CGCT¹⁴.

Certains aménagements des locaux du crématorium ne permettent pas d'assurer le respect des familles des défunts, notamment la salle de remise des urnes qui fait également office de local d'archives. La salle d'attente des usagers est aussi occupée par le personnel des opérateurs funéraires privés pour des raisons pratiques. La partie technique non accessible au public pourrait faire l'objet d'une rénovation, au regard des infiltrations d'eau de pluie et de l'encombrement d'équipement obsolète dans la salle de préparation des soins.

Les pratiques professionnelles décrites ci-dessus vont à l'encontre des dispositions des articles L. 2233-3315 et L. 2223-35 du CGCT. Le non-respect de ces règles expose les agents techniques, le directeur de la régie et la commune à des risques contentieux. En dehors des rappels à la réglementation, les errements contestables n'ont pas été sanctionnés. La chambre invite la commune à renforcer la professionnalisation des pratiques des agents par des actions de formation, notamment pour garantir la neutralité du service. Un encadrement intermédiaire sur site, à effectif

¹³ Il s'agit notamment de la pose et dépose d'une dalle, d'un monument, d'un entourage ou de la fabrication d'une pierre tombale. Tous les opérateurs y compris les régies peuvent pratiquer ces activités commerciales ou artisanales qui ne sont donc pas soumis à l'habilitation exigée des opérateurs funéraires, même s'ils sont nécessairement amenés à effectuer des travaux de creusement, d'ouverture et de fermeture des caveaux.

¹⁴ Les familles disposent désormais (CGCT, art. L. 2223-18-1 nouveau) d'un délai de réflexion d'une année quant à la destination des cendres, délai pendant lequel le texte consacre la possibilité d'un dépôt provisoire au crématorium ou dans un édifice de culte (toutefois le dépôt non provisoire est toujours prohibé, CGCT, art. L. 2223-10). Dans l'hypothèse où aucune décision n'a été prise, le décret n° 2011-12221 du 28 janvier 2011 est venu préciser qu'à l'issue du délai de réflexion d'une année, après mise en demeure par lettre recommandée, les cendres seront dispersées dans un espace aménagé à cet effet (CGCT, art. L. 2213-38). Un registre doit consigner ces opérations.

¹⁵ L'article L. 2223-33 du CGCT prévoit qu'« A l'exception des formules de financement d'obsèques, sont interdites les offres de services faites en prévision d'obsèques ou pendant un délai de deux mois à compter du décès en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès. Sont interdites les démarches à domicile ainsi que toutes les démarches effectuées dans le même but sur la voie publique ou dans un lieu ou édifice public ou ouvert au public. ». Cette interdiction s'applique aux prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres, mais également aux prestations connexes. La Cour de

constant, pourrait, selon la chambre, constituer une piste visant à améliorer la qualité du service. Elle prend acte de la volonté de la commune visant à renforcer la surveillance et le contrôle afin de mieux faire respecter la réglementation.

C - La continuité du service

Selon son règlement intérieur, la régie est ouverte du lundi matin au vendredi matin. Dans les faits, elle assure l'ensemble des prestations proposées en continu 365 jours par an avec un système d'astreintes de deux jours et demi du vendredi 11h00 au dimanche 19h00.

Si, dans les établissements de santé enregistrant plus de deux cents décès par an, le dépôt et le séjour dans la chambre mortuaire de ces établissements du corps d'une personne qui y est décédée sont gratuits pendant les trois premiers jours suivant le décès, rares sont les familles qui ont recours à cette faculté. Les obsèques sont généralement organisées en moins de 48 heures avec une seule nuit de veillée.

C'est pourquoi, la collectivité a opté pour une admission en chambre funéraire 24/24h ; elle a décidé d'assurer les crémations et les inhumations tous les jours. La programmation des crémations et des inhumations se fait généralement entre 8h00 et 16h00. En dehors des heures ouvrés, un gardien assure la prestation d'admission au funérarium. Une astreinte du personnel de l'état civil est mise en place pour la délivrance des autorisations des opérations funéraires.

L'organisation du temps de travail retenue donne lieu à un nombre important d'astreintes et d'heures supplémentaires en raison de la faible amplitude des horaires journaliers du vendredi et de l'ouverture le week-end. Elle a des conséquences sur le nombre d'agents nécessaires au fonctionnement du service pendant ces 2,5 jours.

Sur la période, la régie a eu recours, en moyenne, à un nombre de 4 700 heures supplémentaires par an représentant un coût de 74 000 € annuel. Près de la moitié de ces dépenses (48 %) est représentée par les heures supplémentaires réalisées le dimanche et les jours fériés. Sur une année, le coût des astreintes et des heures supplémentaires atteint une somme supérieure à 120 000 € par an représentant entre 98 % et 168 % du montant des charges salariales déclarées dans le résultat d'exécution du budget annexe entre 2012 et 2015, comme l'illustre le tableau ci-après. La sous-évaluation des charges de personnel sur l'ensemble de cette période pourrait justifier de cette situation.

Tableau n° 2 : Comparaison du coût des astreintes et des heures supplémentaires avec la masse salariale déclarée.

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Total Astreintes+HS	127 309 €	133 520 €	142 655 €	133 635 €	122 056 €	131 835 €
Masse salariale déclarée	76 398 €	81 600 €	85 000 €	135 800 €	186500	113 060 €
% Astreinte+HS sur Masse salariale	167%	164%	168%	98%	65%	117%

Source : CRC

Pour la juguler, la direction a mis en place, sans l'avis du comité technique paritaire, un plafond d'heures supplémentaires d'intervention pendant les astreintes pour chaque type de prestation. Le barème est de quatre heures pour les crémations et trois heures pour le fossoyage. En cas de dépassement du temps forfaitaire, l'agent bénéficie d'une récupération du temps de travail. C'est également le cas pour toute intervention en semaine au-delà des horaires en vigueur. Selon la commune, cette mesure, prise par anticipation, sera prochainement régularisée avec le passage en comité technique puis sa présentation au conseil municipal.

Cette mesure a permis de réduire les interventions pendant les périodes d'astreintes de l'ordre de 18 % en 2016. Le poids des indemnités représente néanmoins 117 % de la masse

sur une redéfinition des plages horaires d'ouverture en cohérence avec le règlement intérieur. Elle prend acte de sa volonté de faire valider la nouvelle organisation retenue par l'assemblée délibérante.

Bien que des travaux de modernisation, financés par la CINOR, aient été réalisés principalement entre 2007 et 2011, le crématorium et les chambres funéraires constituent des équipements anciens. Les deux fours, construits en 1989 ont connu plusieurs avaries en 2010, 2013 et 2014. En 2014, les pannes des deux fours ont contraint le service à une fermeture de quatre mois, générant une diminution de 162 crémations par rapport à l'année précédente, soit une perte de recette de 50 000 €. Un seul des deux fours est en état de fonctionnement. Les travaux de maintenance et de réparation des fours se sont élevés à 230 000 € HT depuis 2012.

III - ÉVALUATION DU COÛT DU SERVICE

A - La situation financière

La situation financière est d'apparence équilibrée avec un budget qui dégage un résultat cumulé excédentaire et une trésorerie abondante de 326 345 €. Ce montant représente plus d'un an de charges d'exploitation, malgré la présence de restes à recouvrer s'élevant à 120 000 € au 31 décembre 2016, soit l'équivalent de 50 % des recettes d'exploitation de l'année 2016. 7 % des créances apparaissent irrécouvrables. Les créances sont composées pour plus de la moitié par des dettes de personnes morales de droit privé. La commune fait valoir que la sécurisation du processus de recouvrement préconisée par la chambre lors de son dernier contrôle n'a pu être mise en œuvre que partiellement en raison du renouvellement des effectifs et des difficultés à désigner des régisseurs. La chambre, tout en réitérant sa recommandation, considère que l'émission des titres de recettes dans un délai plus court que celui consistant à attendre la fin de l'année serait de nature à améliorer le recouvrement des créances.

La sous-évaluation des charges de personnel et l'absence de dépenses d'investissement donnent une image obérée de la réalité. En l'absence d'actif immobilisé ou de paiement d'un loyer, la régie ne valorise pas la mise à disposition des infrastructures.

À effectif constant, la masse salariale progresse de 144 % sur la période observée. Consciente d'avoir minoré les charges de personnel entre 2012 et 2014, ce qui a contribué à dégager un excédent cumulé supérieur à 100 000 €, la collectivité les a augmentées depuis 2015 en l'absence de toute évaluation. Elle fait valoir que l'absence de comptabilité analytique rend toutefois difficile une juste appréciation de la masse salariale effective.

Les charges de personnel devraient tenir compte des effectifs réels affectés au budget annexe, selon la quotité de temps travaillé pour le personnel qui partage ses activités entre les activités relevant du service public administratif et celles relevant du SPIC. Sur la base d'un effectif réel de 7,5 agents temps plein, la chambre estime leur montant pour l'exercice 2016 à 325 000 €, alors que seuls 186 500 € sont supportés par le budget de la régie. Cette estimation est supérieure à la somme refacturée par la commune à la régie en 2016.

Tableau n° 3 : Évaluation de la masse salariale affectée à la régie

Fonction	Nombre d'agent	Masse salariale chargée 2016	Quotité Régie	Coût régie	EQTP
Secrétaire	1	42 786 €	30%	12 836 €	0,3
Responsable de service	1	37 715 €	70%	26 400 €	0,7
Régisseuse	1	37 715 €	70%	26 400 €	0,7
Fossoyeur	10	381 217 €	20%	76 243 €	2
Directeur de la régie	1	93 631 €	40%	37 452 €	0,4
Conducteur Fours	2	87 477 €	80%	69 981 €	1,6
Concierge	1	33 081 €	50%	16 541 €	0,5
Chef d'Equipe	3	126 607 €	20%	25 321 €	0,6
Chef de Groupe	2	88 236 €	20%	17 647 €	0,4
Agent d'accueil	1	51 857 €	30%	15 557 €	0,3
Total général	23	980 322 €		324 380 €	7,5

Source : CRC¹⁶

La chambre souligne que les charges de personnel imputables au budget annexe seraient sous-évaluées de 74 % ; ces coûts sont supportés par le budget général. A tarification constante, le budget annexe des pompes funèbres ferait apparaître après retraitement des charges de personnel un déficit de 166 000 €.

La chambre invite la collectivité à fiabiliser leur comptabilisation et engager une réflexion sur l'adéquation des moyens aux missions au regard du coût des dépenses de personnel notamment en déterminant la répartition du temps consacré par chaque agent aux différentes activités du service. Si la commune reconnaît le bien-fondé de cette préconisation dans son principe, elle souhaite affiner l'évaluation de la charge réelle avant de procéder à toute augmentation des tarifs.

B - La tarification

Les SPIC impliquent que leurs charges soient répercutées sur les tarifs et donc financées par l'usager. Le chiffre d'affaires s'élève à 200 000 € par an en moyenne.

Les tarifs pratiqués par la régie sont anciens et modérés. Ils ont été établis en 1998 pour la crémation et les chambres funéraires et en 2001 pour les inhumations. Le prix d'une inhumation est de 124 €, celui d'une crémation varie de 305 € à 382 € selon le lieu de résidence, sachant que la moitié des prestations de la régie est assurée pour des usagers extérieurs à la commune de Saint-Denis. Il en est de même pour le prix des locations d'un casier frigorifique et d'une chambre funéraire qui varie respectivement de 23 € à 28 € et de 77 € à 107 €.

A titre d'exemple, la tarification pour la location d'une chambre funéraire et la redevance de crémation est inférieure dans des proportions significatives aux prix pratiqués par la profession, estimée selon l'association UFC-Que Choisir¹⁷ respectivement à 350 € et 598 €.

L'application d'un tarif différencié en fonction de considérations étrangères à la nature de la prestation fournie, comme le lieu de résidence, et inférieur au coût réel du service est contraire aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT. Cette tarification est également contraire au principe d'égalité entre les usagers du service public¹⁸ et conduit indirectement la commune à accorder une subvention aux familles des défunts, résidentes ou non sur Saint-Denis, et à faire

¹⁶ En l'absence de comptabilité analytique et de données plus précises transmises par la commune, détailler l'activité entre la régie du SEPF et la régie du crématorium demeure difficile.

¹⁷ Enquête réalisée par les associations locales UFC-Que Choisir du 17 mai au 3 juin 2014. 818 magasins de pompes funèbres visités, 1132 devis recueillis.

supporter une partie du service par le contribuable communal. La commune s'est engagée à mettre fin à cette pratique.

Par ailleurs, certaines prestations assurées par la régie, comme la dispersion des cendres, la mise à disposition de la salle de soin ou de la salle de cérémonie pourraient être payantes pour augmenter le niveau des recettes.

Pour le fossoyage, il est possible d'évaluer le coût direct de la prestation à 204 € (contre 124 € facturés), compte tenu de la nécessaire présence de trois fossoyeurs pendant trois heures sur la base d'un coût horaire moyen par fossoyeur de près de 23 €¹⁹.

Néanmoins, l'absence de comptabilité analytique rend difficile la détermination précise du coût relatif la location des chambres funéraires et à la crémation. Dès lors, une approche plus globale basée sur l'estimation du temps affecté par chaque agent au service de la régie doit être privilégiée. Cette méthode met en évidence que la tarification ne correspond pas au coût réel du service et que seule une augmentation de l'ordre de 70 % des tarifs actuels permettrait d'équilibrer le service.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à imputer l'ensemble des charges correspondantes et à mettre en place une comptabilité analytique pour améliorer la facturation des services. Selon la collectivité, cette démarche pourrait déboucher à terme sur l'instauration d'une tarification permettant l'équilibre financier du service.

C - Tendance 2017 et perspective

Le budget primitif 2017 prévoit 214 000 € de dépenses et de recettes d'exploitation. Les dépenses sont composées pour moitié de charges générales et de charges de personnel (111 500 €). Les produits des prestations sont évalués à 210 000 €, sans les répartir entre les opérations de crémation, de fossoyage et de location des chambres funéraires.

Le retraitement du budget 2017, selon les modalités susmentionnées, donnerait lieu à un déficit d'exploitation de plus de 213 000 €. En outre, le budget 2017 n'intègre pas les travaux, pour le remplacement d'un four et la mise aux normes du four existant, évalués par le directeur à 1 M€. Selon le plan pluriannuel d'investissement, le total des travaux de modernisation du centre funéraire, comprenant la mise aux normes du crématorium, l'extension des chambres funéraires, l'extension des espaces de recueillement et la création d'un ossuaire, est évalué à 2,2 M€ sur quatre ans, financés principalement par emprunt.

L'exception prévue à l'article L. 2224-2 du CGCT permettant à la commune de prendre en charge partiellement les dépenses de ce SPIC dès lors que son fonctionnement exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, trouverait à s'appliquer.

Cette prise en charge des investissements ne doit pas se substituer à une réflexion plus globale sur la soutenabilité de l'activité du service et sur la tarification des prestations proposées. La commune pourrait par exemple envisager de diversifier son offre de service²⁰. Cette extension

¹⁹ Charges patronales incluses à hauteur de 25 %. Ce coût ne prend pas en compte les frais de gestion, de formation et d'équipement des agents. Il ne prend pas non plus en compte les coûts de remplacement, en cas d'absence ou maladie, permettant d'assurer le service 7 jours sur 7.

des prestations ne peut s'effectuer sans une formation adéquate du personnel et l'obtention de l'habilitation préfectorale. Une réflexion, devrait, selon la commune, être engagée en la matière.

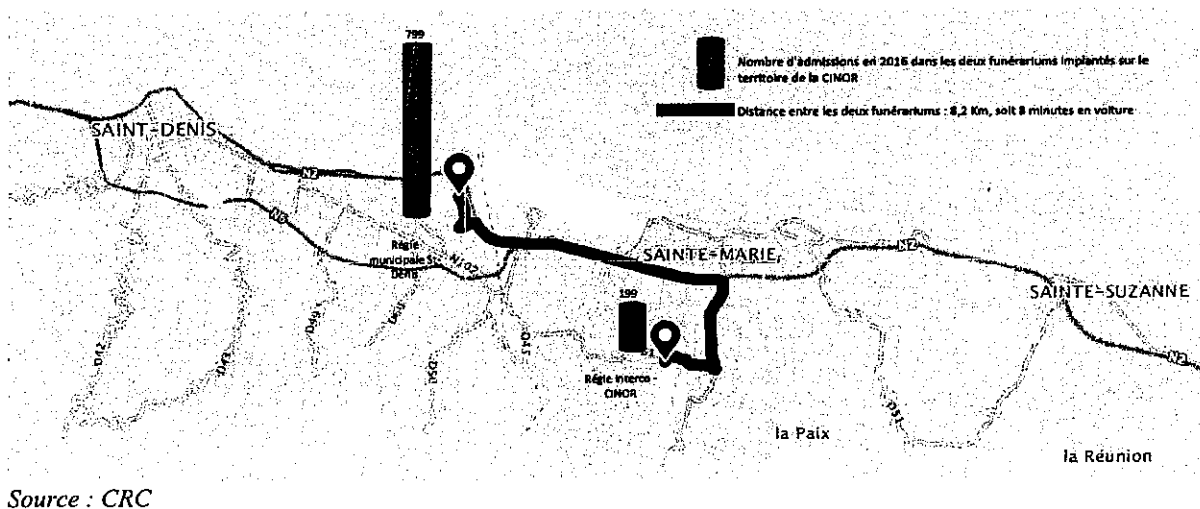
Une autre alternative consisterait à transférer la gestion du SEPF et du crématorium à l'intercommunalité dans le cadre d'une mutualisation des moyens La communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR) assure déjà la gestion de deux chambres funéraires et les prestations de fossoyage du cimetière intercommunal. Ce transfert supposerait de compléter les statuts pour intégrer le service extérieur des pompes funèbres à l'échelle intercommunale ainsi que la gestion du crématorium²¹.

Si en 2003, afin de permettre à la CINOR de réaliser des travaux de modernisation des équipements funéraires situés sur la commune de Saint-Denis, le conseil communautaire avait déjà déclaré d'intérêt communautaire le centre funéraire de Prima par délibération de décembre 2003²², ce transfert ne concernait que la réalisation des travaux de modernisation.

La collectivité pourrait enfin choisir, dans le cadre de la réflexion qu'elle mène actuellement avec son assistance à maîtrise d'ouvrage, de déléguer le service. Cette hypothèse n'apparaît envisageable sans l'extension des prestations assurées par la commune pour renforcer la soutenabilité de l'activité.

Ces différentes alternatives et notamment celle consistant à transférer les activités à la CINOR feront, selon la commune, l'objet d'une réflexion. Elle reconnaît que cette solution aurait pour intérêt de proposer une politique publique cohérente, notamment dans ses aspects tarifaires et de concurrence à condition ne pas déplacer les difficultés d'équilibrer le service sur la communauté d'agglomération.

La chambre rappelle en effet, comme indiqué dans la carte ci-après, que les installations de la commune de Saint-Denis et celles de la CINOR sont distantes d'une dizaine de kilomètres et que le centre funéraire Prima bénéficie pour moitié à des usagers ne résidant pas sur la commune de Saint-Denis.



²¹ A ce stade, les statuts de la CINOR limitent la compétence de la communauté d'agglomération à la réalisation d'étude globale pour la détermination des modalités de fonctionnement des affaires funéraires à l'échelle intercommunale et la construction et le fonctionnement d'un cimetière intercommunal.

Annexe : situation financière

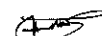
Tableau n° 4 : Évolution du résultat d'exploitation entre 2012 et 2016

Chap/	Libellé (1)	2012	2013	2014	2015	2016	Budget 2017	2016 Recalculé	Budget 2017 Recalculé
CHARGES									
011	Charges à caractère général	65 846	78 368	71 834	66 586	83 163	100 500	83 164	100 500
012	Charges de personnel et frais assimilés	76 398	81 600	85 000	135 800	186 500	111 500	325 000	325 000
65	Autres charges de gestion courante			8 535					
67	Charges exceptionnelles (c)	4 439	937	376		114	2 000	114	2 000
TOTAL DEPENSES		146 683	160 905	157 745	202 386	269 777	214 000	408 278	427 500
PRODUITS									
70	Produits des services, du domaine et ventes...	141 555	246 745	177 191	191 319	238 409	210 000	238 409	210 000
706	Prestations créations	113 212	208 448	145 281	160 673	208 445		208 445	
	Prestations inhumations	28 343	38 298	31 901	30 646	29 965		29 965	
75	Autres produits de gestion courante	9 858	5 793	4 269	5 183	3 659	4 000	3 659	4 000
751	Red.con, b/vs lic.mar, pro.ds-valsim	9 858	5 793	4 269	5 183	3 659	4 000	3 659	4 000
77	Produits exceptionnels		10						
TOTAL REVENUS		174 414	272 406	191 751	196 502	272 033	214 000	480 082	424 000
RESULTAT		4 731	91 645	15 685	-5 884	-27 709		-166 210	-213 500
REPORT		14 557	19 288	110 933	126 618	120 734		120 734	-45 476
RESULTAT A REPORTER		19 288	110 933	126 618	120 734	93 025		-45 476	-258 976

Source : comptes administratifs, CRC

Accusé de réception en préfecture
974-219740115-20171125-177012b-DE
Date de télétransmission : 30/11/2017
Date de réception préfecture : 30/11/2017

Signé électroniquement par :
Le Maire
29/11/2017



Gilbert ANNETTE