



CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 31 décembre 2009

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.

2C 004 711 8914 6

CRC/FL/FGB/Greffe/n° 1158

P.J : Une annexe

Monsieur le Président,

Par lettre du 17 novembre 2009, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe concernant la gestion de la caisse des écoles de Goyave à partir de l'année 2000.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Aucune réponse n'étant parvenue dans le délai précité, le rapport d'observations, dont vous avez accusé réception le 20 novembre 2009, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Ferdy LOUISY
Président de la caisse des écoles
Mairie – Rue des Ecoles
97128 GOYAVE

En vue de l'article R.241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations ne deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le Président et par délégation
Le Président de section

B. LESOT

Annexe à la lettre n° 1158 du 31 décembre 2009**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION****de la caisse des écoles de la commune de GOYAVE****EXERCICES 2000 ET SUIVANTS****(DEPARTEMENT DE LA GUADELOUPE)****Rappel de la procédure**

La lettre d'ouverture du contrôle a été notifiée au président de la caisse des écoles de Goyave le 11 juin 2009 et à M. Jean LAGUERRE, son prédécesseur, le 13 juin 2009. Ce contrôle est concomitant avec celui de la commune de Goyave.

L'entretien préalable prévu par l'article L 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu avec le président en fonction et M. Jean LAGUERRE le 30 juin 2009.

Lors de sa séance du 3 juillet 2009, la chambre a examiné la gestion de cet établissement public. Un rapport d'observations provisoires, adressé au président en exercice et à M. Jean LAGUERRE, leur a été notifié respectivement le 10 et le 9 juillet 2008. A la même date, des extraits du rapport ont également été adressés à la gérante de la société DATEX, déléguée du service de la restauration scolaire (notification le 9 juillet 2009).

La réponse de la DATEX du 28 août 2009 est parvenue au greffe de la chambre le 11 septembre 2009. Celle du président a été transmise par fax le 2 octobre 2009. L'ancien président n'a pas répondu spécifiquement au rapport d'observations provisoires de la caisse des écoles, il a toutefois évoqué ce point dans sa lettre du 24 septembre 2009 en réponses aux observations formulées pour la commune de Goyave.

Par délibération du 3 novembre 2009, la chambre a adopté le rapport définitif dont la teneur suit

OBSERVATIONS

Sur la période en examen, le résultat comptable de la caisse des écoles a été déficitaire de 2000 à 2003. Grâce à un doublement de la subvention de la commune en 2004, la situation financière a été rétablie. Pour peu de temps, car le déficit 2007 était à nouveau important, ce qui explique qu'en 2008, la subvention de la commune a été substantiellement augmentée : 1 897 831€ inscrits au budget primitif de 2008 pour permettre le retour à l'équilibre.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Résultat de la caisse	- 447 198	- 538 076	- 424 888	- 684 678	- 10 382	261 398	- 7 730	- 1 618 613
Subvention commune	343 010	304 898	457 347	429 807	930 985	500 200	600 000	712 806

Comme dans de nombreuses communes de Guadeloupe, l'activité de la caisse des écoles concerne la restauration scolaire. Constatant l'importance du déficit, les responsables municipaux ont pris le parti, en 2005, d'externaliser la restauration scolaire assurée jusqu'alors en régie. Un contrat de délégation de service public (DSP) a donc été conclu le 17 octobre 2005, pour une durée de 15 ans, à compter du 1^{er} janvier 2006.

Sur la saisine du représentant de l'Etat, la chambre régionale des comptes a rendu, le 13 avril 2006, un avis relatif au projet de convention de délégation de service public entre le maire de la commune de GOYAVE, en qualité de président de la caisse des écoles, et la Sté DATEX pour la restauration scolaire des élèves des écoles municipales et du collège.

Le contrat de DSP, précisait que le montant total de la participation de la caisse des écoles serait de 396 776 € la première année de la DSP (année 2006). Cette évaluation s'est rapidement révélée erronée. En 2008, les factures de la Sté DATEX se sont élevées à un peu moins de 600 000 € alors que le contrat prévoyait un peu moins de 400 000€

La subvention de la commune au profit de la caisse des écoles qui devait être plafonnée à 300 000€ en 2007 et 2008 selon le plan COCARDE, n'a cessé d'augmenter : 600 000€ en 2006, 712 806 en 2007 et 1 100 000€ en 2008, mais cette forte augmentation était due au rattrapage des factures impayées à la DATEX. La chambre des comptes a d'ailleurs été amenée à déclarer dépenses obligatoires, les factures concernées, et à demander au préfet d'ouvrir les crédits correspondants au budget de la caisse des écoles (avis des 7 août et 21 novembre 2008). Actuellement, la dépense annuelle est de l'ordre de 600 000€

Manifestement les prévisions initiales de la délégation de service public n'étaient pas fiables ou ont été bouleversées. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour expliquer cette situation.

L'absence de transfert d'agents communaux à la DATEX

Selon la convention de délégation, la participation de la caisse des écoles pour la première année 2006 (396 776 €) devait être assurée par un versement de 182 498 € et par la mise à disposition des onze agents auprès du délégataire, représentant un montant de 214 278€

Or aucun agent n'a voulu intégrer la société du délégataire, si bien que la collectivité a dû prendre en charge la totalité de la participation. La chambre dans son avis précité du 13 avril 2006 mettait déjà en évidence cet écart par rapport aux prévisions.

Sur ce point, la DATEX regrette, qu'en dépit de ses efforts aucun agent n'ait souhaité rejoindre la société. Celle-ci reste cependant disposée à accueillir des agents communaux, ce point est d'ailleurs en discussion avec la nouvelle municipalité. Le maire pour sa part précise que « le transfert de 3 à 4 agents de la caisse des écoles vers la DATEX est en cours de négociation au niveau communal. En effet, ce transfert doit bénéficier au préalable d'un avis du comité technique paritaire ».

Le contrat de délégation de service public de la restauration scolaire conclu fin 2005 avec la DATEX avait pour objectif de diminuer la subvention communale à la caisse des écoles de GOYAVE. Cet objectif était possible si les agents communaux étaient « transférés » à la société, leur rémunération faisant ainsi partie intégrante de la participation de la caisse des écoles versée à la société. Le refus de l'ensemble des agents a rendu impossible l'objectif, révélant une improvisation de la commune lors des négociations de la convention de DSP.

Aujourd'hui, selon les déclarations convergentes du maire et du délégataire, la chambre constate qu'un transfert, même partiel permettrait de réduire sensiblement la participation communale puisque deux transferts représenteraient une économie de 45 000€an selon l'estimation de la DATEX.

- La baisse des encaissements constatés par rapport au montant annuel prévu

Le second élément qui a modifié les estimations est la baisse sensible des encaissements constatés par rapport au montant annuel prévu : 313 053€ encaissés en 2007, pour une estimation initiale de 448 453€ (moins value de 135 400 €). La différence accentuée pour l'année scolaire 2007/08 : 226 376,64 € encaissés, soit une moins value de 222 076€ Ces moins values ont deux causes :

L'appel d'offre avait été établi sur la base d'un effectif prévisionnel de 160 000 repas par an soit une moyenne de 1 143 convives par jour, alors que la moyenne n'a été que de 519 en 2006/2007 et de 493 en 2007/2008 (sortie du collège).

Par ailleurs, l'estimation des recettes prévues au contrat se fondait sur un prix de 2,30€ pour les élèves de maternelle et de primaire et de 2,90€ pour les collégiens, or cette estimation ne prenait pas en compte l'existence de tarifs sociaux minorant la part des parents.

Les deux éléments constitutifs du montant prévu, tarifs et effectifs, se sont donc révélés inexacts. Déjà, dans son avis précité du 13 avril 2006, la chambre observait que l'effectif prévisionnel de 160 000 repas par an était supérieur à la fréquentation effective constatée en 2005 (122 000), que l'effectif des collégiens (40 500 repas sur les 160 000 annuels prévus) risquait à terme de disparaître et qu'il existait bien une différence entre les tarifs réellement pratiqués en 2005 et les tarifs pris en référence dans la délégation de service public, différence qui n'était pas prise en compte dans le contrat de délégation.

Là encore, ces observations, qui se relèvent exactes a posteriori, mettaient en évidence une imprévoyance, voire une absence de sincérité, de la caisse des écoles dans la procédure de délégation de service public.

Le délégataire fait cependant observer, dans sa réponse, que la diminution des effectifs n'a qu'un impact limité sur le montant de la participation de la caisse des écoles puisque celle-ci ne paye que les repas effectivement servis. Ceci est vrai en valeur absolue, mais si en 2006/2007, la charge prévisionnelle de la caisse des écoles représente 63% du chiffre d'affaires, elle passe, en réalisé, à 77% (en 2007/2008, respectivement 70,8% et 78,9%).

Le délégataire précise par ailleurs que « les impayés » (chèques impayés ou non paiement des repas servis) sont à sa charge, en vertu du principe des risques et périls supportés par lui : il n'est facturé à la caisse des écoles que le montant des repas servis.

La chambre constate que le montant des encaissements prévu dans le contrat de délégation était surestimé dans ses deux composantes : l'effectif des élèves a été nettement inférieur aux prévisions (pour les élèves de maternelle et primaire et il était prévisible que les élèves du collège sortent de la DSP) et, les tarifs de référence pris en compte dans le contrat étaient supérieurs à ceux pratiqués lorsque la restauration était assurée en régie.

Ces observations, déjà relevées par la chambre dans son avis du 13 avril 2006, mettent en évidence une improvisation de la commune dans la procédure de délégation de service public.

Cette diminution des encaissements, comme le souligne le délégataire, réduit le montant payé par la caisse des écoles, puisque celle-ci ne paye que les repas servis et qu'elle ne supporte pas la charge des impayés. Si cette analyse est exacte en valeur absolue, la part payée proportionnellement par la commune par rapport au chiffre d'affaires augmente.

La chambre observe par ailleurs que si la baisse des effectifs a un effet limité actuellement, elle aurait des conséquences majeures si la cuisine centrale avait été construite, dans la mesure où les charges de structure auraient été rapportées à un nombre inférieur de moitié à l'effectif prévu.

- La clause de révision pour variation d'effectifs supérieure à 20%

L'article 47 de la DSP prévoit le réexamen des clauses financières notamment si le nombre effectif annuel de repas connaît une variation d'au moins 20 % par rapport au volume de référence annuel. Cette clause était applicable à la rentrée scolaire de septembre 2007, lors du retrait des élèves du collège, pour autant les conditions financières n'ont pas été revues.

Dans sa réponse, le délégataire reconnaît l'application des règles de réajustement inscrites au contrat de concession étaient alors adaptées à la situation. « Un avenant a été établi en ce sens et ne nous a jamais été retourné signé. Pour autant, les factures de compensation recalculées sur ces bases ont été agréées par la collectivité et l'organisme payeur ».

L'avenant proposé par la DATEX le 29 janvier 2008, prenant en compte la baisse de l'effectif majorait le coût de revient du repas dans la mesure où certains coûts fixes n'étaient plus répartis sur 160 000 repas mais sur 120 000.

La chambre constate que conformément à l'article 47 du contrat de la délégation de service public, un projet d'avenant a été proposé le 29 janvier 2008 par le délégataire pour tenir compte de la baisse supérieure à 20% des effectifs. Elle constate que la caisse des écoles n'a pas signé cet avenant, qu'elle n'en a pas encore discuté les clauses, mais qu'elle a payé les factures présentées par la DATEX et recalculées sur des bases non négociées. Là encore, les responsables de la caisse des écoles ne se sont pas donné les moyens d'une véritable négociation avec le délégataire.

- La vente de repas à des clients privés

La vente de repas à des clients privés est prévue par le contrat sous réserve de rester accessoire et qu'une redevance de 5% du prix de ces repas soit reversée au concédant.

Les chiffres d'affaires annuels portés sur les états de déclaration de la DATEX sont les suivants :

Calcul de la compensation 2007/2008 DATEX	Chiffre d'affaires TTC de la Commune	Chiffre d'affaires du secteur privé
		777 232,40

Sur l'année scolaire 2007/2008, la part privée du chiffre d'affaires par rapport à la part DSP est de 41,5%, ou de 29,4% si l'on prend le rapport secteur privé/chiffre d'affaire total.

Compte tenu des volumes du chiffre d'affaire mensuel (moyenne mensuelle commune : 80 000 € chiffre d'affaires « privé » pour septembre 2008 : 140 199 ; décembre 2008 : 101 443 ; janvier 2009 : 81582€) on peut déduire que le nombre de repas fabriqués pour les tiers est plus important que pour la DSP, et s'interroger sur le caractère accessoire de l'activité

Les comptes rendus d'exploitation du délégataire produits pour 2006/2007 et 2007/2008, montrent une augmentation importante des charges de personnel et des « frais généraux » liés bien évidemment au nombre croissant de repas produits. Or, le coût de revient de la partie DSP et de la partie « privée » n'est pas distinguée. Il importe que les comptes rendus d'exécution de la DSP, restituent ces coûts de revient respectifs, et que le délégant exerce une surveillance appropriée.

Dans sa réponse, le délégataire démontre que ces prestations complémentaires ont cependant permis à la caisse des écoles de percevoir des recettes complémentaires non négligeables et que dans l'avenir le développement de cette activité privée pourrait permettre à la commune de Goyave de percevoir des recettes encore plus substantielles. Le maire, président de la caisse des écoles fait également référence à cette possibilité, en évoquant les négociations en cours.

La chambre constate que la vente par le délégataire de repas à des clients extérieurs représente un pourcentage important. Il importe que la collectivité en tire, par un juste niveau la redevance prévue au contrat, un bénéfice à la mesure des investissements publics consentis. Pour cela, il appartient à l'établissement public de veiller à ce que les comptes rendus annuels d'exécution de la DSP, restituent les coûts de revient respectifs des repas relevant de la DSP et ceux des repas vendus à l'extérieur.

La chambre appelle l'attention du maire, président de la caisse des écoles, sur la nécessité de conclure rapidement l'avenant à la suite des négociations en cours, tenant compte de l'économie nouvelle de la DSP : nouvel équilibre financier, activité accessoire aux risques et périls du délégataire et redevance équitable de l'utilisation du patrimoine communal.

- la construction d'une cuisine centrale

La cuisine centrale prévue dans le contrat de DSP n'est toujours pas construite alors que celle-ci est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006. Le terrain prévu initialement pour son implantation, situé dans la ZAC de l'Aiguille, ne peut plus être considéré comme constructible sans d'importants travaux de protection, car le PPR (plan de prévention des risques) adopté le 3 mars 2008 a classé cette zone en rouge (zone inondable).

Dans ces conditions et conformément au contrat de concession, les dépenses liées aux investissements mobiliers et immobiliers de la cuisine centrale n'ont jamais été prises en compte dans le calcul du prix de revient des repas facturés à la caisse des écoles.

Toutefois, le président en exercice indique le 2 octobre 2009 « que la mise à disposition d'un terrain communal à la DATEX pour la construction d'une cuisine centrale doit être finalisée ».

La chambre constate que les clauses initiales de la DSP, signée fin 2005, ont été profondément modifiées puisque la construction de la cuisine centrale n'est toujours pas réalisée. Elle prend acte de la volonté du maire, président de la caisse des écoles, de mener à terme ce projet.

La chambre rappelle que l'étude sur le dimensionnement de la cuisine centrale est un enjeu majeur notamment au regard de la situation financière de la commune. La prise en compte d'une activité accessoire, en référence au volume actuel de cette activité par rapport aux besoins de la DSP devrait donner lieu à un investissement du délégataire à ses risques et périls ou, s'il s'agit de prestations pour d'autres communes, à la mise en place d'un investissement intercommunal.

SYNTHESE

La chambre constate une dérive des coûts, par rapport aux prévisions initiales, du contrat de délégation de service public de la restauration scolaire conclu fin 2005. Cette dérive implique mécaniquement de la part de la commune une subvention en forte progression à la caisse des écoles, alors que cette externalisation avait, au contraire, pour objet de la réduire. Les causes de cette dérive sont multiples : absence de transfert des agents communaux, effectifs en baisse sensible, surestimation du prix de vente des repas aux parents. Elles mettent en évidence une improvisation certaine de la part de la caisse des écoles lors de l'élaboration de la délégation de service public.

Dans son avis du 13 avril 2006 concernant le contrat de délégation de service public, la chambre avait déjà émis ces réserves : « L'économie générale du contrat appelle quatre réserves relatives aux clauses limitant les risques et périls du délégataire ; à l'absence de mention relative à la capacité de la nouvelle cuisine centrale, à l'encadrement insuffisant de la vente à des clients privés et au fait que la gestion des offices restent du domaine du concédant. L'incidence financière du projet, positive en section d'investissement, sera très négative en fonctionnement compte tenu, notamment, du choix des personnels de rester au service de la collectivité, et sera, par conséquent, probablement négative sur le plan du résultat global ». Il eut été souhaitable que l'avis de la chambre fût suivi.

Par rapport à la convention initiale, l'économie de la DSP a été profondément modifiée. Actuellement des négociations sont en cours avec le délégataire pour tenir compte de la baisse de la fréquentation, réduire le montant de la participation de la caisse des écoles (transfert partiel des agents communaux). Il importe que la redevance perçue par la collectivité au titre de l'activité réputée accessoire (clients extérieurs à la DSP) dont le volume est loin d'être négligeable. A cet égard, la collectivité doit s'attacher à en mieux cerner les coûts de revient respectifs qui doivent figurer dans les comptes rendus annuels d'exécution de la DSP.

Il importe enfin de mener à terme la réalisation de la cuisine centrale, prévue dans la convention initiale. Son dimensionnement est un enjeu majeur. Compte tenu du volume significatif de l'activité accessoire à la DSP, il importe que l'investissement à consentir par la commune de Goyave, à travers sa caisse des écoles, soit à la mesure de ses besoins spécifiques. Son financement devrait être partagé avec le délégataire à ses risques et périls ou bien avec d'autres collectivités publiques, dès lors que les prestations sont servies au bénéfice d'autres usagers de restauration scolaire. Dans ce cas la chambre suggère la mise en place d'une structure de coopération intercommunale.