

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE LA GUADELOUPE**

CAISSE DES ÉCOLES DES ABYMES

COMPTE ADMINISTRATIF 2009

Article L. 1612-14 et L. 1612-20 du code
général des collectivités territoriales

AVIS N° 2010.0099

SAISINE N° 10.045-971 – L. 1612 -14

SEANCE du 24 août 2010

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA GUADELOUPE,

VU le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L. 1612-1 et suivants ;

VU le code de l'éducation ;

VU le code des juridictions financières ;

VU l'arrêté du Président en date du 20 janvier 2010 portant organisation et détermination de la compétence des formations de délibérés des chambres régionales et territoriales des comptes de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint Barthélémy et Saint-Martin ;

VU l'avis n° 2008.112 du 16 octobre 2008 rendu par la Chambre sur le compte administratif 2007 de la caisse des écoles des Abymes ;

VU l'avis n° 2009.0088 du 20 août 2009 rendu par la Chambre sur le compte administratif 2008 de la caisse des écoles des Abymes ;

VU la lettre du 23 juillet 2010, enregistrée au greffe le 26 juillet 2010, par laquelle le préfet de la Guadeloupe a saisi la Chambre du compte administratif 2009 de la caisse des écoles des Abymes, ensemble les pièces à l'appui ;

VU la lettre en date du 3 août 2010, par laquelle le Président de la Chambre a invité le Maire de la commune des Abymes, Président de la caisse des écoles des Abymes, à faire connaître ses observations ;

VU les différents documents et informations demandés au cours de l’instruction, notamment le 6 août et les documents remis lors de l’entretien du 16 août 2010 ;

VU les conclusions de Mme GANDON, Procureur financier ;

Après avoir entendu M. MARON, Premier conseiller, en son rapport et Mme GANDON en ses observations ;

CONSIDERANT que, le 16 juin 2010, le comité d’administration de la caisse des écoles des Aymes a adopté le compte administratif 2009 comme suit :

Section de fonctionnement	Réalisé	Restes à réaliser	Total
Dépenses	10 304 020,48 €	1 519 412,08 €	11 823 432,56 €
Déficit n-1	287 402,58 €		287 402,58 €
Recettes	10 031 993,65 €	0,00 €	10 031 993,65 €
RESULTAT	-559 429,41 €	-1 519 412,08 €	-2 078 841,49 €
Section d’Investissement	Réalisé	Restes à réaliser	Total
Dépenses	188 210,39 €	1 725,87 €	189 936,26 €
Déficit n-1	233 553,07 €		233 553,07 €
Recettes	127 661,96 €	0,00 €	127 661,96 €
RESULTAT	-294 101,50 €	-1 725,87 €	-295 827,37 €
RESULTAT GLOBAL	-853 530,91 €	-1 521 137,95 €	-2 374 668,86 €

Soit un résultat comptable de – 853 530.31 € et un résultat global de clôture de – 2.374 668.86 €;

CONSIDERANT que le compte administratif ainsi voté a été transmis le 29 juin 2010 au représentant de l’Etat qui en a saisi la Chambre par lettre du 23 juillet 2010 enregistrée au greffe le 26 juillet 2010 ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE :

CONSIDERANT qu’aux termes de l’article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales applicable aux établissements publics communaux en vertu de son article L. 1612-20 : « *Lorsque l’arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l’exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s’il s’agit d’une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l’Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l’équilibre budgétaire, dans le délai d’un mois à compter de cette saisine (...)* » ;

CONSIDERANT que le compte administratif 2009 de la caisse des écoles des Aymes présente un déficit global de clôture de – 2.374 668.86 € représentant

23.67% des recettes réelles de fonctionnement ; que ce taux est supérieur au seuil de 5% fixé par les dispositions précitées pour les communes de plus de 20.000 habitants ; que, par suite, la saisine du Préfet de la Guadeloupe doit être déclarée recevable sur le fondement des articles L.1612-14 et L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales ;

SUR L'IMPORTANCE DU DEFICIT :

Sur le résultat comptable :

CONSIDERANT qu'il y a concordance du résultat comptable du compte administratif 2009 arrêté à – 853 530.91 € avec le résultat du compte de gestion du comptable ;

Sur les restes à réaliser :

CONSIDERANT que l'ensemble des dépenses et recettes inscrites en restes à réaliser a été justifié ; qu'il convient, toutefois, d'inscrire en dépenses de fonctionnement restant à réaliser une somme de 23 622.44 € correspondant à des factures non rattachées et non comptabilisées en restes à réaliser au 31 décembre 2009 ; qu'ainsi le déficit global de clôture corrigé s'élève à 2 398 291.30 € et représente 23.9% des recettes réelles de fonctionnement ;

SUR LES CAUSES DU DEFICIT ET LES MESURES DE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

CONSIDERANT que la caisse des écoles, établissement qui produit et distribue sur 27 sites une moyenne de 4 500 repas par jour, a fait l'objet de nombreuses saisines budgétaires ; que le redressement de la situation budgétaire réalisé en 2005 a été rompu à compter de l'exercice 2007 par une aggravation forte du montant du déficit due essentiellement à une explosion des dépenses de personnel alors que, dans le même temps, l'organisme enregistrait une baisse progressive du nombre de rationnaires, dont le nombre était de l'ordre de 6 000 par jour au début des années 2 000 ;

Exercices	Montant du déficit	Charges de personnel	Evolution du personnel
2001	885 603 €	5 644 814 €	
2002	1 459 610 €	6 097 616 €	8,0%
2003	758 099 €	5 916 966 €	-3,0%
2004	430 734 €	6 024 705 €	1,8%
2007	2 299 743 €	7 253 361 €	20,4%
2008	2 103 654 €	8 641 818 €	19,1%
2009	2 398 292 €	8 646 800 €	0,1%

CONSIDERANT que le déficit de la caisse des écoles des Aymes a encore augmenté de 14 % entre 2008 et 2009 ; que dans son avis susvisé du 16 octobre 2008, la Chambre a proposé à l'établissement diverses mesures pour résorber le déficit au plus tard le 31 décembre 2010 ; qu'à sa suite, le comité d'administration a adopté le 24 novembre 2008 une délibération portant mise en œuvre des recommandations de la Chambre ; que l'on constate que la volonté de l'assemblée délibérante de rétablir l'équilibre à la clôture de l'exercice 2010 s'est révélée complètement inopérante ;

Sur la maîtrise des charges de personnel :

CONSIDERANT que le déficit résulte principalement des charges de personnel ; qu'en effet, si les dépenses de personnel n'ont augmenté que de 1% en 2009, leur poids dans les dépenses réelles de fonctionnement reste excessivement élevé (75%), et même 86 % si on enlève du total des dépenses une charge exceptionnelle de 1 481 912 € correspondant à une créance de la Caisse Générale de Sécurité Sociale au titre de majorations et pénalités de retard ;

CONSIDERANT, en outre, que si la Caisse des écoles n'a procédé à aucune création de poste en 2009, cinq recrutements sont toutefois intervenus réduisant ainsi l'économie générée par sept départs à la retraite ; qu'en plus des 310 postes de permanents, l'établissement a eu recours à 397 contractuels en 2009, pour des durées plus ou moins longues et pour un montant de 500 397 €, soit un salaire moyen de 1 260 €;

CONSIDERANT que les prévisions budgétaires 2010 pour les dépenses de personnel s'élèvent à 8 646 800 €; qu'au 31 juillet 2010, le montant réalisé du chapitre 012 s'élevait à 5 440 513 € compte tenu de l'application des mesures prises en 2009, des embauches de contractuels et du recrutement sur le budget de l'établissement de 47 agents communaux dans le cadre des augmentations des quotas horaires ; que le montant prévisionnel des charges de personnel au terme de l'exercice serait de 9 187 815 €; que dans ces conditions, l'effort de maîtrise des charges de personnels demeure notablement insuffisant ; que la Chambre demande à la caisse des écoles de mettre en œuvre impérativement une gestion rigoureuse des ressources humaines garantissant cette maîtrise notamment par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ayant pour base les prévisions de départs à la retraite qui s'échelonnent comme suit, à minima, en considérant que les agents concernés ne font pas valoir leur droit à pension avant l'âge limite :

- 2010 :	5	- 2016 :	12
- 2011 :	6	- 2017 :	6
- 2012 :	9	- 2018 :	10
- 2013 :	9	- 2019 :	11
- 2014 :	6	- 2020 :	11
- 2015 :	9		

Sur les outils d'information de comptabilité et de gestion :

CONSIDERANT que les représentants de la caisse des écoles admettent l'inexistence d'une véritable gestion des stocks ; que la mise en place d'une gestion rigoureuse serait source d'économies ;

CONSIDERANT que les statistiques sur les rationnaires et des repas livrés n'ont pu être obtenues ;

CONSIDERANT que le contrôle de l'absentéisme ne fait pas l'objet d'une démarche effective ;

CONSIDERANT en outre que le prix de revient moyen du repas n'a pas été démontré sur la base d'une réelle comptabilité analytique ;

CONSIDERANT dans cette situation, que des systèmes d'information et de gestion doivent être mis en place dans les meilleurs délais afin d'améliorer la connaissance des coûts et les possibilités de contrôle interne ;

Sur l'augmentation des tarifs :

CONSIDERANT que selon une estimation, non documentée, de la Directrice de l'établissement, le prix de revient du repas serait de l'ordre de 13 € alors que le prix unitaire payé par les familles se situe entre 1.6 € à 2.62 €;

CONSIDERANT que ce coût de revient apparaît très élevé pour des repas préparés dans le cadre de la restauration collective ; qu'il révèle l'urgence de revoir le mode de gestion de la cantine scolaire ;

CONSIDERANT par ailleurs, que la Caisse des écoles connaît une baisse de fréquentation de la restauration scolaire en raison d'un encadrement non satisfaisant ; que cette perte de rationnaires a été constatée par la Chambre depuis 2005 ; qu'en dépit des recommandations de la Juridiction, l'ordonnateur a souhaité maintenir en septembre 2009 les tarifs mis en place depuis le 1^{er} janvier 2006 ;

CONSIDERANT surcroît, qu'à cette occasion, pensant sauvegarder l'équilibre des recettes, entre une hausse de 20% de la PARS et une baisse de 20% de tous les tarifs, la caisse des écoles a généré en réalité une perte de recettes allant de 0.09 € à 0.35 € par repas, selon la tranche de revenus des parents ;

CONSIDERANT que selon les calculs effectués par la Caisse des écoles, le simple retour au niveau de recettes antérieur nécessite une augmentation des tarifs de 8.31% ; qu'en l'état actuel du déficit, la Chambre préconise une revalorisation plus significative, soit 10% au 1^{er} janvier 2011 ;

Sur la subvention versée par la commune des Abymes :

CONSIDERANT que la subvention versée à la Caisse des écoles par la commune des Abymes s'est élevée à 6,5 M€ en 2007, 8,7 M€ en 2008 et 8,15 M€ en 2009 ; que la subvention inscrite à ce titre au budget primitif 2010 de la commune des Abymes s'élève à 8,0 M€; que, compte tenu de l'augmentation des charges de personnel constatée au 31 juillet 2010 et de la baisse de la grille tarifaire des repas, la subvention allouée est manifestement insuffisante ; qu'il convient que le comité d'administration obtienne dans les meilleurs délais de la commune des Abymes une subvention complémentaire permettant de réduire significativement le déficit attendu dès le terme de l'exercice 2010 étant constaté que, par une note manuscrite, le maire des Abymes a donné un accord de principe.

Sur les conditions sanitaires du service :

CONSIDERANT que du fait d'un recrutement excessif et, par conséquent du dérapage des charges de personnel, les impératifs d'équipements et d'investissement ont été négligés ; que cette situation nuit gravement à l'exercice de la mission principale de la caisse des écoles, à savoir la restauration scolaire ; qu'en effet, le rapport d'inspection de la cuisine centrale des Abymes par la Direction des Services vétérinaires (DSV) en date du 15 juillet 2010 déclare la « *non-conformité de l'établissement au regard des exigences édictées par les textes cités en base réglementaire* et que « *l'établissement ne dispose pas de l'agrément communautaire indispensable à son activité* » ; qu'en outre, le contrôle effectué le 24 juin 2010 au service de restauration scolaire de l'école élémentaire de BOISSARD a mis en évidence de graves non-conformités ; que ce rapport conclut à la « *cessation sans délais de toute distribution de repas sur ce site* » ;

CONSIDERANT que les non-conformités sont dénoncées depuis plusieurs années ; que les travaux engagés annuellement se révèlent insuffisants pour être conformes aux règles communautaires en matière de sécurité des aliments en vigueur depuis 2005 ; qu'il convient, à court terme, que les représentants de la commune et de la Caisse des écoles privilégient la mise aux normes des locaux afin de ne pas risquer la fermeture définitive de la cuisine centrale et de réfectoires ; qu'à moyen terme, il est plus que nécessaire que les villes des Abymes et de Pointe à Pitre réussissent la mise en place de l'unité de production prévue dans le cadre du transfert de la compétence de restauration collective à la communauté d'agglomération CAP EXCELLENCE décidé le 24 juillet 2009 ;

CONSIDERANT que la caisse des écoles des Abymes se situe dans une impasse budgétaire structurelle depuis 2007 qui conduit à une aggravation de son déficit ; que dans son avis n° 2008.112 du 16 octobre 2008 sur le compte administratif 2007 la chambre avait demandé que l'équilibre budgétaire soit rétabli à la date du 31 décembre 2010 ; que, du fait de la subsistance d'un déséquilibre prévisionnel de 2 529 865 € en 2010, la chambre est contrainte de fixer le terme du plan de redressement au 31 décembre 2014 ; qu'elle invite formellement le Comité d'administration de la caisse des écoles à poursuivre la mise en œuvre des mesures préconisées dans son avis du 16 octobre 2008, complétées par de nouvelles recommandations :

Sur la comptabilité la gestion et la formation :

1. Respect de la règle de l'annualité budgétaire, en s'abstenant d'engager des dépenses sur des crédits non régulièrement ouverts, et présentation des comptes sincères en rattachant toutes les dépenses engagées au cours d'un exercice ;
2. Utilisation effective d'une comptabilité des dépenses engagées ;
3. Apurement prioritaire des dépenses engagées non mandatées ;
4. Assurer la formation du personnel aux règles d'hygiène et de sécurité alimentaire ainsi que d'animation pendant la pause méridienne ;
5. Mettre tout en œuvre pour concrétiser le projet de création de l'unité de production dans le cadre du transfert de la compétence restauration collective à la communauté d'agglomération CAP EXCELLENCE ;
6. Mise en place d'une gestion des stocks alimentaires ;

Sur la diminution des charges de personnel :

7. Diminution des charges de personnel :
 - En limitant les embauches de contractuels
 - En suspendant l'augmentation des quotas horaires des titulaires
 - En ne procédant à aucun nouveau recrutement
 - En ne versant pas l'indemnité de vie chère aux contractuels
 - En ne remplaçant pas les départs à la retraite
 - En assurant un suivi rigoureux des présences

Sur les recettes :

8. Revalorisation des tarifs des repas de 10% minimum ;
9. Négociation avec la commune pour l'augmentation de la subvention ;

Sur la sécurité sanitaire :

10. Procéder aux travaux de mise aux normes de la cuisine centrale et du réfectoire de Boissard conformément aux rapports de la Direction des services vétérinaires ;

PAR CES MOTIFS,

- 1) **CONSTATE** que le compte administratif 2009 de la caisse des écoles des Abymes présente un déficit global de clôture de **2 398 291,30 €** et représente 23.9% des recettes réelles de fonctionnement ;
- 2) **DECLARE** recevable la saisine du Préfet de la Guadeloupe au titre de l'article L. 1612.14 du code général des collectivités territoriales ;

- 3) **PROPOSE** en conséquence à la caisse des écoles des Abymes de résorber le déficit au plus tard le 31 décembre 2014 en poursuivant et en complétant la mise en œuvre des mesures préconisées par la Chambre dans son présent avis ;
- 4) **APPELLE** l'attention du Préfet de la Région Guadeloupe sur les risques sanitaires extrêmement élevés tels que dénoncés par le Service de sécurité sanitaire des aliments de la Direction des services vétérinaires, tant en ce qui concerne la cuisine centrale qu'un certain nombre de sites de restauration collective ;

En outre,

RAPPELLE qu'en application de l'article L. 1612.19 du code général des collectivités territoriales « *les assemblées délibérantes sont tenues informées dès leur plus proche réunion des avis formulés par la chambre régionale des comptes et arrêtés pris par le représentant de l'Etat* ».

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe,

Le 24 août 2010,

Présents : M. BANQUEY, Président,
M. LESOT, Président de section,
MM. LIMERY, POZZO DI BORGO, LANDAIS, PELAT
Premiers conseillers,

Et M. MARON, Premier conseiller-rapporteur,

Le Premier conseiller-rapporteur,

Le Président,

JL. MARON

F.G BANQUEY