



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Caisse des écoles des Abymes

Département de la Guadeloupe

Exercices 2013 et suivants

Le présent document qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés a été délibéré par la chambre le 25 juin 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS ____	5
INTRODUCTION.....	7
1. PRESENTATION GENERALE	9
1. 1. Le territoire abymien : au centre de la diversité économique et sociale guadeloupéenne	10
1. 2. La caisse des écoles : une institution déjà ancienne.....	11
2. DES DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS SERIEUX	12
2. 1. Des manquements aux statuts.....	12
2.1. 1. Les statuts d'origine ne garantissaient pas la régularité des décisions prises	12
2.1. 2. Les nouveaux statuts : des modifications porteuses de nouvelles fragilités .	13
2. 2. Une gouvernance affectée par des difficultés récurrentes.....	15
2.2. 1. De graves irrégularités affaiblissent la représentativité de l'organe délibérant	15
2.2. 2. Une persistante désaffection malgré le changement statutaire	16
2.2. 3. Une recherche de diversification des bénéficiaires des prestations, porteuse de risque sur le plan statutaire	16
3. UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE IMPRECISE	18
3. 1. Des insuffisances affectant la fiabilité des comptes	18
3.1. 1. Des irrégularités techniques.....	18
3.1. 2. Des principes budgétaires de base non respectés	21
3.1. 3. Une situation financière en tension croissante.....	23
3. 2. Une gestion des ressources humaines organisée en « <i>tours de travail</i> »... 24	
3.2. 1. L'effectif en place : des chiffres non fiables	24
3.2. 2. La rotation de personnel temporaire sur des postes permanents	26
3.2. 3. La formation du personnel : une restriction porteuse de risque.....	26
3.2. 4. L'allocation aléatoire des ressources humaines dans un service public multi- sites	27
3.2. 5. Des irrégularités dans les primes et avantages en nature.....	28
3. 3. La commande publique : des points à améliorer	31
3.3. 1. Les marchés publics formalisés : des irrégularités constatées.....	31
3.3. 2. Les marchés passés sans formalisme : peu vérifiés	31
4. LA RESTAURATION SCOLAIRE : UN SERVICE EN PERTE D'USAGERS	32
4. 1. Une organisation en étoile	32
4. 2. Les usagers dans la restauration collective : clientèle captive et clientèle commerciale	32
4.2. 1. Des usagers de tous âges et de tous horizons	32
4.2. 2. Des jours d'ouverture et de fonctionnement assez disparates	34
4.2. 3. De larges capacités d'accueil.....	35
4.2. 4. Un accès à la restauration collective réglementé	35
4.2. 5. Des usagers peu associés au fonctionnement du service	36
4. 3. Une offre de services correcte mais améliorabile.....	36

4.3. 1. Des actions à développer dans la lutte contre le gaspillage alimentaire	37
4.3. 2. Une démarche satisfaisante de prévention des risques sanitaires	37
4.3. 3. Un fonctionnement possible en mode dégradé	39
4. 4. La qualité du service : une préoccupation présente mais des résultats insuffisamment mesurés	39
4.4. 1. Un site internet insuffisamment tenu à jour	39
4.4. 2. L'existence d'un plan de qualité d'approvisionnement des denrées alimentaires	39
4.4. 3. Des critères classiques pour la qualité générale des produits	39
4.4. 4. Des critères complémentaires de qualité mis en œuvre par le service	40
4.4. 5. Une démarche spécifique mise en œuvre en matière de qualité nutritionnelle et d'éducation alimentaire	40
4.4. 6. Le bruit, facteur oublié des conditions d'accueil dans les restaurants	40
4. 5. Un cadre économique et financier structurellement déséquilibré	41
4.5. 1. Le coût d'un repas : la proportion déterminante des dépenses de personnel	41
4.5. 2. Une baisse des recettes depuis 2013 malgré des initiatives	44
4.5. 3. Une baisse insuffisante des charges depuis 2013 au regard de la diminution des rationnaires	44
4. 6. Tarification : des choix dispendieux et en partie irréguliers	45
4.6. 1. Une tarification onéreuse pour la collectivité publique	45
4.6. 2. Le forfait mensuel : un prix au repas encore moins cher	46
4.6. 3. L'activité de vente des repas : des irrégularités et des erreurs de gestion	46
ANNEXES	50

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la caisse des écoles des Abymes porte sur les exercices 2013-2017, sous la présidence d'un seul ordonnateur sur la période, M. Éric JALTON, maire de la commune des Abymes et président de droit de cet établissement public.

Le précédent contrôle effectué par la chambre sur les exercices 1995 à 1999 avait mis en relief l'illégalité de subventions allouées par la caisse des écoles pour le fonctionnement des écoles primaires en lieu et place de la commune, pratique à laquelle il a été mis fin. Il avait été indiqué également qu'il convenait de mettre un terme à une gestion du personnel caractérisée par l'emploi de non-titulaires. Des irrégularités dans la passation de certains marchés publics avaient aussi été relevées.

Le présent contrôle des comptes et de la gestion de cet organisme chargé de la restauration scolaire s'inscrit dans le cadre des travaux de la formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, relatifs à la gestion locale de la restauration collective.

La commune des Abymes, la plus peuplée de Guadeloupe (55 920 habitants - INSEE - population légale en vigueur au 1^{er} janvier 2018), jouit d'un positionnement géographique avantageux sur la Grande-Terre, son territoire, limitrophe de six communes, comportant une façade maritime et un réseau routier aux ramifications étendues.

La gouvernance de la caisse des écoles a été, sur toute la période sous revue, marquée par des imprécisions statutaires sur le quorum requis pour l'organe délibérant et les difficultés à l'atteindre. Le mode d'élection très sommaire des représentants des sociétaires et la diversification de la clientèle des rationnaires en dehors du périmètre communal ont aussi fragilisé la compétence institutionnelle de l'établissement. Ses nouveaux statuts qui ont élargi son champ d'intervention, restent toutefois vulnérables et fragilisent la caisse l'éloignant de la sphère éducative et l'exposant aux contraintes des règles de l'intervention des personnes publiques dans le champ économique.

Les documents d'information financière et comptable de la caisse sont incomplets, imprécis et n'assurent pas une vision exhaustive des flux financiers, de l'actif et du passif, notamment des charges de gestion. L'absence de comptes distincts et d'un budget annexe conforme à l'instruction M4 pour les prestations de service fournies à d'autres structures affecte la fiabilité des comptes ainsi que le calcul des coûts de revient nécessaires à la facturation.

Le poids prédominant des dépenses de personnel et leur progression ainsi que la lente érosion des recettes de gestion ont fini par inverser, entre 2013 et 2017, le résultat de clôture, d'un excédent de 285 812 € à un déficit de 285 096,06 €.

Les différents états du personnel (annexes budgétaires, tableaux des effectifs et bilan social) affichent des données contradictoires, partielles et inexactes et rendent impossible le pilotage de la masse salariale. Cette gestion, émaillée de diverses irrégularités dans l'octroi de primes et d'avantages en nature, est aussi perturbée par un système de rotation du personnel de surveillance des cantines scolaires ne permettant pas de construire un service public stable et de qualité.

La commande publique mérite une attention plus soutenue sur un certain nombre de points et le processus d'achat public - de la rédaction du cahier des charges à la gestion des stocks en passant par la certification du service fait - ne prévoit pas de procédure de contrôle interne pour sécuriser l'ensemble.

Cœur de métier de la caisse des écoles, la restauration scolaire est assurée dans une organisation en étoile autour d'une cuisine centrale qui livre des repas, en liaison chaude, permettant aux rationnaires de 36 écoles, répartis dans les 25 réfectoires de la ville, de disposer du repas de midi.

Du fait de la baisse des rationnaires, la caisse produisant près de 100 000 repas en moins depuis 2013, l'accueil des usagers de tous âges et de tous horizons reste une préoccupation pour ses responsables, à la recherche de nouveaux débouchés.

La protection des nombreuses données personnelles fournies lors de l'inscription n'est pas assurée et les usagers ne sont pas associés de manière organisée au fonctionnement du service.

Si les rapports des services de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) font état d'une maîtrise satisfaisante des risques sanitaires par la caisse, voire très satisfaisante, s'agissant du niveau d'hygiène de l'établissement, l'offre de services, correcte dans l'ensemble, est fragilisée par des insuffisances dans la relation avec l'utilisateur (site internet, absence de mesures du bruit) et dans la recherche de performance (lutte contre le gaspillage alimentaire, niveau des charges de personnel et qualification du personnel affecté à la surveillance).

Il en résulte un déséquilibre du cadre économique et financier de la restauration collective de la caisse, lestée par la masse salariale avec un coût de sortie du repas s'établissant en moyenne entre 19,29 € et 23,65 €, soit plus du double de la moyenne nationale.

La quête de nouveaux débouchés, extra-muros ou hors scolaires, loin de constituer une source de compensation de la baisse de ses rationnaires d'écoles primaires, accentue le déséquilibre économique du fait des prix pratiqués, notablement plus bas que le coût de revient.

Cette générosité en faveur d'autres établissements, publics ou privés, voire d'autres collectivités, contrevient au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les offres de prestations formulées par la caisse des écoles des Abymes, en réponse aux appels à la concurrence d'autres collectivités, étant artificiellement compétitifs du fait des financements publics dont elle bénéficie.

Il n'appartient pas non plus à la caisse des écoles de soutenir le secteur associatif par des prix insuffisants par rapport au coût de revient, en dehors de son champ statutaire ou territorial, sans l'aval du conseil municipal qui doit apprécier l'intérêt local de telles aides et leur conformité à la réglementation.

RECOMMANDATIONS

Recommandations de régularité

- Recommandation n° 1 : Modifier les statuts de la caisse pour clarifier le rôle du comptable et les prérogatives des membres bienfaiteurs (article 8 et 10 des statuts).
- Recommandation n° 2 : Organiser une élection régulière des représentants de parents d'élèves par l'assemblée générale.
- Recommandation n° 3 : Contrôler périodiquement la régie.
- Recommandation n° 4 : Intégrer dans le budget de la caisse des écoles l'ensemble des coûts de fonctionnement de la structure et de ses activités.
- Recommandation n° 5 : Établir des comptes distincts ou des budgets annexes M4 pour les prestations de service de la caisse.
- Recommandation n° 6 : Fiabiliser l'ensemble des données concernant l'effectif en veillant à la cohérence des différents états prévus par les textes.
- Recommandation n° 8 : Adopter par délibération un régime de primes et d'indemnités conforme aux règlements.
- Recommandation n° 9 : Appliquer, sans délai, l'ensemble des dispositions réglementaires, sociales et fiscales, relatives aux avantages en nature (voiture de fonction, repas du personnel)
- Recommandation n° 11 : Appliquer les dispositions législatives relatives à la protection des données personnelles des usagers (loi informatique et liberté et règlement général sur la protection des données - RGPD)
- Recommandation n° 14 : Etablir précisément le coût des repas à partir d'une comptabilité analytique sérieuse, de manière à facturer à tous les clients extérieurs des tarifs égaux ou supérieurs au coût de revient et en respectant le régime fiscal applicable.

Recommandations de performance

- Recommandation n° 7 : Établir un programme de formation pour les agents chargés de la surveillance quelle que soit leur position statutaire.
- Recommandation n° 10 : Sécuriser chaque étape de la commande publique par la mise en place de procédures internes rigoureuses et la désignation claire des responsables.
- Recommandation n° 12 : Réaliser régulièrement des enquêtes de satisfaction, mesurer d'autres paramètres permettant d'apprécier la performance du service (gaspillage de denrées, bruit...) et assurer la communication explicite des résultats aux instances de gouvernance.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la caisse des écoles de la commune des Abymes à partir de l'année 2013, conformément aux dispositions des articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières. Cet examen s'inscrit aussi dans le cadre des travaux de la formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, relatifs à la gestion locale de la restauration collective.

Par lettre en date du 9 février 2018, le président de la chambre en a informé M. Éric JALTON, maire des Abymes et président statutaire de la caisse des écoles. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 4 avril 2018 avec Mme Jacqueline THENARD, vice-présidente de la caisse des écoles. L'entretien préalable à la clôture de l'instruction prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu avec le président de l'établissement public, le 14 janvier 2019.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 29 janvier 2019, le rapport d'observations provisoires qui a été transmis à l'ordonnateur le 11 mars 2019, avec accusé de réception du 13 mars 2019.

Des extraits du rapport ont aussi été notifiés le 11 mars 2019 à des personnes mises en cause :

- Mme GAYDU, directrice de la caisse des écoles des Abymes qui en a accusé réception le 15 mars 2019 ;
- M. BOUCARD, directeur des ressources humaines de la caisse des écoles des Abymes qui en a accusé réception également le 15 mars 2019.

Une réponse de l'ordonnateur a été transmise à la chambre par courriel du 10 mai 2019 et enregistrée au greffe le même jour.

Des réponses ont également été transmises par les mis en cause, le 10 mai 2019 pour M. BOUCARD et le 13 mai 2019 pour Mme GAYDU.

Après en avoir délibéré le 25 juin 2019, la chambre formule les observations définitives ci-après développées. Ce rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué au président en fonction. Il dispose d'un délai d'un mois pour, s'il le souhaite, y apporter une réponse qui engagera sa seule responsabilité. Cette réponse sera annexée au rapport avant qu'il devienne public.

M. Eric JALTON, président de la caisse des écoles, a répondu par courrier du 19 août 2019, enregistré au greffe le 27 août 2019.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane.

Le précédent rapport de la chambre sur cet établissement public date de 2001 et portait sur les exercices 1995 à 1999. Il mettait notamment en exergue des frais de personnel importants et des irrégularités dans la passation de certains marchés publics.

Les avis budgétaires émis par la chambre régionale des comptes sur les budgets et comptes administratifs de 2007 à 2012 de la caisse des écoles témoignent de difficultés à maîtriser un déficit de plus de 2 M€ entre 2008 et 2010. Toutefois, le plan de retour à l'équilibre dont le terme avait été fixé au 31 décembre 2014 a pu être écourté avec la constatation d'une situation financière positive dès 2011.

Les avis du 24 août 2010 sur le compte administratif de 2009 et sur le budget primitif de 2010 ont détaillé les causes du déficit de la caisse des écoles :

- la livraison de 4 500 repas par jour sur 27 sites alors que le nombre était de 6 000 repas par jour au début des années 2000 ;
- la hausse très importante des dépenses de personnel depuis 2007 (75 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2010) ;
- l'absence de gestion des stocks, de statistiques sur les rationnaires et les repas livrés et de contrôle de l'absentéisme ;
- l'impossibilité de disposer d'un prix de revient moyen du repas démontré sur la base d'une réelle comptabilité analytique mais un coût élevé, d'environ 13 euros le repas, selon une estimation ;
- une baisse de fréquentation en raison d'un encadrement non satisfaisant ;
- des risques sanitaires extrêmement élevés.

La chambre avait alors recommandé tout particulièrement une réduction de la masse salariale et une augmentation des tarifs de restauration scolaire.

La restauration scolaire assurée par la caisse des écoles des Abymes bénéficie aujourd'hui à 36 établissements scolaires de la commune, servis en liaison chaude à partir d'une cuisine centrale à Dothémare d'une capacité de 6 000 repas par jour. Ce sont un peu moins de 3 000 rationnaires qui sont aujourd'hui concernés.

La restauration scolaire revêt une importance particulière pour une commune aux caractéristiques sociales difficiles, comme la plupart des communes guadeloupéennes, et confrontée, comme elles, à la nécessité de soutenir la production locale agricole et alimentaire, de contribuer à l'amélioration de la santé publique (lutte contre l'obésité et le diabète) et de réduire l'échec scolaire.

Sur le premier point, le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), adopté par le conseil régional de la Guadeloupe le 28 décembre 2016 et approuvé par arrêté préfectoral le 8 mars 2017, ambitionne, au titre de son objectif 4-1, de « *développer une production agricole plus compétitive, plus durable et plus diversifiée en mesure de répondre aux besoins de la population* » en indiquant notamment « *l'identification de nouveaux segments de marchés (ex. restauration collective, touristique et grande surface, etc.)* ».

Sur le plan sanitaire, chez l'adulte, la fréquence du surpoids est de 57 %, avec une prévalence de l'obésité de 23 % (12 % dans l'Hexagone). Parmi les enfants de 3 à 15 ans, 22 % (soit plus d'un enfant sur cinq) sont en situation de surcharge pondérale : 12 % en

surpoids et 9 % obèses, contre 4 % en France métropolitaine (enquête KANNARI de septembre 2016 – « *Surpoids, obésité et obésité abdominale en Guadeloupe* » – et étude ESTEBAN de 2015 « *Etude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition* » en France métropolitaine).

S'agissant des freins à la réussite scolaire, il est admis qu'une alimentation insuffisante, une anémie consécutive à une carence en fer et l'obésité sont associés à un risque accru de mauvais résultats scolaires.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 1^{er} février 2019, un rapport d'observations provisoires qui a été transmis à l'ordonnateur en exercice le 11 mars 2019, qui en a accusé réception le 13 mars 2019.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont aussi été notifiés, le 11 mars 2019:

- à la directrice de la caisse des écoles qui en accusé réception le 13 mars 2019, s'agissant des observations relatives aux avantages en nature ;
- au directeur des ressources humaines de la caisse des écoles qui en a accusé réception le 15 mars 2019, s'agissant des indemnités perçues.

Une réponse en date du 9 mai 2019 de l'ordonnateur en exercice a été transmise à la chambre le 10 mai, enregistrée au greffe le même jour. Des réponses de la directrice de la caisse et du directeur des ressources humaines, en date du 10 mai 2019, ont été reçues et enregistrées au greffe, respectivement, le 13 mai et le 10 mai 2019.

Dans sa séance du 25 juin 2019, la chambre a arrêté les observations définitives développées ci-après.

Le présent rapport qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué à l'ordonnateur en fonction à ce jour. Le destinataire dispose d'un délai d'un mois pour, s'il le souhaite, y apporter une réponse qui engagera sa seule responsabilité.

1. PRESENTATION GENERALE

Aux termes de l'article L. 212-10 du code de l'éducation, la caisse des écoles, créée dans chaque commune par une délibération du conseil municipal, est destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille. Ses compétences peuvent être étendues à des actions à caractères éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés.

La délibération originelle adoptant le principe de la création de la caisse des écoles des Abymes par le conseil municipal, le 14 janvier 1977, soulignait « *la situation scolaire en pleine expansion de la commune et la nécessité de promouvoir l'assiduité, d'aider les familles nécessiteuses et de participer au développement de l'instruction* ».

Aujourd'hui, plus de 40 ans plus tard, le territoire communal, tout comme la restauration collective, ont connu des évolutions institutionnelles, économiques, sociales et sociétales auxquelles la caisse des écoles a dû s'adapter.

Les nouveaux statuts, adoptés et entrés en vigueur en 2018, témoignent de cette préoccupation.

1.1. Le territoire abymien : au centre de la diversité économique et sociale guadeloupéenne

D'une superficie de 81,3 km², la commune des Abymes, la plus peuplée de Guadeloupe, adhérente de la communauté d'agglomération Cap Excellence, est forte d'une population de 56 000 habitants et de son positionnement géographique sur la Grande-Terre, où elle dispose d'un front maritime et de limites territoriales qu'elle partage avec six communes : Morne-à-L'eau, Le Moule, Sainte-Anne, Le Gosier, Pointe-à-Pitre, et Baie-Mahault.

Ouvert sur ces communes limitrophes, le territoire des Abymes bénéficie d'un réseau routier aux ramifications étendues, marqué toutefois par la prédominance de l'usage de la voiture individuelle (83,5 %) au regard de la place des transports en commun (7,8 %), près de 7 % ne disposant pas de transport ou se déplaçant à pied (source : INSEE - Part des moyens de transport utilisées pour se rendre au travail en 2015).

Deuxième pôle économique de la Guadeloupe après la zone industrielle de Jarry, caractérisé par une densité de 730 hab./km², elle souffre, comme nombre de communes guadeloupéennes, d'un taux de chômage global élevé (32,1 % au sens du recensement INSEE 2014) compensé, en partie, par une activité « informelle » significative.

Regroupant, avec la commune de Pointe-à-Pitre, sept des 16 quartiers prioritaires de la politique de la ville en Guadeloupe, elle enregistre une érosion de sa population depuis 2009.

Abritant 24 190 ménages et 11 972 habitants dans la tranche d'âge inférieure à 14 ans (INSEE 2014), la commune accueille sur son territoire cinq collèges, trois lycées, un centre de formation des apprentis de la chambre des métiers de la Guadeloupe, 15 écoles maternelles et 21 écoles primaires et élémentaires, répartis sur les 35 lieux-dits, hameaux et quartiers.

Carte n° 1 : La commune des Abymes en Guadeloupe



Source : Google

1. 2. La caisse des écoles : une institution déjà ancienne

Les statuts d'origine de la caisse des écoles des Abymes, adoptés le 15 juin 1983, en vigueur sur presque toute la période sous revue, disposent qu'elle a pour but d'œuvrer en faveur des enfants fréquentant les écoles primaires et maternelles et, notamment, d'assurer la gestion des cantines scolaires de la commune et des activités para et périscolaires (centres de vacances, classes transplantées, aides aux enfants).

Disposant d'un budget de plus de 10,5 M€ presque en totalité consacré au fonctionnement, cette caisse des écoles affiche aujourd'hui un effectif composé d'environ 220 agents permanents et de 170 agents saisonniers, avec une masse salariale de l'ordre de 9,3 M€, assurant essentiellement le service de restauration scolaire auprès des 25 réfectoires qui desservent les 36 écoles de la commune. La participation financière de la commune s'élève à plus de 8,3 M€, laissant présager une participation des familles particulièrement faible.

Bien que qualifiée d'établissement public local autonome par le Conseil d'État (CE, 24 mai 1963 – Fédération nationale de conseils de parents d'élèves des écoles publiques), la caisse des écoles n'en est pas moins un établissement public communal dont la collectivité de rattachement conserve certaines prérogatives. Les missions d'intérêt général et les orientations données à la caisse des écoles lui sont donc intimement liées. Ainsi, le conseil municipal est seul compétent pour fixer les tarifs de la restauration scolaire, même si la caisse des écoles en assure la mise en œuvre.

De par sa vocation, la caisse des écoles des Abymes consacre l'essentiel de son activité à la restauration scolaire et inscrit sa capacité théorique de production de sa cuisine centrale, de 840 000 repas/an, dans les 10 250 000 repas servis chaque année par les 45 cuisines centrales recensées en Guadeloupe en 2014. Elle en assure donc 8,20 % (*source : Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt – DAAF - Présentation schématique du secteur de la restauration collective en Guadeloupe*).

Le cadre juridique des caisses des écoles est assez léger. Deux lois ont concerné les caisses des écoles dernièrement, en 2005 et en 2008 :

- la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale portant notamment création des « équipes de réussite éducative » en école primaire ;
- la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

2. DES DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS SERIEUX

2.1. Des manquements aux statuts

Sur la période couverte par le contrôle, la caisse des écoles des Abymes a été administrée sous deux régimes de statuts :

- les statuts du 15 juin 1983 en vigueur jusqu'au 7 mars 2018 ;
- les statuts adoptés par l'assemblée générale le 20 février 2018, entrés en vigueur le 7 mars 2018, date de leur réception par la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre.

2.1.1. Les statuts d'origine ne garantissaient pas la régularité des décisions prises

Après une première délibération du conseil municipal en date du 14 janvier 1977 décidant le « principe de la création d'une caisse des écoles aux Abymes, en application de la l'article 17 de la loi du 28 mars 1882 », ce n'est que le 15 juin 1983 que la caisse des écoles des Abymes a été effectivement créée, avec l'adoption de ses premiers statuts, en vigueur jusqu'à leur refonte en 2018.

L'article 1^{er} des statuts prévoit que la caisse des écoles a « pour but :

- *d'œuvrer en faveur des enfants fréquentant les écoles publiques (préélémentaires et élémentaires), les collèges et lycées techniques et professionnels notamment ;*
- *d'assurer la gestion de la ou des cantine(s) scolaire(s) de la commune ;*
- *de participer à la gestion des activités para et périscolaires. Ex : centres de vacances, classes de découverte, aides aux enfants, etc.) »*

Les instances de direction sont constituées comme il suit.

Tableau n° 1 : Les instances prévues par les statuts

Présidence	Bureau	Conseil d'administration	Assemblée générale
Maire des Abymes	Maire des Abymes un vice-président un secrétaire un secrétaire-adjoint	<u>Membres de droit</u> maire des Abymes huit conseillers municipaux trois inspecteurs départementaux un membre désigné par le préfet	<u>Membres de droit</u> maire des Abymes huit conseillers municipaux trois inspecteurs départementaux un membre désigné par le préfet membres souscripteurs
		neuf membres désignés par les sociétaires en assemblée générale	membres bienfaiteurs

Source : chambre régionale des comptes d'après les statuts

Sur les trois inspecteurs départementaux pouvant être concernés, du fait de l'existence de trois circonscriptions sur le territoire des Abymes, seuls deux inspecteurs départementaux ont été désignés par l'Éducation nationale sur la période sous revue. Le représentant du préfet n'a jamais été nommé. Le collège des membres de droit est ainsi amputé de deux membres.

Le comptable public fait partie des membres de droit selon l'article 4 du règlement intérieur alors qu'il n'est pas mentionné à l'article 3 des statuts qui priment sur le règlement intérieur.

Enfin, s'il est indiqué que les membres souscripteurs s'acquittent lors de l'inscription d'une cotisation de 10 €, le montant minimal du don annuel qui donnerait droit à la qualité de membre bienfaiteur n'est pas précisé. De manière générale pour l'ensemble des membres, la question de l'étendue du droit de vote en assemblée générale aux deux parents n'est ni posée, ni tranchée, fragilisant de ce fait la représentativité des membres désignés par les sociétaires en assemblée générale.

Ces imprécisions ont fait peser des risques sur la régularité des décisions sur la période sous revue quant au calcul du quorum du conseil d'administration dont le caractère réputé complet n'a jamais été clairement établi.

2.1. 2. Les nouveaux statuts : des modifications porteuses de nouvelles fragilités

Les modifications statutaires ont été approuvées sur la base de l'avis préalable du comité technique du 19 octobre 2017 et de la délibération du conseil municipal n° 17.12.16 du 7 décembre 2017 portant révision des statuts de la caisse des écoles.

Cette refonte a été dûment adoptée le 20 février 2018 par délibération de l'assemblée générale de la caisse, avec un caractère exécutoire le 7 mars 2018.

Si les statuts d'origine étaient bien conformes aux textes de l'époque, les nouveaux statuts le sont également au regard des nouvelles lois et décrets intervenus depuis 1983. Il est notamment tenu compte de :

- la possibilité de fixer les aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille et dans un cadre élargi d'actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant du premier (écoles primaires, classes maternelles et élémentaires) et du second degrés (collèges et lycées) sur le

fondement de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 (article 1.212-10 du code de l'éducation) ;

- la possibilité d'étendre ses mesures à caractère social à tout enfant de l'enseignement privé, la caisse des écoles ayant à l'origine le but de favoriser la fréquentation de l'école publique (loi n°2004-809 du 13 août 2004 – article 1.533-1 du code de l'éducation) ;
- la surveillance des cantines scolaires qui ne relève pas, en principe, de l'éducation nationale (circulaire n°97-178 du 18 septembre 1997) ;
- du dispositif de réussite éducative institué par la loi du 18 janvier 2005 pour les enfants situés en zone urbaine sensible ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire ; en l'occurrence, le choix s'est porté sur le CCAS sur la période sous revue, la caisse des écoles n'étant qu'un choix possible.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la caisse indique que, par délibération du 12 février 2019, le conseil municipal a désigné la caisse des écoles, « *support juridique du programme de réussite éducative (PRE)* ».

Les modifications statutaires ont réduit le collège des élus et celui des sociétaires, comme il suit.

Tableau n° 2 : Les instances de la caisse des écoles (2018)

Présidence	Conseil d'administration	Assemblée générale
Président, maire	Membres de droit : Maire, président Trois inspecteurs de l'Éducation nationale Un membre désigné par le préfet Quatre conseillers municipaux Le comptable public	Membres de droit : Maire, président Trois inspecteurs de l'Éducation nationale Un membre désigné par le préfet Quatre conseillers municipaux Le comptable public
	Cinq membres élus parmi les sociétaires réunis en assemblée générale	Membres souscripteurs

Source : *Chambre régionale des comptes d'après les statuts*

Le représentant du préfet vient à été désigné par arrêté en date du 13 décembre 2018. Le comptable public figure désormais dans le collège des membres de droit. Un doute subsiste, dès lors, sur la prise en compte de sa présence dans le calcul du quorum, d'une part, et sur le caractère délibératif de sa voix, d'autre part. Dans le silence des statuts, ce dernier point pouvant être incompatible avec la règle de l'indépendance du comptable, il convient de clarifier l'étendue de ses pouvoirs et de les limiter à une portée consultative.

Les dispositions statutaires comportent aussi des indications contradictoires sur le mode d'élection des sociétaires devant siéger au conseil d'administration. Ils sont élus « *par les sociétaires réunis en assemblée générale* », c'est-à-dire, selon l'article 8 des statuts, par « *les membres de droit, les membres souscripteurs et les membres bienfaiteurs.* » Toutefois, l'article 10 indique que l'assemblée générale ne comprend que les membres de droit et les membres souscripteurs et que n'y sont pas conviés les membres bienfaiteurs.

Dans sa réponse, la caisse s'engage à prendre en compte les observations formulées par la chambre et à lancer une procédure de modifications statutaires.

Recommandation n°1 : Modifier les statuts afin de clarifier le rôle du comptable et les prérogatives des membres bienfaiteurs (article 8 et 10 des statuts).

2. 2. Une gouvernance affectée par des difficultés récurrentes

2.2. 1. De graves irrégularités affaiblissent la représentativité de l'organe délibérant

L'originalité et l'essence même d'une caisse des écoles consistent en la participation de sociétaires au processus de décision du conseil d'administration, aux côtés des représentants de la municipalité et d'autres membres de droit. Les anciens statuts, comme les nouveaux, prévoient ainsi la désignation ou l'élection de représentants par les sociétaires, réunis en assemblée générale.

Cependant, l'examen des actes produits et communiqués par la caisse ne permet pas d'établir que toutes les dispositions ont été conçues, rendues publiques et mises en œuvre pour assurer la bonne fin au processus électoral prévu par les textes (article R. 212-26 du code de l'éducation).

Ainsi, si l'inscription d'un enfant à la restauration scolaire donne à chaque famille la qualité de membre de l'assemblée générale à travers l'un des parents ainsi que la possibilité de pouvoir être désigné comme représentant des sociétaires au conseil d'administration, cette disposition de base n'est pas explicitée ni organisée. La convocation de l'assemblée générale par voie de presse n'est ni suffisante, ni régulière, notamment pour les séances prévues pour ces désignations qui sont, en droit, des élections et non des nominations.

La caisse des écoles doit être en mesure de dresser la liste des sociétaires chaque année. Les convocations individuelles doivent pouvoir être démontrées.

Il n'est pas fait appel aux candidatures dans un délai permettant d'organiser le scrutin ; les délibérations produites ne font nullement état de la tenue de ce scrutin lors des assemblées générales et, au regard du grand nombre de sociétaires, aucun dispositif par correspondance n'a été mis en place, soit pour recueillir des candidatures, soit pour élire les représentants. A titre d'illustration, on peut signaler que le procès-verbal d'élection des représentants des parents d'élèves du 20 février 2018 fait état de huit votants alors que l'assemblée générale ne regroupait ce jour-là que cinq parents d'élèves, un élu, la directrice de la caisse et son adjoint, ces trois derniers ne pouvant pas, *a priori*, participer au scrutin.

Ces manquements expliquent le faible nombre de sociétaires présents en assemblée générale (39 en 2015 et 5 en 2018) au regard de l'effectif des rationnaires (près de 3 000, en moyenne).

Dans sa réponse, la caisse s'engage à procéder à une nouvelle élection des représentants des sociétaires, prévoyant d'adresser une convocation à l'ensemble des sociétaires de l'année scolaire concernée.

Recommandation n°2 : Organiser l'élection régulière des représentants de parents d'élèves par l'assemblée générale.

2.2. 2. Une persistante désaffection malgré le changement statutaire

Si, par délibération du 22 avril 2014, le conseil municipal de la commune des Abymes a procédé à la désignation de ses neuf représentants au conseil d'administration de la caisse en veillant à une expression pluraliste du conseil (six sièges pour le groupe « *Abymes, vers l'excellence* » et deux sièges pour le groupe « *Tous pour les Abymes* »), cette attention n'a pas suffi à susciter une participation active des membres du conseil d'administration lors de ses séances délibérantes.

Entre 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2018, 34 séances du conseil d'administration se sont tenues, lequel n'a pu délibérer qu'en deuxième séance, faute de quorum, sauf à deux occasions. L'une d'elles, la séance du 1^{er} mars 2018 qui s'est tenue en première convocation, notamment pour le vote des orientations budgétaires, n'a réuni que sept membres sur les 14 en exercice selon les indications portées sur le procès-verbal. Le quorum n'était donc pas réuni.

La caisse des écoles associant des parents d'élèves, de par la loi et de par ses statuts, leur participation aux instances de l'établissement public correspond à l'ouverture aux usagers, les usagers enfants, donc mineurs, étant représentés par leurs parents.

Or, les procès-verbaux transmis par la caisse, en date du 24 mai 2011 et du 18 mai 2015, font apparaître une grande pauvreté des débats. Il est en effet indiqué, dans chacun des deux procès-verbaux transmis, espacés pourtant de quatre ans, la même phrase « *des échanges se font alors sur la qualité de l'animation interclasse qui est jugée unanimement insuffisante ; que le président indique qu'il s'agit en effet du principal point faible de l'organisation et qu'une réponse est en train d'y être apportée par le biais du recrutement (par voie de mise à disposition) d'un animateur-chef* ».

Cette observation confirme les faiblesses de l'organe délibérant, sa représentativité restreinte et ses difficultés à susciter les débats sur les divers aspects des services dispensés, en y intéressant les usagers.

2.2. 3. Une recherche de diversification des bénéficiaires des prestations, porteuse de risque sur le plan statutaire

Les statuts de 2018 prévoient, que « *l'objet de la caisse des écoles est de faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.*

« *Elle intervient dans tous les domaines de la vie scolaire par des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré des établissements publics et privés, conformément à l'article L. 533-1 du code de l'éducation. La caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative.*

« *À ce titre, la caisse des écoles assure, notamment :*

- *la gestion et l'organisation du service de restauration scolaire de la ville des Abymes et la surveillance des cantines scolaires ;*

- *la gestion de l'unité de production des repas ;*
- *la fourniture de repas aux établissements d'enseignement privé et associations pour l'exercice d'activités para et périscolaires.*

« Elle participe à la gestion des activités para et périscolaires telles que des séjours de vacances, les classes de découvertes, etc.

« Elle peut, en outre, fournir, à titre gratuit ou onéreux, des prestations demeurant dans le champ de compétence de la caisse, dans le respect du principe de spécialité des établissements publics tel qu'interprété par la jurisprudence et des règles liées à l'intervention des personnes publiques dans le champ économique »

Si les nouveaux statuts prévoient une telle ouverture, cette nouvelle précision statutaire n'écarte pas, pour autant, la fragilité juridique de l'exercice de ces activités par la caisse des écoles.

L'effondrement de plus de 20 % du nombre de repas servis aux rationnaires scolaires entre 2013 et 2017 a, en effet, conduit la caisse des écoles des Abymes à rechercher des bénéficiaires en dehors de son champ de compétence initial. Des repas ont ainsi été fournis à des écoles privées, des collèges, au CCAS et à la caisse des écoles de Pointe-à-Pitre, à la ville du Gosier, à des crèches et à diverses associations.

Une telle volonté de diversifier, si elle peut se comprendre dans un souci d'optimisation des charges de personnel ou de mutualisation des moyens, s'éloigne toutefois de la vocation première des caisses des écoles et de la lettre même des statuts en vigueur sous la période sous revue.

Ainsi, s'il est établi qu'un établissement public, soumis au principe de spécialité peut se livrer à des activités considérées comme connexes à son objet principal, la seule capacité à produire des repas ne l'autorise pas, en soi, à commercialiser des repas à divers types de clientèle éloignés de la sphère éducative. La prise en compte d'un critère social pour organiser une connexité avec l'objet de la caisse n'est pas suffisamment discriminante, toute restauration collective publique revêtant, par nature, une dimension sociale.

Quant *« aux règles liées à l'intervention des personnes publiques dans le champ économique »*, il va de soi que la fourniture de repas, produits pour l'essentiel à partir de financements publics et facturés à des prix inférieurs à leur prix de revient, constitue une entorse au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Ces fragilités ont été accentuées par la prise de compétence statutaire par la communauté de communes Cap Excellence de *« la production de plats cuisinés pour la restauration collective à caractère social »*. Or, cette imprécision dans le libellé conduit à devoir rappeler qu'aucune compétence ne peut être transférée par une commune à deux établissements publics distincts.

Cette situation – que les nouveaux statuts de la caisse ont tenté de consolider – expose l'établissement public à des recours et présente une vulnérabilité sur une partie des activités poursuivies.

Dans sa réponse, la caisse des écoles indique que les statuts de la communauté d'agglomération Cap Excellence, modifiés le 9 mars 2017, ne mentionnent plus cette compétence.

3. UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE IMPRECISE

3.1. Des insuffisances affectant la fiabilité des comptes

3.1.1. Des irrégularités techniques

3.1.1.1. *L'absence de budget annexe M 4*

La caisse des écoles est un établissement public administratif assujéti à la M14, nomenclature comptable applicable à la collectivité de rattachement, mais le développement récent d'activités de prestations de services, en dehors de son ressort territorial et dans le champ de la concurrence, impose l'établissement d'un budget annexe pour ces activités de nature industrielle et commerciale.

Or, aucun budget annexe n'a été mis en place pour ces activités, en violation des instructions budgétaires et comptables en vigueur.

La caisse des écoles indique, dans sa réponse, « *qu'à défaut de budgets annexes, des enveloppes distinctes ont été créées pour chaque type d'activité (autres restaurations scolaires, associations, portage de repas, service traiteur)* ». Toutefois, les instructions rappelées s'imposent. En tout état de cause, seul un budget annexe peut permettre d'apprécier le rapport entre les dépenses consacrées à chaque type d'activités et les recettes qui lui sont affectées.

3.1.1.2. *Une information règlementaire insuffisante*

Le débat d'orientations budgétaires est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus, ainsi que pour les établissements publics administratifs de ces communes (article L. 2312-1 du CGCT). Ce débat permet à l'organe délibérant de discuter des orientations budgétaires pour l'année à venir. Il repose sur la présentation d'un rapport et se conclut par une délibération.

L'article 107 de la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 qui a modifié, notamment, l'article L. 2312-1 du CGCT, a complété les dispositions relatives à la forme et au contenu de ce débat qui doit intervenir dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif.

Or, le rapport et la délibération portant vote sur les orientations budgétaires de l'exercice 2016 ne respectent pas ces nouvelles prescriptions législatives, notamment la nécessité « *d'une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » avec des précisions sur « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». Ce manquement a rendu ainsi irrégulier le vote du budget de 2016.

Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 est venu préciser le contenu ainsi que les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, ce décret s'appliquant à la caisse des écoles des Abymes pour le vote des budgets 2017 et suivants.

Les rapports et les délibérations relatifs au débat budgétaire pour les exercices 2017 et 2018 sont plus détaillés et répondent aux prescriptions règlementaires. Toutefois, les services n'ont pas apporté la preuve de la mise à disposition du document au siège de

l'établissement (article R. 2313-6 du CGCT) ni de l'information du public, par tout moyen, sur cette mise à disposition.

La caisse des écoles soutient qu'une « *information au public par voie d'affiche au niveau de l'accueil, de la mise à disposition des documents consultables* » est réalisée, sans pour autant fournir des éléments permettant d'attester l'effectivité de cet affichage.

3.1.1. 3. Des annexes budgétaires non renseignées

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit dans son tome 3, titre 2, les dispositions propres à la gestion des caisses des écoles. Il y est notamment indiqué que, pour les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont présentés dans les conditions prévues aux articles L. 2313-1, R. 2313-3, R. 2313-5 et R. 2313-7 du CGCT (article R. 2313-6 du CGCT).

Dans les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis, en annexes, de données synthétiques qui, aux termes de l'article R. 2313-7 du CGCT, doivent comporter les données suivantes : dépenses réelles de fonctionnement rapportées à la population, recettes réelles de fonctionnement rapportées à la population et annuité de la dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Ces données ne sont apportées dans aucun des documents budgétaires de la période sous revue. Dans sa réponse, la caisse des écoles s'engage à compléter ces rubriques à partir du budget supplémentaire de 2019.

3.1.1. 4. Les rattachements et les restes à réaliser suivis

La nécessité de disposer de comptes fiables et sincères implique le recours à certaines techniques comptables pour garantir l'exhaustivité du résultat de l'exercice et la prise en considération de la totalité des éléments de l'année traitée. La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice qui résulte du principe d'indépendance des exercices, a ainsi pour objet de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

Les cinq comptes administratifs concernés (2013-2017) font tous état de rattachements, tant en dépenses qu'en recettes de fonctionnement. Il n'en a pas toujours été ainsi pour les restes à réaliser qui, aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, correspondent, à la clôture de l'exercice, aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées, ainsi qu'aux recettes certaines, non rattachées ou n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Ainsi, les restes à réaliser figurant au compte administratif de 2015 en section d'investissement, d'un montant de 41 437,33 € en dépenses et de 16 710,44 € en recettes, n'ont pas été repris comme tels au budget primitif ou au budget supplémentaire de 2016, mais ont fait l'objet d'un vote en propositions nouvelles lors de l'adoption du budget supplémentaire de 2016. Cette anomalie a pu induire en erreur l'organe délibérant.

La Caisse, dans sa réponse, confirme ces erreurs.

3.1.1. 5. Les amortissements à préciser

L'amortissement est un élément de sincérité du budget ; il constitue une dépense obligatoire. Cette technique comptable permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens et de dégager des ressources pour leur renouvellement. Au vu du tableau d'amortissement qui doit être établi, calculé au prorata du temps prévisible d'utilisation pour chaque catégorie d'immobilisation, le montant des dotations à inscrire au budget est arrêté annuellement.

La caisse des écoles a ainsi, chaque année, procédé à l'inscription des crédits correspondant à l'amortissement des biens sur chaque exercice, en annexant aux documents budgétaires le tableau des amortissements actualisé.

Les chapitres 042 en dépenses de fonctionnement et 040 en recettes d'investissement ont été renseignés comme il suit :

Tableau n° 3 : Montant des dotations aux amortissements (en euros)

2013	2014	2015	2016	2017
150 830,26	129 428,52	131 980,09	134 376,28	100 460,09

Source : comptes administratifs

Toutefois, à l'exception du compte administratif de 2016, les comptes 68 et 28 prévus pour détailler ces opérations d'amortissement ne sont renseignés dans aucun autre des comptes administratifs de la période sous revue.

3.1.1. 6. Des provisions obligatoires absentes des comptes

Conformément à la réglementation et, notamment, aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision pour litige et contentieux aurait dû être constituée dès la saisine du tribunal administratif par la requérante dans l'affaire qui a opposé la caisse des écoles à Mme N..., agent territorial. Comme les montants en jeu étaient relativement élevés (près de 110 000 € à titre de solde de traitement à verser et de dommages intérêts), il appartenait à la caisse des écoles de provisionner une charge financière estimée, quitte à revoir le montant annuellement en fonction des résultats des instances et des procédures en cours.

Or, aucune inscription n'a été enregistrée au compte 68 « Dotations aux provisions » dans les documents budgétaires adoptés. Il est noté toutefois, dans cette affaire qui a été portée devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, que les prétentions de la requérante ont été rejetées le 3 décembre 2018, comme elles l'ont été en première instance par le tribunal administratif de la Guadeloupe le 24 mars 2016.

Il convient de s'assurer de l'expiration de toutes les voies de recours possibles et de la clôture définitive de ce contentieux. A défaut, le principe comptable de prudence induit le maintien d'une provision. Dans sa réponse, la caisse indique qu'une provision sera enregistrée au budget supplémentaire de 2019, le contentieux n'étant pas clos.

L'autre contentieux a opposé la société S... à la caisse en 2013 pour une facture impayée de 50 049,20 €, à la suite de la livraison de diverses marchandises. L'établissement public

a été condamné au paiement par un jugement du TGI de Pointe-à-Pitre du 28 juillet 2016. Aucune provision n'a été inscrite dans les comptes durant toute la procédure.

3.1.1. 7. *Une régie de recettes rarement contrôlée*

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances, ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires, sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés.

Aucune vérification n'a été effectuée dans les conditions fixées par l'instruction n° 06-031-ABM du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (« *Le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies* » et « *l'ordonnateur constitue un dossier pour chaque régie, dans lequel il regroupe [...] les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins* »).

Dans sa réponse, la caisse indique qu'un contrôle est réalisé chaque année, de même que l'édition de documents de synthèse pour « *établir les prévisions de la subvention annuelle de la Caisse d'allocations familiales et vérifier les impayés sur le montant dû par les parents* », documents qu'elle ne produit pas. De plus, le contrôle visé par l'instruction budgétaire obéit à un autre formalisme et vise un objectif distinct. Si le contrôle est réalisé, il est dommage qu'il n'en soit pas conservé trace.

Selon les pièces transmises, le dernier contrôle effectué par le comptable public remonte à 2013 et le procès-verbal établi à l'issue, le 28 février 2014, indique en conclusion « *comptabilité bien tenue, les versements sont réguliers. Un dossier complet des pièces administratives de la régie (acte constitutif, cautionnement, tarifs) est tenu à la régie* ».

La caisse, dans sa réponse, indique toutefois qu'un contrôle sera réalisé par le responsable comptable et la directrice générale en fin de période budgétaire, avec élaboration d'un procès-verbal.

Recommandation n°3 : Contrôler périodiquement la régie

3.1.1. 8. *Autres points de contrôle*

La situation des impayés est maîtrisée selon les responsables de la caisse qui indiquent un montant de 80 379,72 € dû par les familles, soit 7,45 % de la recette attendue de 1 078 206,50 €. Toutefois, l'état des restes à recouvrer du comptable fait apparaître, au compte 4111 « *Redevables-Exercice courant* », un montant de 99 127,10 € au 31 décembre 2017 et un montant de 648 636,45 € en 2018 comprenant, notamment, des sommes à encaisser des communes clientes, des CCAS, des établissements scolaires et des associations.

3.1. 2. Des principes budgétaires de base non respectés

Les comptes ne retracent pas l'intégralité des charges alors que les recettes ont vocation à couvrir l'ensemble des dépenses liées à l'activité de ce service public.

3.1.2. 1. *Des mises à disposition d'équipements hors cadre contractuel et non valorisées dans les comptes*

La caisse des écoles bénéficie, pour l'ensemble de son activité de restauration collective, de la mise à disposition gracieuse par la commune de son siège social, de la cuisine centrale de Dothémare et du réseau des réfectoires et autres espaces affectés à la restauration scolaire.

La Ville assure les investissements relatifs aux réfectoires et à la cuisine centrale, dont une remise aux normes de cette dernière en 2013 et 2014, pour un montant de 1 960 000 € avec une subvention régionale de 1 000 000 €.

Aucune convention de mise à disposition de ses ensembles immobiliers communaux n'a pu être produite par la caisse des écoles.

La non prise des coûts d'investissement dans le calcul du prix de vente des repas est de nature à donner prise aux critiques du secteur privé dans ce champ d'activité concurrentiel.

3.1.2. 2. *D'autres dépenses absentes des comptes*

Les fournitures de bureau, les factures d'eau, de gaz, d'électricité, du matériel informatique, les prestations de collecte et de traitement des déchets des réfectoires, de location des locaux, n'apparaissent ni dans la commande publique, ni dans les comptes de la caisse des écoles. Ces dépenses indispensables sont assumées par la commune.

La caisse, dans sa réponse, indique que « *les dépenses de fournitures de bureau, les factures d'eau, de gaz, du matériel informatique figurent dans les comptes de la caisse des écoles* » mais elle n'en fournit pas les justificatifs, les sites concernés comprenant non seulement le siège de l'établissement mais aussi les réfectoires et la cuisine centrale.

Ces dépenses relevant de la section de fonctionnement, le calcul du « *petit équilibre* », à savoir la couverture des coûts de production du service par les recettes directes, est ainsi faussé.

Au non-respect des grands principes budgétaires évoqués, s'ajoutent ainsi des manquements affectant la fiabilité des comptes, notamment le calcul du prix de revient du repas.

La caisse, dans sa réponse, s'engage à réintégrer l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement directement liées à la caisse des écoles et supportées par la ville (loyer des locaux administratifs, dépenses d'électricité, mise à disposition de personnel et investissements et travaux réalisés pour la cuisine centrale), en indiquant que ces dépenses feront l'objet d'une affectation par nature d'activités. Dans le même temps, précise-t-elle, les conventions de mise à disposition des locaux seront éditées et présentées aux organes délibérants. Elle s'engage donc à souscrire à la recommandation qui suit :

Recommandation n°4 : Intégrer dans le budget de la caisse des écoles l'ensemble des coûts de fonctionnement de la structure et de ses activités.

3.1.2. 3. Des heures supplémentaires pour le service de traiteur non distinguées des coûts de l'activité de base

Au vu de l'état des heures supplémentaires mobilisées au titre de cette activité de traiteur sur la période sous revue, la facturation des prestations n'a pas pris en compte, en totalité, le coût de cette rémunération complémentaire. Le tableau ci-dessous fait apparaître pour 2013 et 2014, respectivement, des pointes de 12 837,57 heures et de 11 386,43 heures.

Tableau n° 4 : Heures supplémentaires du service traiteur

	2013	2014	2015	2016	2017
Heures complémentaires	1 330,64	0	0	0	0
IHTS (< 14 heures)	3 103,34	2 926,52	0	0	0
IHTS (> 14 heures)	133,25	547,04	0	0	4 707,10
IHTS (dimanche et j.f.)		5 339,17	0	976,24	
IHTS (nuit)	8 270,34	2 573,70	0	0	
Total	12 837,57	11 386,43	0	976,24	4 707,10

Source : caisse des écoles

Dans sa réponse, la caisse indique que, pour l'élaboration du budget primitif de 2019, les recettes des prestations ont été comptabilisées distinctement et que des enveloppes par nature d'activité ont été créées afin d'obtenir le total des dépenses et recettes correspondant aux différentes prestations. Toutefois, la chambre insiste sur la nécessité d'un budget annexe M4 pour les activités annexes à caractère industriel et commercial, lequel aurait permis d'assurer un calcul rigoureux des tarifs permettant de couvrir les charges exposées.

Recommandation n°5 : Établir des comptes distincts et un budget annexe M4 pour les prestations de service de la caisse

3.1. 3. Une situation financière en tension croissante

L'analyse fait apparaître le montant très élevé des charges de personnel et sa progression continue.

S'agissant des recettes, le produit des ventes retombe au niveau de celui de 2013, soit 11 % environ des recettes de gestion courante.

L'examen des comptes sur la période laisse apparaître une tension croissante, le résultat du compte de gestion de l'exercice 2017 enregistrant un déficit de 285 096,06 €.

Si le rattachement à une collectivité de tutelle peut apparaître, dans l'absolu, comme une assurance de retour à l'équilibre, la diminution constante de la subvention communale exige une maîtrise des dépenses, à défaut de pouvoir mobiliser des compléments de recettes.

Tableau n° 5 : Évolution des principaux postes budgétaires et des résultats de 2013 à 2017 (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2013
Charges à caractère général	1 553 138	1 384 531	1 407 989	1 190 270	1 146 433	-35,48 %
Charges de personnel	9 648 108	9 865 369	9 541 959	9 600 844	9 203 704	-4,83 %
Charges de gestion courante	11 201 246	11 249 901	10 950 187	10 791 115	10 350 137	-8,23 %
<i>Charges de pers./charges courantes</i>	<i>86,13 %</i>	<i>87,69 %</i>	<i>87,14 %</i>	<i>88,97 %</i>	<i>88,92 %</i>	<i>3,24 %</i>
Produits des services	1 304 127	1 490 817	1 485 971	1 395 603	1 237 900	-5,35 %
Dotations et participations	10 048 510	9 502 892	9 456 760	9 273 651	9 136 287	-9,98 %
Recettes de gestion courante	11 362 565	11 004 943	10 950 055	10 684 212	10 400 595	-9,25 %
<i>Prod. des serv./recettes de gestion</i>	<i>11,48 %</i>	<i>13,55 %</i>	<i>13,57 %</i>	<i>13,06 %</i>	<i>11,90 %</i>	<i>3,66 %</i>
Résultat de fonctionnement	11 894	-59 917	-168 565	-311 270	-359 048	Déficit
Résultat de clôture	285 812	30 282	-28 924	-275 931	-285 096	Déficit

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion

3. 2. Une gestion des ressources humaines organisée en « tours de travail »

3.2. 1. L'effectif en place : des chiffres non fiables

L'organigramme de direction, concernant une douzaine d'agents, est composé notamment d'une direction générale, d'une direction-adjointe chargée de l'assurance-qualité et du service traiteur, et de services chargés plus classiquement des ressources humaines, du budget, des marchés publics, de la régie, de la production (cuisine, transport, économat) et de l'animation.

La caisse des écoles indique disposer aujourd'hui dans son effectif de 220 titulaires, de 170 saisonniers et d'un contrat « emploi d'avenir » (CEA). Les payes de mars 2018 font état, sur les 374 fiches de paie, de 223 titulaires, de 148 saisonniers, d'un contractuel, d'un stagiaire et d'un contrat emploi d'avenir.

Selon la caisse des écoles, l'effectif permanent a enregistré, depuis 2013, quatre recrutements (1 à 2 stages en cours) et 81 départs (mutation, retraite, décès, détachement ou fin de détachement) mais cette indication ne correspond pas à l'évolution de l'effectif qui ressort du tableau suivant, communiqué par les services de la caisse.

Tableau n° 6 : Évolution du nombre d'agents de 2013 à 2018 (effectif physique au 31 décembre)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titulaires	278	260	252	237	223	220
Saisonniers	136	145	123	142	141	170
CEA	0	0	0	1	1	1
Total	414	405	375	380	365	391

Source : caisse des écoles

La caisse, dans sa réponse, fait état de 61 départs mais le tableau qu'elle fournit à l'appui, conduit à chiffrer 63 départs entre 2013 et 2017, du fait d'une erreur dans la prise en compte de l'évolution de l'effectif en 2013 et 2014.

Tableau n° 7 : Tableau fourni par la caisse dans sa réponse

Rubrique	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mutation	10	0	10	7	0	1
Retraite	8	8	4	4	6	5
Décès	2	0	1	2	0	0
Détachement	0	0	0	1	0	0
Effectif physique des titulaires au 31 décembre	278	260	252	237	223	217

Source : Caisse des écoles des Abymes

Le bilan social établi par la caisse des écoles au 31 décembre 2017 présente d'autres chiffres : effectif global de 573 agents en position d'activité (tous statuts) dont 225 fonctionnaires (titulaires et stagiaires) et 348 agents n'occupant pas un emploi permanent.

La caisse, dans sa réponse, reconnaît que des erreurs se sont glissées lors des saisies manuelles du bilan social et indique que l'acquisition en novembre 2018 d'une nouvelle version du logiciel de gestion des ressources humaines permettra l'édition du bilan social à partir des données enregistrées et calculées par ce progiciel.

Enfin, les annexes budgétaires des comptes administratifs de la période concernée font aussi état de chiffres différents quant aux postes pourvus.

Tableau n° 8 : Extraits des annexes budgétaires des comptes administratifs et relatifs à l'effectif

	2013	2014	2015	2016	2017
Postes pourvus	272	257	257	NC	224
ETP	272	206	206	NC	181
Postes budgétaires	420	430	430	NC	430

Sources : Annexes budgétaires comptes administratifs

Ces tableaux font apparaître aussi que les postes budgétaires indiqués dans les tableaux de l'effectif ne le sont pas véritablement, les crédits budgétaires n'étant pas votés à hauteur des 420 ou 430 postes déclarés et ne correspondant pas non plus à l'effectif total, saisonniers compris. Le calcul des équivalents temps plein (ETP) est donc faussé.

De telles disparités dans les tableaux présentés induisent en erreur les instances délibérantes auxquelles ces données sont présentées et constituent des obstacles à l'amélioration du service public de la restauration collective.

Recommandation n°6 : Fiabiliser l'ensemble des données concernant l'effectif en veillant à la cohérence des différents états prévus par les textes.

3.2. 2. La rotation de personnel temporaire sur des postes permanents

Le bilan social établi au 31 décembre 2017 présente un effectif composé de 30 postes à temps plein dans la filière administrative et de 135 postes dans la filière technique dont 74 à temps complet. L'effectif titulaire ne comporte aucun agent de catégorie A.

Les délibérations portant modification du tableau de l'effectif sur la période concernée font état de postes à temps complet et à temps non complet, avec près d'une dizaine de régimes horaires différents (de 10 h 00 à 31 h 30 par semaine).

Cette complexité, reflet du souci d'adapter les moyens aux besoins, sur des plages horaires de surcroît limitées et sur plusieurs sites, pèse sur la maîtrise de l'effectif dans le domaine de la restauration collective.

Le vieillissement de l'effectif permanent qui comprend quatre travailleurs en situation de handicap fin 2017 (et non 223 comme indiqué par erreur dans le bilan social), conduit, selon la caisse, à recourir fortement au recrutement de saisonniers. L'absentéisme est aussi mis en avant pour justifier ce recours mais le calcul de l'absentéisme, au regard des données prises en compte dans le bilan social avec seulement 119 agents retenus comme effectif, ne correspond à aucun dénombrement logique et donne un taux erroné sans valeur probante.

Cette gestion des saisonniers s'effectue, de surcroît, par séquence et par roulement, les sortants n'étant pas reconduits immédiatement mais pouvant l'être à une séquence ultérieure. Ce roulement s'effectue à raison de quatre séquences par année scolaire :

- septembre-octobre,
- novembre-décembre,
- janvier-vacances de Pâques,
- reprise après Pâques-juin.

Cette pratique est irrégulière au regard des dispositions de l'article 3 2° modifiée de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui indique la possibilité « *de recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs* ».

Or, un service de restauration scolaire, ouvert sur toute une année scolaire, ne répond pas à la notion d'« *accroissement saisonnier d'activité* ».

Quelles que soient les motivations de cette pratique, le dispositif ne peut permettre de construire un service public de qualité, lequel nécessite encadrement, formation, fin de la précarité et perspectives d'évolution.

3.2. 3. La formation du personnel : une restriction porteuse de risque

Le bilan social précité indique que le nombre total de jours de formation (tous agents) est de 319 jours en 2017 (trois jours par agent) mais qu'il ne concerne que l'effectif permanent.

Si les textes n'imposent aucune formation ou qualification particulière aux saisonniers chargés de la surveillance des enfants, il serait prudent que le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou, tout au moins, l'inscription à l'examen et le suivi de la formation pour son obtention conditionnent la possibilité d'encadrer un public de 3 à 12 ans en accueil collectif. A court terme, l'exigence minimale de la qualification de secouriste limiterait les risques pris par la commune.

Dans sa réponse, la caisse précise qu'il s'agit essentiellement de saisonniers et qu'elle recrutera dorénavant prioritairement des agents possédant un BAFA. Elle indique qu'elle organisera deux matinées de formation par an avec la délivrance d'une attestation.

Recommandation n°7 : Établir un programme de formation pour les agents chargés de la surveillance, quelle que soit leur position statutaire.

3.2. 4. L'allocation aléatoire des ressources humaines dans un service public multi-sites

La mise en place d'un service de surveillance sécurisée dans les réfectoires n'est encadrée par aucun texte sauf dans l'hypothèse d'un projet éducatif territorial intégrant la restauration au titre des activités périscolaires. Les dispositions du code de l'action sociale et des familles (article R. 227-16) s'appliquent alors. Elles prévoyaient, jusqu'en 2016 :

- un animateur pour 10 enfants de moins de six ans ;
- un animateur pour 14 enfants de six ans et plus.

Le décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2016 a assoupli cet encadrement :

- un animateur pour 14 enfants de moins de six ans ;
- un animateur pour 18 enfants de six ans et plus.

En dehors de cette hypothèse et si l'établissement ne fait pas appel à des financements extérieurs, il peut librement fixer les modalités d'encadrement mais peut aussi s'inspirer des dispositions précitées.

L'article 9 du règlement intérieur de la restauration scolaire, en vigueur depuis 2012, indique, quant à lui :

- classes maternelles : un animateur pour 18 à 20 élèves
- classes élémentaires : un animateur pour 25 à 28 élèves.

La répartition du personnel du service de restauration scolaire à la cuisine centrale et dans les 25 réfectoires du territoire communal est confuse, le rattachement à un réfectoire pour la prise de poste n'étant pas clairement établi. Il en résulte une moyenne, toutes catégories confondues, d'un agent pour dix rationnaires environ, soit près du double du ratio prévu dans le règlement intérieur.

Le tableau qui présente l'effectif de rationnaires par école et par réfectoire et d'agents par réfectoire, joint en annexe du présent rapport, montre que le nombre de rationnaires par agent varie sensiblement selon les réfectoires : d'un agent pour trois rationnaires à un agent pour 33 rationnaires. Aucune explication apparente ne vient justifier ces fortes différences. Lors de l'entretien préalable à la fin de contrôle, il a été indiqué que certains

quartiers difficiles nécessitaient un encadrement plus soutenu, explication forcément partielle au regard des écarts observés. L'autre explication probable peut être une affectation en fonction de la proximité du domicile.

Il est rappelé enfin que, si le service des repas (nettoyage compris) et la surveillance des rationnaires relèvent de la compétence de la caisse des écoles, il n'en est pas de même de l'entretien courant des bâtiments scolaires ou de leurs dépendances qui dépend de la commune, sauf convention de mutualisation.

Dans sa réponse, la caisse souligne, d'une part, que le taux moyen pour l'ensemble des réfectoires est de 18 rationnaires par animateur, chiffre qu'elle estime proche de la norme de service AFNOR NF X50-220 qu'elle retient comme référence, laquelle préconise un animateur pour 20 à 30 enfants en cours élémentaires et un animateur pour 10 à 15 enfants de la maternelle.

La caisse affiche, d'autre part, un ratio de 18 rationnaires par animateur en distinguant les agents affectés à la surveillance et ceux chargés du service de restauration proprement dit. Elle joint à cet effet un tableau de répartition des agents par restaurant scolaire, présentation qui augmente le ratio « rationnaires/agent de surveillance ».

Cette distinction dans le taux d'encadrement entre surveillance et service ne convainc pas, pour les raisons suivantes :

- le propre règlement intérieur de la caisse, à l'article 9 intitulé « *surveillance* », n'opère pas de distinction entre les fonctions ; au contraire, il englobe « *le service du repas, la surveillance des enfants ainsi que l'animation* » ;
- le décret n°92-850 du 28 août 1992 modifié portant diverses dispositions statutaires relatives aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) donne aux missions de ces agents des contours très larges, recouvrant « *la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants, [...] la mise en œuvre des activités pédagogiques prévues par les enseignants, [...] la surveillance des enfants des classes maternelles ou enfantines dans les lieux de restauration scolaire, [...] l'animation dans le temps périscolaire.* » ; cette polyvalence confirme que la réglementation n'a pas entendu segmenter les taux d'encadrement qui restent indicatifs mais constituent la référence réglementaire des moyens à mettre en œuvre ;
- si l'on devait admettre cette distinction, le taux d'agents affectés au service de restauration en liaison chaude, hors surveillance et hors production des repas, serait d'un agent pour 27 rationnaires, ce qui est encore excessif pour un service de type « self ».

3.2. 5. Des irrégularités dans les primes et avantages en nature

3.2.5. 1. *Le régime général*

La délibération n° CDE-2011-12-01 communiquée par la caisse pour justifier le régime des primes servies à ses agents date du 15 décembre 2011. Or, le RIFSEEP, « *régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel* » issu du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 nécessitait une nouvelle

délibération de la caisse des écoles afin qu'elle puisse assurer un régime indemnitaire à ses agents et ce, au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Cette délibération n'a pas été adoptée à ce jour, privant les primes servies de base légale.

Au terme du contrôle opéré sur les primes versées en mars 2018, il ressort que l'IAT et l'IEMP sont toujours versées aux agents administratifs, aux agents de maîtrise et aux adjoints techniques de l'établissement public, ainsi que l'IFTS à la directrice et à son adjoint.

Ces différentes primes étant modulées par agent, une enveloppe globale devait être fixée chaque année par un vote de l'organe délibérant. Cette enveloppe n'a pas été précisément arrêtée lors des votes budgétaires.

Ces manquements et imprécisions rendent irrégulier le régime indemnitaire de la caisse des écoles.

En réponse, la caisse indique que la mise en œuvre du RIFSEEP sera effective au cours du second semestre 2019 après concertation avec les partenaires sociaux et adoption par l'organe délibérant.

Recommandation n°8 : Adopter par délibération un régime de primes et indemnités conforme aux règlements

3.2.5. 2. *Le cas particulier des agents mis à disposition par la commune*

Cinq agents ont été mis à la disposition de la caisse par la commune aux termes de conventions établies à cet effet en 2016 et 2017. Une délibération n° CDE-2015-04-005 d'avril 2015 est venue préciser que l'agent mis à disposition pouvait « *percevoir directement par la caisse le régime indemnitaire prévu sur le poste cible de catégorie supérieure à son poste d'emploi d'origine* ».

Un des agents mis à disposition, adjoint administratif principal de 1^{ère} classe, assure les fonctions de directeur des ressources humaines de la caisse. Une modification intervenue en mai 2015 sur sa convention de mise à disposition précise que sa rémunération sera remboursée à la commune et indique que « *les nouvelles dispositions prévoient que l'organisme d'accueil peut verser au fonctionnaire mis à disposition un complément de rémunération dûment justifié, selon les dispositions applicables aux personnels exerçant leurs fonctions dans l'organisme d'accueil* » et qu'à ce titre la caisse versera directement à l'intéressé « *un complément de rémunération correspondant au régime indemnitaire perçu par un rédacteur territorial exerçant les fonctions de directeur des ressources humaines c'est-à-dire (IFTS correspondant à un montant de 357,43 € et IEMP de 279,75 € soit 637,18 €) conformément au régime indemnitaire en place au sein de la collectivité* ». Sa fiche de paie de mars 2018 fait état d'une indemnité d'exercice des missions de 123,17 € et d'une « *part variable du régime indemnitaire* » de 565 €.

Ces dispositions, assises sur un régime indemnitaire dépourvu de fondement, sont irrégulières.

Il ressort des correspondances reçues, tant de la caisse que de l'intéressé, qu'il a été mis fin à cette indemnité par arrêté du président en date du 28 mars 2019, la convention de mise à disposition ayant également pris fin le 30 mars 2019.

3.2.5. 3. *Les déclarations d'avantages en nature*

Par délibération n° CDE 2016-08-009, le bénéfice d'une voiture de fonction a été accordé à la directrice générale de la structure, « *considérant les responsabilités assurées, les obligations inhérentes aux emplois de direction et les sujétions et contraintes particulières caractérisant l'activité de certains fonctionnaires territoriaux* ».

Cet avantage en nature qui est un complément de rémunération soumis à des contributions et à des cotisations sociales, n'est pas déclaré. Il convient de se mettre en conformité avec la réglementation fiscale et sociale.

Il ressort des correspondances et documents transmis dans le cadre de la procédure contradictoire, que la caisse et l'intéressée ont donné suite à l'observation émise par la chambre dans son rapport provisoire par un arrêté du président en date du 28 mars 2019 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

S'agissant des repas du personnel sur place, aucune fiche de paie n'en fait état au titre des avantages en nature. S'il est établi que sont exclus de l'assiette de cotisations les repas fournis au personnel qui, par ses fonctions, est amené par nécessité de service à prendre ses repas avec les personnes dont il a la charge éducative, sociale ou psychologique, ou au personnel dont la présence, au moment des repas, résulte d'une obligation professionnelle figurant, soit, dans le projet pédagogique ou éducatif de l'établissement, soit, dans un document de nature contractuelle (contrat de travail, convention), le personnel de cantine et de service ne bénéficie pas de cette exception (circulaire DSS/SDFSS/5 B n° 2005-389 du 19 août 2005).

Une collectivité ne peut accorder la fourniture gratuite de repas aux agents assurant la surveillance des enfants, la préparation des repas, le service de la cantine et du restaurant municipal, dans la mesure où les agents de l'Etat supportant les mêmes contraintes ne peuvent en bénéficier (Conseil d'Etat 26 juin 2001, commune d'Allauch).

La caisse des écoles devra veiller au respect de ces dispositions et s'assurer que la participation de l'agent est au moins égale à la moitié de la valeur forfaitaire fixée chaque année par l'URSSAF (4,85 € en 2019), c'est-à-dire au moins 2,42 € par repas si la caisse ne veut pas retenir cette facilité accordée à l'agent comme un avantage en nature soumis à cotisations.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la caisse précise que les agents concernés sont essentiellement les agents de la cuisine et ceux du service transport car leur présence professionnelle est obligatoire au moment des repas. Elle déclare que les agents consommant un repas sur place s'acquitteront d'un forfait repas de 2,42 € par repas pour l'année 2019. Elle indique enfin que, dans le cadre de ses relations partenariale, cette décision sera présentée au comité technique et fera l'objet d'une délibération modifiant la grille tarifaire.

<p>Recommandation n°9 : Appliquer, sans délai, l'ensemble des dispositions réglementaires, sociales et fiscales relatives aux avantages en nature (voiture de fonction, repas du personnel).</p>

3. 3. La commande publique : des points à améliorer

La caisse des écoles est dotée d'un service « *marchés publics* » composé de trois agents.

3.3. 1. Les marchés publics formalisés : des irrégularités constatées

De 2014 à 2017, la caisse a passé 39 marchés publics. Un échantillon de 20 % environ de ces marchés et des délibérations afférentes a été examiné. Le tableau figurant en annexe présente une synthèse des marchés examinés.

Dans le premier marché examiné, sur les 165 lots attribués, une seule offre a été déposée pour 79 lots (47,59 %), signe d'une concurrence limitée. La personne responsable du marché a signé un marché avec un maximum (3 107 000,00 €) non prévu initialement dans la délibération d'autorisation, outrepassant ainsi l'autorisation donnée (1 700 000 €).

Les deux derniers marchés du tableau comportent une irrégularité substantielle qui aurait pu conduire à leur annulation en cas de recours de candidats non retenus : les dates de remise des offres diffèrent entre le règlement de la consultation et les différents supports de publication pour l'appel à la concurrence.

Au regard du grand nombre de lots mis en concurrence dans certains marchés, les informations publiées postérieurement à l'attribution dans les journaux d'annonces légales ne sont pas toujours intelligibles (BOAMP, JOUE).

En cours d'exécution, aucune pénalité n'a été imputée dans les marchés examinés.

Aucune procédure interne n'a été mise en place pour marquer formellement la réception des marchandises et sécuriser la gestion des stocks par les services concernés (cuisine, marchés publics, comptabilité), la réception de grandes quantités de produits ou denrées nécessitant pourtant une organisation rigoureuse.

Au regard des explications et des documents fournis par la caisse des écoles dans sa réponse au rapport provisoire, il apparaît que le critère « régularité et délai de livraison » jugé ambigu et contestable a été remplacé par le critère « *délai de livraison* », pondéré à 10 %, et que les incohérences relevées dans les dates de remise des offres découlent d'erreurs matérielles, l'une soulevée par les services du contrôle de légalité (fournitures des denrées alimentaires 2018) et l'autre corrigée par le dépôt d'un DCE modifié sur le profil d'acheteur « *egueloupe.com* » (produits d'entretien 2018).

Toutefois, ces éléments ne modifient pas l'importance des irrégularités relevées, toutes susceptibles, au moment des faits, de nourrir des recours contentieux en annulation desdits marchés.

3.3. 2. Les marchés passés sans formalisme : peu vérifiés

Les marchés passés sans formalisme, inférieurs à 15 000 € jusqu'au 30 septembre 2015 et à 25 000 € à compter du 1^{er} octobre 2015, échappent au contrôle du service « *marchés publics* ».

La caisse des écoles, en l'absence d'adoption d'une nomenclature de ses achats, n'a pas non plus mis en place de dispositif formalisé pour apprécier le caractère homogène d'un ensemble de fournitures ou de services, pour lui permettre de retenir la procédure

adéquate et de veiller ainsi au respect des seuils au regard des achats prévus, notamment en fonctionnement.

Ainsi, en 2013 et en 2014, la société A... a bénéficié de commandes portant respectivement sur des montants cumulés de 24 664,38 € et de 20 936,59 € hors marché. Ces prestations font aujourd'hui partie des marchés de produits d'entretien.

La caisse, au regard des manquements relevés, s'engage à réviser et à mettre à jour le guide des procédures de marchés publics établi en mai 2014.

Recommandation n°10 : Sécuriser chaque étape de la commande publique par la mise en place de procédures internes rigoureuses et la désignation claire des responsables.

4. LA RESTAURATION SCOLAIRE : UN SERVICE EN PERTE D'USAGERS

La restauration collective est gérée par la caisse des écoles, compétence effectivement exercée par cet établissement public.

4.1. Une organisation en étoile

Les plats sont élaborés par une cuisine centrale qui assure une restauration directe pour les élèves du groupe scolaire de Dothémare (regroupant une école maternelle et deux écoles élémentaires) et une restauration différée pour les 25 réfectoires desservant les 36 écoles de la commune. Tous les transferts sont effectués par liaison chaude.

Les missions se répartissent entre les services de la régie (inscriptions, définition du nombre de repas, des mises en concurrence, facturation et recouvrement), l'économat, le service du transport, la cuisine centrale et les réfectoires.

4.2. Les usagers dans la restauration collective : clientèle captive et clientèle commerciale

4.2.1. Des usagers de tous âges et de tous horizons

Les usagers du service de restauration de la caisse des écoles des Abymes sont de tous âges et cette diversité des publics qui s'est accentuée en 2017, témoigne, *a priori*, d'une bonne capacité d'adaptation de l'établissement public :

- les nourrissons de 3 à 18 mois,
- les bébés de 18 mois à 3 ans,
- les élèves de la maternelle de 3 à 6 ans,
- les élèves de l'élémentaire de 6 à 11 ans,
- les collégiens de 11 à 15 ans,
- les adultes,
- les personnes âgées.

Tableau n° 9 : Nombre de repas servis par catégorie d'usagers de la caisse des écoles

	2013	2014	2015	2016	2017
Agents territoriaux	45	3 019	10 500	10 623	9 077
Scolaires	507 884	490 165	460 363	404 126	376 763
Crèches					6 734
Personnes âgées <i>dont repas portés à domicile</i>					9 123 3 630
Repas vendus à des structures extérieures	26 495	87 700	74 647	53 442	14 997
Autres	6 193	6 950	13 598	31 756	21 882
Total	540 617	587 834	559 108	499 947	438 576

Source : Caisse des écoles des Abymes

Si les usagers scolaires demeurent largement majoritaires, entre 80 et 92 % selon les années, et même si l'objet statutaire est défini de manière large et si la mutualisation des moyens comporte des avantages, le principe demeure qu'une caisse des écoles dont les instances de gouvernance sont définies par le code de l'éducation, est chargée de services en direction des élèves des écoles. Elle n'a pas pour vocation de fournir des repas à des usagers aussi divers, quand bien même cette activité revêtirait un caractère accessoire (entre 8 et 20 %).

Le nombre de repas servis aux élèves en âge scolaire décroît en outre de manière continue, la caisse des écoles enregistrant, entre 2013 et 2017, une diminution de plus de 100 000 repas scolaires dans son « cœur de métier » (-20 % des repas servis).

La caisse des écoles explique cette décline, en premier lieu, par la baisse générale de l'effectif scolaire, confirmée par des fermetures de classe en relation avec la baisse de la population de la commune des Abymes, et en deuxième lieu, par la préférence des parents pour des structures périscolaires offrant un service global (accueil-restauration-soutien scolaire-activités périscolaires) alors que la caisse des écoles manque de locaux et de moyens pour l'animation de la pause méridienne.

Tableau n° 10 : Evolution du nombre de rationnaires

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Population	57 960	56 001	55 306	ND	56 581	-2,4 %
Nombre d'élèves	6 654	6 464	6 184	5 880	5 661	-17,5 %
Rationnaires maternelles	1 407	1 301	1 326	1 220	1 174	-19,8 %
Rationnaires élémentaires	2 291	2 239	2 293	2 067	1 848	-24,0 %
Total rationnaires	3 698	3 540	3 619	3 287	3 022	-22,4 %
Repas scolaires	507 884	489 502	469 334	452 624	405 220	-25,3 %

Source : INSEE, caisse des écoles, chambre régionale des comptes

Le tableau qui décrit l'affectation du personnel, présenté à l'annexe 2, fait apparaître incidemment qu'aujourd'hui, 48,17 % des élèves de la commune ne fréquentent pas les restaurants scolaires de la ville (2 910 rationnaires/5 614 élèves).

La fourniture de repas aux crèches et aux personnes âgées à partir de 2017, à hauteur de 10 800 repas environ, ne compense pas la baisse d'activité en direction des élèves.

Le nombre de repas vendus à des structures extérieures (voir le tableau en annexe) s'est aussi effondré, passant de plus de 87 000 unités en 2014 à 14 997 unités en 2017, diminution légèrement atténuée par la fourniture de repas aux crèches (6 734) et aux personnes âgées (9 123).

La caisse a enregistré, en revanche, à compter de 2015 entre 9 000 et 10 600 repas environ pour les agents territoriaux, alors qu'elle n'affichait que 45 repas en 2013.

La ligne « *Autres* » connaît des fluctuations importantes, avec une pointe de 31 756 repas en 2016, comprenant :

- l'ensemble des repas pour diverses manifestations de la ville (fête patronale, tour cycliste, vœux) et des manifestations sportives et culturelles patronnées par la ville (tournois sportifs de jeunes, carnaval) ;
- les repas des associations conventionnées (MJC, APE, Tilili, ACCORS).

4.2. 2. Des jours d'ouverture et de fonctionnement assez disparates

Pour les scolaires et les agents territoriaux, la caisse des écoles est ouverte entre 136 et 142 jours d'ouverture par an.

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de l'éducation, l'année scolaire est répartie, non en nombre de jours mais en nombre de semaines. L'année scolaire doit comporter 36 semaines de travail au moins ; les jours fériés ne sont pas décomptés.

Selon l'article D. 521-6 du code de l'éducation, les recteurs des académies de Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion peuvent adapter le calendrier national en fixant, par arrêté, pour une période de trois années, des calendriers scolaires tenant compte des caractères particuliers de chacune des régions concernées. Ces calendriers sont établis sur la base d'une année scolaire comportant trente-six semaines réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes. Les conseils de l'éducation nationale des cinq académies, ainsi que l'assemblée de Corse et les conseils régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, sont consultés, chacun en ce qui le concerne, pour l'établissement de ces calendriers triennaux. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'adaptations localisées et circonstanciées.

Pour les crèches et les personnes âgées, le chiffre de 171 jours tient compte de la fermeture du mois d'août. Les repas vendus aux structures extérieures s'étalent sur des périodes de 55 à 95 jours d'ouverture.

Tableau n° 11 : Nombre de jours d'ouverture ou de fourniture de prestations

	2013	2014	2015	2016	2017
Agents territoriaux	12	30	94	142	140
Scolaires	139	136	136	142	140
Crèches					171
Personnes âgées					171
Repas vendus à des structures extérieures	55	66	71	87	95

Source : Caisse des écoles

4.2. 3. De larges capacités d'accueil

Du fait de la baisse du nombre de rationnaires, le risque de saturation n'est pas une préoccupation pour les responsables de la caisse, d'autant plus que les réfectoires peuvent organiser deux services si nécessaire, la pause méridienne étant de deux heures. La caisse des écoles déclare une capacité maximale de 4 600 rationnaires par service.

Tableau n° 12 : Capacité théorique d'accueil et de fourniture de repas, par jour

	2013	2014	2015	2016	2017
Agents territoriaux	60	60	60	60	60
Scolaires	4 600	4 600	4 600	4 600	4 600
Crèches				240	240
Personnes âgées <i>dont nombre de repas portés à domicile</i>				120 60	120 60
Repas vendus à des structures extérieures	680	680	200	200	300
Autres (capacité maximale)	6 000	6 200	6 000	6 500	6 000

Source : caisse des écoles des Abymes

4.2. 4. Un accès à la restauration collective réglementé

Le règlement intérieur en vigueur, la circulaire d'information et le formulaire d'inscription disponibles sur le site internet comportent de nombreuses dispositions pour assurer une organisation et un fonctionnement sécurisés du service de la restauration scolaire, sans qu'il soit porté atteinte au principe de l'égalité de traitement des usagers.

La liste des pièces à fournir pour l'inscription, particulièrement longue, source d'informations très personnelles sur l'état-civil, les revenus de tous ordres du foyer, les avis d'imposition sur le revenu et la taxe d'habitation se justifie par la prise en charge d'une partie du coût des repas par la puissance publique. Toutefois, la demande de communication du « *montant mensuel des ressources du foyer (profession ou job)* » interpelle par son caractère intrusif au regard de la notion de revenu imposable. En tout état de cause, ces données sensibles nécessitent une protection particulière que la caisse des écoles n'a pas instituée.

La loi « *informatique et liberté* » de 1978 impose un certain nombre de règles pour assurer la protection des données personnelles des administrés et usagers, sous le contrôle de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Ces règles portent sur la proportionnalité des données collectées au regard de la mission de l'administration, sur la durée de leur conservation, sur la sécurité et la confidentialité de leur détention, sur le respect du droit des personnes et, enfin, sur la nomination d'un « *Correspondant informatique et libertés* » (CIL).

La loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 vient d'adapter le droit français à l'entrée en vigueur du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD) et les premiers décrets d'application ont été publiés. Il appartient à la caisse des écoles de se conformer aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Dans sa réponse, la caisse indique qu'une démarche concertée est en cours avec le CCAS et la Ville et qu'un prestataire vient d'être missionné pour mettre en place le RGPD dans ces trois entités.

Recommandation n°11 : Appliquer les dispositions législatives relatives à la protection des données personnelles des usagers (loi informatique et liberté et règlement général sur la protection des données - RGPD)

Le cas des rationnaires en situation irrégulière au regard du paiement est prévu et traité avec mesure, sans exclusion en cours d'année scolaire mais apurement lors de l'inscription à la rentrée scolaire suivante. La caisse des écoles permet aux parents de s'acquitter de leur contribution par paiement électronique, tout en préservant les modes traditionnels de règlement avec des plages horaires satisfaisantes.

Enfin, il est prévu une procédure particulière pour la fourniture des repas aux enfants allergiques et un menu de substitution pour les enfants dont la confession implique certains choix alimentaires.

L'accès à la restauration n'est donc pas restreint, en toute logique d'ailleurs, du fait de la baisse du nombre de rationnaires. Les usagers doivent simplement s'inscrire en remplissant un formulaire et en acceptant les conditions décrites dans le règlement intérieur. Toutefois, au regard des développements précédents sur les données personnelles, les freins éventuels pourraient être complètement levés si la caisse des écoles pouvait permettre l'inscription aux parents désireux de ne pas fournir des données relatives aux revenus mais prêts à payer le plein tarif, soit le prix de revient total du repas.

4.2. 5. Des usagers peu associés au fonctionnement du service

L'établissement public indique qu'une fiche d'enregistrement hebdomadaire sur l'appréciation des repas est remplie par les responsables de la distribution dans les réfectoires et que les usagers extérieurs font parvenir les résultats d'enquêtes réalisées sur la satisfaction des consommateurs, ces fiches étant dépouillées par le chef de cuisine, et des mesures correctives étant ensuite appliquées dans l'élaboration des menus.

Toutefois, en l'absence de traçabilité de ce recueil de données, en l'absence de constitution d'une commission d'usagers, bien que non obligatoire, le service étant en régie, aucune démarche construite, aboutie, d'association des usagers au fonctionnement du service n'a été mise en place.

4. 3. Une offre de services correcte mais améliorable

La caisse des écoles conçoit cinq types de menus pour :

- les crèches,
- les élèves du primaire,
- les collégiens et les seniors,
- les menus avec restriction médicale (entre 10 et 20 demandes par jour),
- les menus pour considération religieuse ou philosophique : environ 10.

Il n'est proposé qu'un menu principal par type de public, la demande d'un menu particulier pour restriction médicale ou considération religieuse devant être formulée à l'avance.

Une commission des menus, composée du directeur des cuisiniers, du responsable des réfectoires, des représentants des usagers extérieurs et d'une diététicienne, est chargée de la validation des menus en veillant à l'équilibre nutritionnel.

La convention de prestation de services avec la société de surveillance diététique et de nutrition, en vigueur depuis 2014, permet de veiller au respect des fréquences pour assurer l'équilibre alimentaire. Un rapport mensuel est établi.

4.3. 1. Des actions à développer dans la lutte contre le gaspillage alimentaire

Aux termes de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, issu de la loi du 17 août 2015, les collectivités territoriales doivent mettre en place à compter du 1^{er} septembre 2016 « *une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont [elles] assurent la gestion* ».

La caisse des écoles indique que des actions sont mises en œuvre à deux niveaux pour réduire le gaspillage alimentaire :

- à la production, le tableau de grammage (en fonction des retours) et la prise en compte quotidienne de l'effectif permettent de mieux la quantifier ; le surplus de production imprévu, dès qu'il est identifié, est géré directement par le service de cuisine ; il est alors procédé, dans le respect des règles d'hygiène, au refroidissement des plats puis à leur conservation dans un équipement adéquat ; les repas sont consommés à J+1 ;
- à la consommation, les actions sont orientées vers l'amélioration de la qualité des repas et des activités pour sensibiliser les rationnaires au gaspillage alimentaire.

La caisse ne fournit pas d'analyse sur l'impact sur les coûts, ni sur la qualité. Elle souligne la diminution des quantités par commande avec l'objectif de peser sur le gaspillage alimentaire.

Les services n'ont pas été en mesure de produire des diagnostics ou des données chiffrées sur les résultats de cette lutte contre le gaspillage alimentaire dont l'impact sur les coûts affecte toute la chaîne de production des repas et d'élimination des déchets.

4.3. 2. Une démarche satisfaisante de prévention des risques sanitaires

L'établissement public indique que la prévention des risques sanitaires repose sur un plan de maîtrise sanitaire figurant dans le dossier d'agrément.

La caisse des écoles, bénéficiant d'un agrément n° FR 971-01-101 CE délivré par la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) le 3 décembre 2013 pour la cuisine centrale, affiche les rapports suivants pour la période de contrôle sous revue :

- rapport de la DAAF service de l'alimentation du 2 juin 2015 : non-conformité mineure – « *Fonctionnement globalement satisfaisant* » ;

- rapport de la DAAF service de l'alimentation du 4 avril 2016 : « *Maîtrise des risques satisfaisante* » ;
- rapport de la DAAF service de l'alimentation n° 18-011149 de 2018 : « *Maîtrise des risques sanitaires satisfaisante* » - Niveau d'hygiène de l'établissement : « *très satisfaisant* ».

4.3.2. 1. *Les contrôles*

Les plans de contrôle des risques sanitaires portent sur les aspects microbiologique, physique et chimique :

- contrats de maintenance des équipements et matériels ;
- contrats de nettoyage et de désinfection adaptés au site avec les sociétés ;
- contrat de suivi des aliments avec l'Institut Pasteur et un inspecteur vétérinaire
- mise en place d'un plan de nettoyage et de désinfection de chaque zone de la cuisine
- suivi de l'hygiène du personnel : changement de tenues, mise en place du calendrier de formation HACCP « *Hazard Analysis Critical Control Point* » ;
- contrôle des aliments à la réception ;
- contrôle des températures des aliments ;
- contrat avec le médecin de prévention ;
- mise en place d'un plan de prévention des T.I.A.C. (toxi-infections alimentaires collectives).

4.3.2. 2. *Les manquements*

La caisse indique qu'à la suite de remarques des prestataires, la cuisine centrale dispose désormais :

- d'un contrat de maintenance des zones froides, des zones de cuisson, des zones de préparation froide/légumeries, de la laverie, des aérations et ventilations des parties chaudes et des climatisations ;
- d'un enregistrement des dates de nettoyage ;
- d'un rapport d'analyse de non-conformité.

Cependant, certains manquements appellent encore des corrections, tels que :

- l'absence d'un groupe électrogène en cas de coupure de courant pour maintenir la température de conservation des aliments ;
- l'absence d'une citerne d'eau potable en cas de coupure d'eau ;
- l'inexistence d'une fiche de remise en cuisson des aliments préparés en liaison froide pour l'EHPAD.

Dans sa réponse sur ces points faibles, la caisse indique que « *les manquements existants sont compensés par des procédures mises en œuvre* ». Ainsi, « *en l'absence du groupe électrogène les chambres froides sont équipées d'un système de contrôle et*

d'enregistrement centralisé. Chaque matin le responsable d'hygiène analyse les enregistrements de la nuit et déclenche les mesures correctives qui s'imposent. En cas de coupure d'eau, le menu est modifié, nous disposons de repas de secours », conclut-elle.

Toutefois, au regard des enjeux de ce service de production de repas, la chambre confirme que ces points de faiblesse demeurent critiques et qu'il convient d'y remédier.

4.3. 3. Un fonctionnement possible en mode dégradé

La caisse des écoles indique qu'en cas de rupture d'approvisionnement, la cuisine centrale ferait appel à deux prestataires privés, sans expliciter les conditions précises de leurs interventions. La cuisine centrale a aussi la possibilité de changer le menu, en préservant toujours les mêmes quantités nutritionnelles. En cas de rupture ou de grève, la cuisine dispose d'un repas de secours composé de produits appertisés.

4. 4. La qualité du service : une préoccupation présente mais des résultats insuffisamment mesurés

4.4. 1. Un site internet insuffisamment tenu à jour

La qualité d'un site internet implique la fiabilité de l'information et le confort de l'utilisateur qui peut ainsi économiser appels téléphoniques et déplacements, la structure économisant de son côté du temps d'agent de renseignement. Celui de la caisse des écoles pourrait répondre à ces deux préoccupations mais il conserve en première page des informations périmées (« *tarif de vente de la cantine année 2014-2015* ») ou inexactes (« *16 circuits de ramassage scolaire régulier assurés par la caisse* ») tout en proposant le téléchargement des documents d'inscription à la cantine pour l'année 2018-2019 ou le menu d'octobre. La possibilité de payer la cantine en ligne est indiquée.

Ces insuffisances desservent le site dont la fiabilité peut être mise en doute.

4.4. 2. L'existence d'un plan de qualité d'approvisionnement des denrées alimentaires

Ce plan, fourni par la caisse des écoles, décrit la place accordée aux critères généraux de qualité dans le processus d'achat (circuits courts, agriculture biologique). Les clauses introduites dans les documents constitutifs des dossiers de consultation (CCAP, CCTP) définissent les caractéristiques des produits que les candidats doivent respecter.

Elles portent sur les indications concernant la qualité nutritionnelle, la traçabilité, la provenance des produits, l'analyse des sols et les traitements phytosanitaires pour les produits terreaux, le respect des DLUO (date limite d'utilisation optimale), des DLC (date limite de consommation) et de manière générale la référence au GPEMDA (Groupement permanent d'études de marché sur les denrées alimentaires) et les normes AFNOR.

4.4. 3. Des critères classiques pour la qualité générale des produits

Dans le processus d'analyse des offres, l'exigence de l'agrément sanitaire, sous peine de rejet du dossier, et le recours à des critères de jugement des offres avec un coefficient de pondération de 50 % pour la provenance des produits à travers les fiches techniques produites permettent de privilégier ces critères de qualité.

Toutefois, pour l'appel d'offres pour la fourniture des denrées alimentaires nécessaires au fonctionnement de l'unité centrale 2013-2014, le critère de qualité des produits, pondéré à 40 %, était décomposé en deux sous-critères : l'analyse des fiches techniques fournies (60 %) et l'origine des produits et leur traçabilité (40 %).

D'autres consultations font état d'une prise en compte significative du critère de qualité (entre 40 et 50 %) avec les sous-critères liées aux fiches techniques et à la traçabilité des produits (marché négocié de viandes fraîches de 2014 et produits de boulangerie frais de 2017).

4.4. 4. Des critères complémentaires de qualité mis en œuvre par le service

L'établissement public fait valoir :

- l'utilisation des produits prêts à l'emploi ou agro-transformés nécessitant moins de manipulation et assurant de ce fait une meilleure sécurité en matière d'hygiène alimentaire ;
- le contrôle à la réception des denrées pour vérification de leur conformité ;
- le contrôle des services vétérinaires (qui ne dépend pas de lui) ;
- l'évaluation de la satisfaction des convives (dont on a vu qu'elle était difficile à établir).

4.4. 5. Une démarche spécifique mise en œuvre en matière de qualité nutritionnelle et d'éducation alimentaire

La caisse indique qu'afin d'assurer la qualité nutritionnelle des repas, les principes suivants sont mis en œuvre :

- le respect des grammages ;
- l'élaboration de menus avec une commission composée des cuisiniers, de responsables de réfectoires, de parents d'élèves, d'une nutritionniste ;
- les menus sont par la suite validés par un cabinet nutritionniste et un diététicien.

4.4. 6. Le bruit, facteur oublié des conditions d'accueil dans les restaurants

Les restaurants effectuent deux services, le premier à 11 h 00 pour les élèves des très petites sections et l'autre à 11 h 45 pour les élèves de la maternelle et de l'élémentaire.

Le service s'effectue au « self » ; les élèves sont servis par le personnel de la restauration.

Le repas dure environ 1 h 15 ; le bruit est élevé selon les responsables de la caisse. Aucun plan de rénovation ou de réfection de ces restaurants, aucune mesure enregistrée disponible n'indique la prise en compte de la préoccupation relative à l'acoustique, les cantines scolaires étant notoirement connues pour leur niveau très élevé de bruit avec les effets néfastes connus sur la santé et la capacité de concentration des enfants comme des adultes.

Au regard des manquements relevés sur l'absence d'enquêtes de satisfaction et de mesures qualitatives du service (gaspillage, bruit) avec un défaut de communication

explicite aux instances de gouvernance, la caisse indique qu'elle s'engage à y remédier et que les recommandations de la chambre seront suivies.

Recommandation n°12 : Réaliser régulièrement des enquêtes de satisfaction, mesurer d'autres paramètres permettant d'apprécier la performance du service (gaspillage de denrées, bruit...) et assurer la communication explicite des résultats aux instances de gouvernance.

4. 5. Un cadre économique et financier structurellement déséquilibré

4.5. 1. Le coût d'un repas : la proportion déterminante des dépenses de personnel

Le tableau ci-après transmis par les services de la caisse des écoles fait apparaître, sur l'ensemble des exercices (2013 à 2017), des dépenses rattachées au service de la restauration collective très supérieures aux recettes des usagers, nécessitant chaque année le comblement du solde par la commune par une subvention ajustée au budget supplémentaire.

Tableau n° 13 : Calcul du coût d'un repas

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas servis					
Nombre de jours d'ouverture	139	136	136	142	140
Nombre de repas servis en moyenne par jour	3 889	4 322	4 111	3 521	3 133
Nombre de repas servis par an	540 617	587 835	559 108	499 947	438 576
Dépenses rattachées au service de restauration collective (en euros)					
Dépenses de personnel (cuisine et entretien) (comptes 641 et 645)	681 820	993 157	998 496	1 074 848	1 078 321
Dépenses de surveillance (compte 641 et 645)	6 584 406	6 486 667	5 819 246	6 124 711	5 315 366
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	152 669	111 517	152 542	95 514	87 298
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	26 642	27 801	25 121	10 454	27 782
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)	1 197 798	1 038 615	1 036 094	847 932	822 968
Contrôles (compte 611)	64 134	86 402	102 836	117 704	55 397
Autres dépenses	83 374	80 510	67 708	82 517	75 751
Dépenses personnel administratif (641-645)	2 571 049	2 385 546	2 724 218	2 401 286	2 810 017
Opérations d'ordre de transfert	150 830	129 429	131 980	134 376	100 460
Total	11 512 722	11 339 644	11 058 241	10 889 342	10 373 360
<i>Coût moyen d'un repas</i>	<i>21,30</i>	<i>19,29</i>	<i>19,78</i>	<i>21,78</i>	<i>23,65</i>

Recettes rattachées au service de restauration collective (en euros)					
Participation des usagers	1 304 127	1 490 818	1 485 971	1 395 604	1 237 899
Autres recettes (PARS*)	998 510	952 892	976 760	873 652	786 288
Total	2 302 637	2 443 710	2 462 731	2 269 256	2 024 187
<i>Recette moyenne par repas</i>	<i>4,26</i>	<i>4,16</i>	<i>4,40</i>	<i>4,54</i>	<i>4,61</i>
Résultat (en euros)					
Recettes – Dépenses	- 9 210 085	- 8 895 934	- 8 595 510	- 8 620 086	- 8 349 173
Dépense non couverte par repas	- 17,04	- 15,13	- 15,37	- 17,24	- 19,04
Subvention d'équilibre de la commune	9 050 000	8 550 000	8 480 000	8 400 000	8 350 000
<i>Recettes incluant la subvention</i>	<i>11 352 637</i>	<i>10 993 710</i>	<i>10 942 731</i>	<i>10 669 256</i>	<i>10 374 187</i>

* PARS : Prestation d'accueil et de restauration scolaire

Source : Caisse des écoles des Abîmes

Ce tableau montre l'importance de la « prestation d'accueil et de restauration scolaire » (PARS), aide de l'Etat aux familles propre aux départements d'outre-mer, versée directement aux établissements par la caisse d'allocations familiales, et, surtout, de la subvention communale dans le financement de la restauration scolaire. La participation réelle des familles s'établit, en effet, entre 2,41 € et 2,82 € par repas, soit de 11,31 % à 13,45 % du coût de revient.

Il a été déjà noté que l'ensemble des dépenses en relation avec la restauration collective n'était pas retracé dans les comptes de la caisse des écoles, bien qu'elle soit un établissement public à budget autonome et à personnalité juridique distincte ; c'est le cas notamment des frais de location du siège social, de la cuisine centrale et des réfectoires. Les fournitures de bureau, les factures d'eau, de gaz, d'électricité, du matériel informatique, des prestations de collecte et de traitement des déchets des réfectoires, sont aussi prises en charge directement par la commune. Les données figurant dans le tableau sont donc incomplètes et minimisent les charges.

La caisse, dans sa réponse, indique que les dépenses de fournitures de bureau, les factures d'eau, de gaz, du matériel informatique figurent dans les comptes de la caisse des écoles, sans toutefois en apporter les justificatifs. Elle indique en même temps qu'une demande a été adressée à la direction financière de la ville pour obtenir l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement directement liées à la caisse des écoles et supportées par la ville (loyer des locaux administratifs, dépenses d'électricité, mise à disposition de personnel et investissements et travaux réalisés pour la cuisine centrale. Elle s'engage à affecter ces dépenses par nature d'activités et à présenter aux organes délibérants les conventions de mise à disposition sitôt éditées.

En dépit de cette minoration des dépenses, le coût brut moyen d'un repas, sur la période sous revue, atteint un niveau particulièrement élevé : entre 19,29 € et 23,65 € contre une moyenne nationale de 9 à 11 € par repas.

Ce caractère exorbitant du coût de revient est dû principalement à la part des dépenses de personnel dans le processus de production et de service des repas, avec l'ensemble des frais d'administration générale de la caisse rapportée à cette compétence unique.

Les dépenses de personnel par service (cuisine et entretien, surveillance, personnel administratif) fait apparaître le niveau de charges particulièrement élevé du service

administratif (2 500 000 € en moyenne par an), en raison d'un effectif disproportionné de 47 agents affectés à l'administration générale selon l'organigramme de direction transmis et détaillé dans la réponse de la caisse.

Tableau n° 14 : Dépenses de personnel de la caisse des écoles

	2013	2014	2015	2016	2017
Cuisine et entretien (comptes 641 et 645)	681 820	993 157	998 496	1 074 848	1 078 321
Surveillance (cptes 641 et 645)	6 584 406	6 486 667	5 819 246	6 124 711	5 315 366
Administration (cptes 641-645)	2 571 049	2 385 546	2 724 218	2 401 286	2 810 017
Total	*9 837 275	9 865 370	9 541 960	9 600 845	9 203 704
Coût total du service de restauration collective affiché	11 512 722	11 339 644	11 058 241	10 889 342	10 373 360
Part des dépenses de personnel dans le coût total affiché	85,45 %	87,00 %	86,29 %	88,17 %	88,72 %

* Le montant total de 2013 intègre des restes à réaliser au chapitre 012 « dépenses de personnel » de 189 167,03 €

Source : chambre régionale des comptes

Le tableau ci-dessous intègre les investissements avec des variations annuelles sensibles :

Tableau n° 15 : Calcul du coût avec toutes ses composantes, y compris l'investissement (montants en euros)

	Nombre de repas	Denrées	Ressources humaines	Fonctionnement	Investissement	Dépenses totales	Coût d'un repas
2013	540 617	1 197 798 10,59 %	9 648 108 85,28 %	355 340 3,14 %	112 189 0,99 %	11 313 435	20,92 100 %
2014	587 835	1 038 615 9,16 %	9 865 370 87,05 %	345 917 3,05 %	83 348 0,74 %	11 333 250	19,27 100 %
2015	559 108	1 036 094 9,36 %	9 541 960 86,21 %	371 895 3,36 %	118 029 1,07 %	11 067 978	19,79 100 %
2016	499 947	847 932 7,74 %	9 600 845 87,65 %	342 339 3,13 %	162 878 1,49 %	10 953 994	21,91 100 %
2017	438 576	822 968 7,88 %	9 203 704 88,14 %	323 465 3,10 %	92 419 0,89 %	10 442 556	23,81 100 %

Source : Caisse des écoles

La baisse du nombre de repas produits, entre 2013 et 2017, réduit de près de 3 % la proportion des dépenses consacrées aux denrées alimentaires alors que, simultanément, la part relative aux dépenses de personnel croît de près de 3 %.

L'absence de comptes distincts et de budget annexe ne permet pas à la caisse de disposer d'une comptabilité analytique par type d'usagers avec le détail du calcul.

4.5. 2. Une baisse des recettes depuis 2013 malgré des initiatives

Depuis quelques années, la caisse des écoles a cherché à élargir sa clientèle pour faire face à la diminution de l'effectif des élèves scolarisés et de ce fait, des rationnaires. A partir de 2013, les recettes ont augmenté grâce deux conventions :

- une convention de fourniture de repas du collège du Raizet jusqu'en 2014 ;
- la convention de fournitures de repas pour l'école privée catholique « *Notre-Dame de Grâce* » de septembre 2013 à juin 2016.

A partir de 2016, la caisse a conclu des conventions de fournitures de repas pour quelques ALSH (Accueil de loisirs sans hébergement).

En 2017, l'activité de portage de repas avec le CCAS de la ville de Pointe-à-Pitre a débuté ainsi que la livraison de repas pour les crèches.

La ville du Gosier est également devenue une cliente de la caisse en septembre 2018.

Tableau n° 16 : Tableau d'évolution des recettes (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes provenant des usagers	1 304 127	1 490 818	1 485 971	1 395 604	1 237 899
Évolution (n/n-1)	11,75 %	14,32 %	-0,33 %	-6,08 %	-11,30 %
Participation communale	9 050 000	8 550 000	8 480 000	8 400 000	8 350 000
Évolution (n/n-1)	NC	-5,85 %	-0,83 %	-0,95 %	-0,60 %
PARS*	998 510	952 892	976 760	873 652	786 288
Évolution (n/n-1)	NC	-4,79 %	2,50 %	-11,80 %	-11,11 %

* *Prestation accueil restauration scolaire : la PARS est une aide au financement de la restauration scolaire propre aux DOM ; cette aide est versée directement aux établissements par la CAF et permet de diminuer le coût de vente aux familles.*

Source: chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs

Ainsi, sur la période sous revue, malgré ces initiatives, la caisse enregistre une décre de ses recettes globales de gestion courante de 9,25 %.

4.5. 3. Une baisse insuffisante des charges depuis 2013 au regard de la diminution des rationnaires

Les dépenses de personnel ont progressé à partir de 2013, d'une part, du fait de l'application de l'accord dit « LKP », suite au mouvement de grève de 2009 et, d'autre part, en raison du rattrapage des carrières de 2007 à 2011, présenté à la commission administrative paritaire en 2012.

Jusqu'en 2014, la régularisation des carrières des agents explique le niveau et l'augmentation de ces dépenses. A partir de 2015, une décroissance est amorcée grâce aux mutations de certains agents vers la ville et les départs à la retraite non remplacés.

Les dépenses de denrées alimentaires varient en fonction de l'effectif de rationnaires. Leur diminution importante en 2013 correspond à la fermeture de la cuisine centrale pour travaux, de septembre 2011 à février 2013, puis à sa remise en service en 2013.

Les autres dépenses de fonctionnement ont augmenté à partir de 2013 en relation avec la mise en service de la cuisine centrale. Il s'agit de dépenses de petit matériel, d'assurances, de crédit-bail et d'entretien. A partir de 2016, ces dépenses sont maîtrisées.

Tableau n° 17 : Tableau d'évolution des charges (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses de personnel	9 648 108	9 865 370	9 541 960	9 600 845	9 203 704
Évolution (n/n-1)	1,98 %	2,25 %	-3,28 %	0,62 %	-4,14 %
Denrées alimentaires	1 197 798	1 038 615	1 036 094	847 932	822 968
Évolution (n/n-1)	-32,34 %	-13,29 %	-0,24 %	-18,16 %	-2,94 %
Autres dépenses de fonctionnement	355 340	345 917	371 895	342 339	323 465
Évolution (n/n-1)	24,05 %	-2,65 %	7,51 %	-7,95 %	-5,51 %

Source: caisse des écoles

Si les charges de gestion courante enregistrent, entre 2013 et 2017, une baisse de 8,23 %, les dépenses de personnel ne diminuent, elles, que de 4,83 %, ce qui est manifestement insuffisant au regard, d'une part, de leur poids dans le coût de revient des repas (87,1 % en moyenne) et, d'autre part, de la diminution du service rendu depuis 2013 (- 100 000 repas scolaires, soit - 25,33 %).

4. 6. Tarification : des choix dispendieux et en partie irréguliers

4.6. 1. Une tarification onéreuse pour la collectivité publique

Le conseil municipal n'a pas modifié les tarifs depuis 2015. Au regard du prix de revient, le tarif est très modéré pour les familles, encore davantage pour le personnel de la collectivité et, surtout, pour le personnel de la caisse des écoles.

Tableau n° 18 : Tarifs 2014-2015 à compter du 1^{er} septembre 2014
(autres établissements publics et privés)

	Etablissements conventionnés			Collectivité des Abymes	
	Maternelles	Elémentaires	Collégiens lycéens, adultes	Agents ville et CCAS	Agents CDE
Forfait repas	3,75 €	4,04 €	5,17 €	4,52 €	3,61 €

Source : Caisse des écoles

Tableau n° 19 : Tarifs 2014-2015 (à compter du 1^{er} septembre 2014)

Allocataire de la CAF (selon tranche de revenu mensuel)			Non allocataire de la CAF (selon tranche de revenu mensuel)		
De 0 à 1 067,15 €	De 1 067,16 € à 2 286,74 €	> 2 286,74 €	De 0 à 1 067,15 €	De 1 067,16 € à 2 286,74 €	> 2 286,74 €
1,76 €	2,29 €	2,88 €	2,20 €	2,86 €	3,61 €

Source : Caisse des écoles

A partir de septembre 2015, la caisse a appliqué un tarif forfaitaire mensuel en fonction des revenus des familles, sur délibération du conseil municipal du 29 septembre 2015 qui a adopté une nouvelle grille tarifaire applicable pour l'année scolaire 2015-2016.

Tableau n° 20 : Grille tarifaire 2015-2016 (telle que présentée dans la délibération du conseil municipal)

Rubrique	Y compris le mercredi			
	De 0 à 1067,15 €	De 1067,16 € à 2286,74 €	> 2286,74 €	Non-résidents
	Maternelles et élémentaires			
Forfait annuel	270,29 €	351,53 €	450,22 €	450,22 €
Forfait mensuel	27,03 €	35,15 €	45,02 €	45,02 €

Source : Caisse des écoles

4.6. 2. Le forfait mensuel : un prix au repas encore moins cher

Le forfait mensuel à compter de 2016 offre à l'usager scolaire un tarif unitaire encore plus bas, les autres usagers bénéficiant de tarifs inchangés pendant plus de cinq ans.

Tableau n° 21 : Tarification (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Administratifs - tarif minimal	3,61	3,61	3,61	3,61	3,61
Administratifs - tarif médian	4,52	4,52	4,52	4,52	4,52
Administratifs - tarif maximal	5,5	5,5	4,52	4,52	4,52
Scolaires - tarif minimal	1,76	1,76	1,76	*27,03	*27,03
Scolaires - tarif médian	2,29	2,29	2,29	*35,15	*35,15
Scolaires - tarif maximal	4,04	4,04	4,04	*45,02	*45,02
Crèches - tarif minimal					2,00
Crèches - tarif médian					2,20
Crèches - tarif maximal					
Autres - tarif minimal	5,14			3,75	3,75
Autres - tarif médian	4,04	4,04	4,04	4,04	4,04
Autres - tarif maximal	5,5	5,50	5,50	5,50	5,62
Collège du bourg - Prix journalier				4,00	4,00

Source: Caisse des écoles

4.6. 3. L'activité de vente des repas : des irrégularités et des erreurs de gestion

4.6.3. 1. *Une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie*

Sur la période contrôlée, un certain nombre de structures publiques ont eu recours à la fourniture de repas par la caisse des écoles des Abymes (caisses des écoles des communes voisines, CCAS, villes...) au terme, parfois, d'une procédure de mise en concurrence. Les prix de vente relevés dans les différentes délibérations ne correspondent pas aux prix de revient tels qu'ils ressortent du tableau de calcul du prix. Cette vente de repas, déduction

faite des dépenses de surveillance, ne saurait en effet être inférieure à 8,26 € en 2014 (au plus bas) et à 11,53 € en 2017 (au plus élevé).

Ainsi, pour la fourniture de repas, livraison comprise, dans les restaurants scolaires de la ville de Pointe-à-Pitre, le bordereau de prix unitaire du marché signé le 16 juillet 2018 par la caisse, reçu en préfecture le 20 septembre 2018, fait état des données suivantes :

Tableau n° 22 : Bordereau de prix unitaire du marché conclu avec la commune de Pointe-à-Pitre

Désignation des bénéficiaires	Quantité	Prix unitaire du repas et de la livraison (HT)	Prix total des repas et de la livraison (HT)
Enfants des écoles maternelles	65 000	4,67 €	303 550€
Enfants des écoles élémentaires	99 000	5,34 €	528 660 €
Adultes	16 000	6,07 €	97 120 €
Total pour les repas	180 000		929 330 €

Source : caisse des écoles

Le Gosier bénéficie d'un tarif à 3,75 € mais avec une TVA de 2,10 € en sus.

Or, une telle intervention dans un champ concurrentiel, de surcroît matérialisé par des procédures officielles d'appel à la concurrence, nécessite la vérification des conditions de la participation de la caisse des écoles des Abymes.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt Société Armor SNC du 30 décembre 2014, a admis la participation d'une personne publique à une procédure de mise en concurrence lancée par une autre personne publique, à condition que cette participation réponde à un intérêt public, c'est-à-dire qu'elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission.

Le Conseil d'Etat a précisé qu'une fois admise dans son principe, cette candidature ne devait pas fausser les conditions de la concurrence ; qu'en particulier, le prix proposé par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération devait être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans que la collectivité publique bénéficie, pour le déterminer, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public et à condition qu'elle puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié.

En l'espèce, les conditions tenant à la justification du prix proposé n'étant pas réunies, la conclusion de ces marchés a bien eu pour effet de fausser la concurrence entre les personnes publiques et les opérateurs privés.

En pratiquant des tarifs en dessous du prix de revient, prix bonifiés par des fonds publics dans un domaine concurrentiel et n'intégrant pas l'ensemble des coûts de production, la caisse des écoles a porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et a empêché des entreprises de développer leur activité et de créer des emplois productifs.

4.6.3. 2. *Une générosité qui échappe au contrôle du conseil municipal*

A la différence du tarif des repas pour les rationnaires de la commune fixé par le conseil municipal, le tarif facturé aux structures extérieures est déterminé par la seule caisse des écoles. Il devrait couvrir la totalité du coût de revient. A défaut, c'est la commune des Abymes qui assume la différence au travers de la subvention qu'elle verse, sans que le conseil municipal en soit informé. La commune subventionne ainsi, de manière non visible et dans une proportion importante, la restauration scolaire des communes avoisinantes ou des structures associatives.

Le produit de la PARS versé aux autres communes devrait permettre à ces dernières de régler le prix de revient, la livraison étant de surcroît assurée.

Quant aux collèges bénéficiant de ces prix en dessous du coût de revient, il revient au département d'assumer la charge du différentiel.

4.6.3. 3. *Des subventions masquées au secteur associatif*

S'agissant des associations sises sur la commune des Abymes et œuvrant dans le domaine du bien-être des enfants (crèches notamment), des prix de vente aussi bas correspondent, pour le différentiel par rapport au prix de revient, à une subvention en nature sur laquelle la caisse des écoles se devait de délibérer expressément.

Les autres associations comme le Tennis-club de Dugazon, bénéficiaires de tarifs réduits, relèvent de la compétence de la commune des Abymes et il appartient au conseil municipal d'accorder le bénéfice de cette subvention en nature au regard de l'intérêt local que présenteraient ces associations.

4.6.3. 4. *Des situations fiscales à réexaminer au regard de la TVA*

Si l'offre adressée à la commune du Gosier comportait bien une TVA à 2,10 %, cette taxe n'a pas été maintenue lors de la mise au point définitive du marché.

En l'absence de budget annexe, voire de comptes distincts pour le suivi budgétaire des opérations assujetties à la TVA, la caisse des écoles n'est pas en mesure de justifier qu'elle est en règle au regard des obligations fiscales relatives à la taxe sur la valeur ajoutée. Si certaines de ses activités en sont exonérées comme la restauration scolaire, la fourniture de repas aux autres structures, qu'elles soient publiques ou associatives, relève du régime de la TVA.

Bien que l'article 256 B du code général des impôts dispose que les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs, leur non assujettissement ne vaut que lorsqu'il n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence.

En l'espèce, au vu de l'importance des recettes perçues au titre de ces ventes et du champ manifestement concurrentiel de cette activité, le taux réduit de TVA devrait s'appliquer aux livraisons de repas au personnel communal, à l'activité de traiteur et aux clients extérieurs. En tout état de cause, les activités susceptibles de bénéficier d'une exonération de TVA doivent être approuvées et il est recommandé à cette fin de saisir l'administration fiscale en application de l'article L. 80 A, alinéa 1, du livre des procédures fiscales pour

obtenir sa position sur le sens et la portée des textes fiscaux en vigueur, au regard de la situation de fait constatée.

La Caisse des écoles, dans sa réponse, nie pratiquer des tarifs inférieurs au coût de revient auprès des clients extérieurs, sans étayer aucun des chiffres avancés, sur l'année 2018. Toutefois, elle ne conteste pas le coût de revient de 23,81 € en 2017. La chambre réitère ses critiques sur l'illégalité de telles pratiques, notamment dans ses rapports avec d'autres collectivités (Caisse des écoles de Pointe-à-Pitre et commune du Gosier), pratiques qui portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, faussent la mise en concurrence au détriment du secteur privé, privent le conseil municipal des Abymes d'une juste appréciation de ses responsabilités au regard de la subvention à verser à la caisse, aboutissant ainsi à imposer aux usagers et contribuables des Abymes des tarifs et une contribution supérieurs à ceux appliqués aux autres communes.

Recommandation n°13 : Etablir le précisément coût des repas à partir d'une comptabilité analytique sérieuse, de manière à facturer à tous les clients extérieurs des tarifs égaux ou supérieurs au coût de revient et en respectant le régime fiscal applicable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	51
Annexe n° 2. : Répartition de l'effectif sur les sites de restauration.....	53
Annexe n° 3. Observations sur l'échantillon des marchés contrôlés	54
Annexe n° 4. Structures extérieures auxquelles des repas ont été vendus de 2013 à 2018	55

Annexe n° 1. Glossaire

ACCORS :	accompagnement, orientation et réinsertion sociale
AFNOR :	association française de normalisation
AEP :	association enfants parents
ALIE :	accueil, loisirs, insertion, éducation
BAFA :	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BOAMP :	bulletin officiel des annonces de marchés publics
CAO :	commission d'appel d'offres
CCAP :	cahier des clauses administratives particulières
CCAS :	centre communal d'action sociale
CCTP :	cahier des clauses techniques particulières
CDE :	caisse des écoles
CEA :	contrat emploi avenir
CGCT :	code général des collectivités territoriales
CIL :	correspondant informatique et libertés
CMP :	code des marchés publics
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés
DAAF :	direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DLC :	date limite de consommation
DLUO :	date limite d'utilisation optimale
DOM :	département d'outre-mer
DRH :	direction ou directeur des ressources humaines
EHPAD :	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP :	équivalents temps plein
GPEMDA :	groupement permanent d'études de marché sur les denrées alimentaires
HACCP :	Hazard Analysis Critical Control Point (système d'analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise)
IAT :	indemnité d'administration et de technicité
IEMP :	indemnité d'exercice des préfetures
IFTS :	indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
INSEE :	institut national de la statistique et des études économiques
JOUE :	journal officiel de l'Union européenne
MJC :	maison des jeunes et de la culture
NBI :	nouvelle bonification indiciaire
NOTRE :	nouvelle organisation territoriale de la République
PARS :	prestation d'accueil et de restauration scolaire

- PTP : Pointe-à-Pitre
- RGPD : règlement général sur la protection des données
- RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel »
- SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
- URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations.

Annexe n° 2. Répartition de l'effectif sur les sites de restauration

Réfectoires (25)	Écoles (36)	Nombre d'élèves par école	Nombre de rationnaires par école	Nombre d'agents affectés au réfectoire	Nombre de rationnaires /agent
1 - Anquetil	Ecole élémentaire Joseph Ignace	163	96	19	12
	Ecole élémentaire Louis Delgrès	254	148		
2 - Anquetil	Maternelle Mulâtresse Solitude	278	150	12	12
3 - Besson	Primaire	82	56	7	8
4 - Boisripeaux	Maternelle Marie-Josée Dampa	185	109	11	9
5 - Bourg	Maternelle Maryse Onesippe	144	85	10	8
6 - Boissard	Maternelle Sylvette Dacourt	72	44	6	7
7 - Boissard	Primaire Christy Campbell	120	39	5	7
8 - Boisvin	Primaire Maurice Saint-Pierre	183	68	3	22
	Maternelle Maurice Saint-Pierre	109	40	7	5
9 - Boricaud	Primaire et Maternelle	13	10	3	3
10 - Caraque	Ecole maternelle	75	47	11	10
	Ecole primaire	103	70		
11 - Carénage	Prim. Thimoté Gendrey	82	48	5	9
12 - Carénage	Maternelle Victor Barbeau	43	39	6	6
13 - Chazeau	Primaire Narcisse Geoffroy	167	112	15	7
14 - Chazeau	Maternelle Etienne Azade	140	99	8	12
15 - Coma	Mat. et prim. Jean-Noël Olime	74	47	6	7
16 - Dothémare	Unité centrale de production			*45	27
	Maternelle Davide Fanhan Deveaux	245	78	8	
	Ecole élémentaire Marcel Lacoma	177	61		
	Ecole élémentaire Pierre Fermely	187	78		
17 – Grand-Camp Parc	Ecole maternelle Grand-Camp 1	111	57	11	5
	Ecole maternelle Grand-Camp 2	55	39	4	9
	Ecole élémentaire Grand-Camp 1	199	100	3	33
18 – Grand-Camp	Ecole élémentaire Grand-Camp 2	171	98	10	9
19 - Hilarion Léogane	Ecole maternelle H. Léogane	143	79	21	9
	Ecole primaire H. Léogane	231	113		
20 - Boisripeaux	Ecole prim. Joseph Théodore F. 1	310	128	29	10
	Ecole prim. Joseph Théodore F. 2	366	187		
21 - Morne-Ferret	Maternelle Jean Zebus	70	58	2	29
22 – Petit-Pérou	Ecole primaire Joseph Nuissier	120	72	10	7
23 - Guy Cornely	Ecole primaire Raizet 1	247	105	10	10
	Maternelle 1 Odette Stanislas	151	70	8	8
	Ecole primaire Raizet 2	306	145	19	11
24 – Raizet 2	Maternelle 2 Léa Boëcasse-Monduc	142	74		
25 - Raizet 3	Ecole primaire	96	61	6	10
Total et moyenne		5 614	2 910	*320	9*

* 320 agents dont il conviendrait de retirer les 45 agents de la cuisine centrale, soit 275 agents avec un ratio d'un agent pour 10,5 rationnaires.

Source : caisse des écoles

Annexe n° 3. Observations sur l'échantillon des marchés contrôlés

Marchés	Montant	Attributaires	Observations
Appel d'offres pour la fourniture des denrées alimentaires 2013-2014	Minimum : 600 000 € Maximum : 1 700 000 € Minimum et maximum pour chaque lot en quantité	166 lots attribués sur les 174 lancés	1 – Le critère « régularité et délai de livraison » pondéré à 15 % est ambigu et contestable 2 – Sur les 165 lots attribués, une seule offre en lice sur 79 lots (47,6 %) 3 – 7 lots présentés ex-aequo sans qu'on sache exactement comment la CAO a fait son choix 4 – Avis d'attribution publié : minimum : 377 554,85 € maximum : 3 107 000,00 € 5 – L'avis d'attribution publié au BOAMP et au JOUE est illisible et incomplet (un seul lot renseigné).
Marché négocié « viandes fraîches » suite à infructuosité (décembre 2014-décembre 2015)	Minimum : 24 215 € Maximum : 220 800 €	un seul pli enregistré et offre retenue	CAO du 17 novembre 2014 : quorum avec trois élus, comme autorisé avant 2016 (délibération CDE-2016-06-009 du 28 juin 2016 portant la CAO à cinq membres)
Marché à procédure adaptée « Équipements vestimentaires » 2015	Minimum : 14 726,96 € Maximum : 52 566,86 €	Entreprise P...	Une entreprise a été écartée pour absence de DQE (détail des quantités estimées)
Appel d'offres pour produits de boulangerie frais 2017	Minimum : 6540 € HT Maximum : 170 210 € HT	Entreprise L...	Accord-cadre à bons de commande avec minimum et maximum
Appel d'offres pour produits d'entretien - 2017	Minimum : 40 856,73 € HT Maximum : 285 837,94 € HT	Attribution des lots aux candidats classés au premier rang	Face à deux ex-aequo, la CAO a retenu une entreprise « pour une répartition équitable des lots »
Marché à procédure adaptée « Fourniture de légumes découpés sous vide » - 2017	Minimum : 13 000 € Maximum : 135 000 €	Trois lots sur quatre attribués à T...	Rien à signaler
Appel d'offres pour la « Fourniture des denrées alimentaires 2018 »	Minimum : 396 556 € HT Maximum : 2 132 054 €	210 lots attribués sur 218 lancés	Les dates de remise des offres diffèrent entre le règlement de consultation et les différents supports de publication (4 et 6 octobre)
Appel d'offres ouvert « Produits d'entretien » 2018	Minimum : 42 030 € HT Maximum : 338 999 € HT	93 lots attribués	Les dates de remise des offres diffèrent entre le règlement de consultation (13 octobre) et le BOAMP (6 octobre)

Source : chambre régionale des comptes

Annexe n° 4. Structures extérieures auxquelles des repas ont été vendus de 2013 à 2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ville des Abymes MJC AEP Dothemarelle Accors Ecole ND de Grâce Collège du Raizet Association Digazon	Ville des Abymes MJC AEP Dothemarelle Accors Ecole ND de Grâce Collège du Raizet Viv Bel Viv Bien	Ville Des Abymes MJC AEP Tilili Accors Ecole ND de Grâce Viv Bel Viv Bien A.L.I.E	Ville des Abymes MJC AEP Tilili Accors Ecole ND de Grâce	Ville des Abymes MJC AEP Tilili Accors Tennis-club de Dugazon Expression A Timoun CCAS de Pointe-à- Pitre Crèche Sorel Bellemare Crèche Kreatimoun	Ville des Abymes MJC AEP Association Sikriye Accors Tennis-club de Dugazon Expression A Timoun CCAS De Pointe-à- Pitre Crèche Sorel Bellemare Anim'action Collège du bourg Ville du Gosier Caisse des écoles de Pointe-à-Pitre

Source: Caisse des écoles des Abymes

Les publications de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe
sont disponibles sur le site :

« www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane »

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 18111

97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse électronique : « antillesguyane@crtc.ccomptes.fr »