



Chambre régionale des comptes
du Centre, Limousin

Le président

Orléans, le 26 novembre 2013

à

Monsieur Alain RODET
Président de la caisse des écoles de Limoges
Hôtel de ville de Limoges
9, place Léon Betoulle

87000 LIMOGES

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la caisse des écoles de la ville de Limoges (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin a examiné la gestion de la caisse des écoles de la ville de Limoges que vous administrez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 8 février 2013.

Dans sa séance du 18 avril 2013, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 3 juillet 2013.

La chambre, dans sa séance du 8 octobre 2013, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 23 octobre 2013, que vous avez reçues le 24 octobre 2013 et auxquelles vous n'avez pas souhaité apporter de réponse.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives.

J'attire votre attention sur les dispositions suivantes de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières relatives à la période de réserve électorale : **« le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise. »**

A l'issue de cette période de réserve électorale, ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes seront communicables aux tiers dès qu'aura eu lieu, à l'issue des élections municipales, l'une des premières réunions de l'assemblée délibérante.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la réunion du comité de la caisse des écoles qui se tiendra après cette période électorale.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au directeur départemental des finances publiques.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

P. J. : Rapport d'observations définitives

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes

du Centre, Limousin

dans sa séance du 8 octobre 2013

sur la gestion de

la caisse des écoles de la ville de Limoges (Haute-Vienne)

SOMMAIRE

A – LES BASES JURIDIQUES ET LE CHAMP DU CONTRÔLE	3
B – LE DÉROULEMENT DU CONTRÔLE	3
C – LES ACQUIS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE	3
I- PRESENTATION	4
II- SITUATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	5
A – FIDÉLITÉ DE L'ÉTAT DU STOCK	5
B – ANALYSE FINANCIÈRE	5
1 – VUE D'ENSEMBLE DES COMPTES	5
2 – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	6
3 – LA SECTION D'INVESTISSEMENT	8
4 – CONCLUSION	8

INTRODUCTION

A – Les bases juridiques et le champ du contrôle

L'examen de la gestion de la caisse des écoles de Limoges s'est fondé sur les dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Le présent rapport examine les suites données aux observations du précédent rapport de la chambre des comptes et analyse de manière synthétique la situation financière de l'établissement public.

L'examen de la gestion de la caisse des écoles de Limoges a porté sur les exercices 2007 à 2011. Les données utilisées ont été essentiellement celles provenant des comptes administratifs.

B – Le déroulement du contrôle

Ce contrôle s'est déroulé selon le calendrier qui suit :

- lettre du président de la chambre régionale des comptes Centre, Limousin du 29 octobre 2012 annonçant au président du comité de la caisse des écoles, M. Alain Rodet, par ailleurs député-maire de Limoges, l'ouverture du contrôle de la caisse des écoles de la ville ;

- entretien de fin de contrôle, avec le président du comité de la caisse des écoles réalisé le 8 février 2013, en marge de l'entretien de fin de contrôle portant sur la gestion de la ville ;

- délibéré de la chambre des comptes sur le rapport d'instruction le 18 avril 2013 ;

- envoi, le 17 mai 2013, du rapport d'observations provisoires à M. Rodet ;

- réception des réponses du président du comité par courrier le 3 juillet 2013, enregistré au greffe de la Chambre le 11 juillet 2013.

C – Les acquis du précédent contrôle de la chambre

L'examen de la gestion de la caisse des écoles de Limoges portait sur les exercices 2001 à 2005. Il a donné lieu à la production d'un rapport d'observations définitives en date du 18 juin 2006 qui formulait les recommandations suivantes :

- l'amélioration du suivi de la gestion des personnels, dont tous les postes devront être votés par l'assemblée délibérante (tableau des effectifs budgétaires) ;
- l'établissement d'un suivi des stocks au moins sous la forme d'un inventaire de fin d'exercice afin que les comptes reflètent fidèlement cette gestion ;
- le provisionnement des créances douteuses.

I- PRESENTATION

La caisse des écoles de Limoges est un établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière par délibération du conseil municipal du 10 novembre 1882¹. Son but est de faciliter la fréquentation des écoles publiques communales, de favoriser l'égalité des chances et la réussite éducative des enfants et d'éviter la ségrégation sociale des enfants en fonction des ressources de leurs parents. Ainsi, elle gère l'interclasse avec, en particulier, la restauration scolaire ; elle organise ou participe au financement des sorties scolaires éducatives, avec ou sans nuitée(s), des garderies du matin ou de l'accueil du soir (...); elle détermine les tarifs, aides et/ou réductions à accorder en fonction des quotients familiaux (...)².

La caisse des écoles a conclu le 25 octobre 2006, jusqu'au 31 décembre 2009, une convention avec l'Etat relativement à la mise en œuvre du programme de réussite éducative. Ce programme est renouvelé chaque année par voie d'avenant et subventionné aux alentours de 200 000 euros. L'article L. 212-10 du code de l'éducation, intégrant les dispositions de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 *de programmation de cohésion sociale* a élargi les compétences historiques des caisses des écoles qui comprennent désormais des actions à caractère social, éducatif, culturel et sanitaire, pour la mise en œuvre de dispositifs de réussite éducative. Les statuts de la caisse des écoles de Limoges ont donc été modifiés, par l'assemblée générale extraordinaire du 13 décembre 2005 portant modification des statuts, en confiant à la caisse des écoles la mise en œuvre d'actions de réussite éducative et créant le conseil consultatif de réussite éducative conformément au décret 2005-637 du 30 mai 2005³. La dernière mise à jour des statuts date de février 2009 et fait suite à la volonté d'élargir la composition du bureau du comité.

Au 30 septembre 2011, la ville de Limoges accueillait 9 649 élèves dans les 78 écoles communales publiques. Le service de restauration scolaire, qui représente 18 établissements, a servi 708 674 repas (enfants et adultes), soit 5 098 en moyenne par jour sur l'année civile 2011, soit 139 jours d'école. L'année 2011 a été marquée par l'ouverture du nouveau restaurant scolaire de Beaublanc, à la suite de la reprise par la ville du mess du quartier Beaublanc. La reconversion de cet équipement, dont les capacités d'accueil peuvent aller jusqu'à 600 élèves, a permis d'anticiper la fermeture des deux restaurants scolaires (Montmailler et Jean Macé) qui ne répondaient plus aux normes règlementaires d'hygiène alimentaire.

La caisse des écoles, présidée par le maire de Limoges, est dirigée et gérée par la direction de la vie scolaire de la ville. Les 39 personnels administratifs de la commune⁴ encadrés par un directeur territorial sont rémunérés par la caisse des écoles pour assurer l'intégralité de la gestion.

¹ Régie par les dispositions de l'article 17 de la loi du 28 mars 1882 et des textes subséquents et notamment des décrets n° 60.977 du 12 septembre 1960 et n° 83.838 du 22 septembre 1983.

² Source : statuts de la caisse des écoles.

³ Source : ROD de la CRC Limousin et délibération du 2 février 2006 sur le programme de réussite éducative.

⁴ 32 personnes pour l'année entière et 7 pour une partie de l'année.

II- SITUATION COMPTABLE ET FINANCIERE

A – Fidélité de l'état du stock

La caisse des écoles dispose d'un stock de denrées alimentaires situé dans l'école Jean Le Bail sous la responsabilité de cinq agents ainsi qu'un stock de combustibles destinés aux centres de vacances situés hors du territoire de la commune de Limoges, pour lesquels il n'était procédé à aucun inventaire. En réponse au rapport d'observations définitives de la chambre des comptes du Limousin, la caisse des écoles s'est engagée à formaliser un inventaire annuel des denrées en stock. Après vérification, les inventaires ont lieu chaque trimestre.

B – Analyse financière

L'analyse financière est effectuée dans la perspective d'apprécier les termes de l'équilibre financier de la caisse des écoles dont l'analyse débute à partir de l'exercice 2007. Le budget de l'organisme est composé d'un seul budget principal. Les données sont issues des comptes administratifs ou des comptes de gestion.

1 – Vue d'ensemble des comptes

€	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007
FONCTIONNEMENT						
Résultat de fonctionnement	418 724	-21 572	-222 070	-515 660	-163 182	
Résultat de fonctionnement à la clôture de N (I)	1 510 133	1 488 562	1 266 492	750 831	587 650	
INVESTISSEMENT						
Résultat d'investissement	2 738	57 414	-12 605	30 457	27 036	
Résultat d'investissement à la clôture de N (II)	181 927	239 341	226 736	257 193	284 230	
Résultat global (I + II)	1 692 061	1 727 903	1 493 228	1 008 024	871 879	-48%

Le résultat global ou de clôture à fin 2011 a diminué de moitié par rapport à celui calculé en 2007. Cette diminution est imputable à la section de fonctionnement, qui enregistre un résultat déficitaire de 2008 à 2011. L'investissement ne représente qu'une faible part des dépenses et des recettes de l'organisme.

2 – La section de fonctionnement

€	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. Moy	2011/ 2007
FONCTIONNEMENT							
C/70-70882 Redevances pour services rendus	1 022 327	941 592	599 707	788 599	761 197	-7,1 %	-26 %
C/70882 Ventes de repas	1 920 763	2 037 698	1 952 675	2 082 346	2 374 432	5,4 %	24 %
C/7474 Subventions et participations de la commune	6 260 000	6 380 000	6 630 000	6 730 000	6 931 900	2,6 %	11 %
C/748 Autres subventions et participations	972 858	815 855	1 092 659	790 608	745 971	-6,4 %	-23 %
C/77 Produits exceptionnels	75 892	15 131	21 701	15 305	32 097	-19,4 %	-58 %
Produits de fonctionnement	10 251 841	10 190 276	10 296 743	10 406 858	10 845 597	1,42 %	5,8 %
Ch 012-Ch 013 Charges de personnel	6 565 011	6 599 958	6 927 465	7 066 119	7 236 781	2,5 %	10 %
Ch 011 Charges à caractère général	3 101 854	3 468 524	3 504 375	3 620 059	3 642 601	4,1 %	17 %
C/65 Autres charges	69 109	65 820	16 572	168 552	68 255	-0,3 %	-1 %
C/67 Charges exceptionnels ⁵	21 092	5 667	4 816	2 460	3 820	-34,8 %	-82 %
C/68 Dotations aux amortissements et aux provisions	76 051	71 879	65 585	65 329	57 322	-6,8 %	-25 %
Charges de fonctionnement	9 833 117	10 211 847	10 518 813	10 922 519	11 008 779	2,86 %	12 %
Résultat de fonctionnement	418 724	-21 572	-222 070	-515 660	-163 182		
Résultat de fonctionnement à la clôture N-1	1 091 410	1 510 133	1 488 562	1 266 492	750 831		
Part affectée à l'investissement	0	0	0	0	0		
Résultat de fonctionnement à la clôture de N (I)	1 510 133	1 488 562	1 266 492	750 831	587 650		

Sur la période 2007-2011, les produits de fonctionnement sont restés quasiment stables, d'un montant de l'ordre de 10 millions d'euros. A l'inverse, les charges de fonctionnement sont passées de 9,8 millions d'euros à 11 millions d'euros, soit près de 3 % d'augmentation moyenne annuelle.

Les principales recettes de la caisse des écoles sont constituées de la subvention municipale, représentant en moyenne 63 % des produits de fonctionnement, et de la vente des repas (environ 20 % des recettes). Viennent ensuite la participation des familles et le remboursement par la commune des salaires des agents titularisés à la caisse des écoles, mais mis à la disposition du service accompagnement et restauration scolaires (compte 70), puis les autres subventions en provenance de la CAF, en application du « contrat Enfance » et « contrat Temps Libre », ainsi que de la direction départementale de la cohésion sociale dans le cadre du dispositif « Contrat Educatif Local », en particulier, imputés au compte 748 - autres subventions et participations.

En 2007, le pic apparaissant au compte 7788 - autres produits exceptionnels - s'explique essentiellement par la mauvaise imputation des remboursements de la caisse nationale de prévoyance (CNP) au titre des accidents du travail du personnel de service (38 100 euros en 2007), des remboursements en provenance de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) concernant notamment le supplément familial de traitement, le congé paternité (16 485 euros en 2007) et le remboursement des salaires versés à tort (1 300 euros en 2007). A la suite de la demande de la trésorerie municipale, les remboursements cités ont été imputés correctement, dès 2008, au compte 6419 - remboursements sur rémunérations du personnel.

⁵ Compte principalement mouvementé : compte 673 - Titres annulés.

Les charges de fonctionnement comprennent principalement les charges de personnel dont le montant est supérieur à la subvention communale versée et représentent, en 2010, 7,2 millions d'euros ou 65 % du total des charges et les charges à caractère général dont le montant s'élève à 3,6 millions d'euros soit 33 % du total des charges.

Ces deux postes ont connu respectivement un ressaut sur la période : en 2008, pour le chapitre 011 et, en 2009, pour le chapitre 012. Concernant le premier pic, le poste 60623 - alimentation - explique en majeure partie cette hausse. Concernant le second, les postes rémunérations du personnel titulaire (compte 6411) et du personnel non titulaire (compte 6413) sont responsables en grande partie de la hausse enregistrée. Celle-ci est due à la croissance du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) qui était de 8,44 euros au 1^{er} janvier 2008. A la suite de trois revalorisations intervenues les 1^{er} mai 2008, 1^{er} juillet 2008 et 1^{er} septembre 2009, il a atteint 8,82 euros, soit une augmentation de 4,5 %. Le personnel non titulaire mais également tous les agents titulaires en début de carrière sont concernés par cette progression, ce qui explique, avec le glissement vieillesse technicité (GVT) de l'ensemble des agents, l'augmentation de 5 % enregistrée sur la seule période 2008-2009.

Sur les charges de personnel, le dernier rapport d'observations définitives de la chambre des comptes avait relevé que la facturation à la caisse des écoles de la rémunération des personnels de la ville (39 agents administratifs en 2011) travaillant à sa gestion était calculée selon une clef de répartition de 53 % du montant de leurs salaires augmentés des charges. Celle-ci résultait d'une évaluation conjointe de la direction des services financiers de la ville et de la caisse des écoles. L'ordonnateur s'était engagé à soumettre cette clef de répartition au comité de l'établissement et à établir de manière régulière des fiches d'activités afin de justifier, sur la durée, cette répartition. En juillet 2013, le comité de la caisse des écoles n'a toujours pas délibéré sur la clef de répartition. L'ordonnateur a précisé que la collectivité étudie actuellement de nouvelles modalités d'organisation des services visant à clarifier et à simplifier les relations entre les deux entités. De même, la caisse des écoles s'était engagée à faire adopter par délibération de son comité un tableau des emplois budgétaires comportant une rubrique « emplois de vacation » avec le nombre indicatif de ces emplois. Il a pu être vérifié que cette recommandation avait été suivie d'effet.

Parmi les charges restantes dans la section de fonctionnement, figurent les charges exceptionnelles qui concernent majoritairement le compte 673 - titres annulés - et le compte 65 - autres charges - qui comprenait les secours et dots ainsi que le compte 654 - pertes sur créances irrécouvrables. A compter de l'exercice 2009, la caisse des écoles n'accorde plus de secours, le compte 65 comprend uniquement les pertes sur créances irrécouvrables.

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre des comptes avait relevé un niveau important des restes à recouvrer ayant pour causes : les carences de recouvrement jusqu'au printemps 2004 en partie résolues par l'arrivée de nouveaux trésoriers qui ont permis de réduire le stock existant de vieilles créances ; les problèmes résultant des familles ne pouvant ou ne voulant pas régler leurs factures de restauration ; la technique de paiement.

La chambre des comptes avait alors recommandé d'améliorer le circuit de facturation et de fiabiliser un traitement automatisé pour ne pas laisser perdurer le traitement manuel lourd et coûteux, et ainsi de pouvoir proposer de nouvelles formes de paiement comme le prépaiement ou le prélèvement automatique. Concernant le stock de créances anciennes, la chambre avait recommandé de provisionner les créances douteuses.

Sur la première recommandation, la facturation automatisée a été progressivement mise en place à partir de janvier 2008 ; elle est effective pour tous les restaurants scolaires et l'accueil de loisirs depuis juillet 2009 (facturation des activités réalisées en mai et juin 2009). Les paiements par prélèvements automatiques et par internet ont été autorisés par délibération du 2 juin 2009, et ceux par chèques vacances et CESU par délibération du 7 décembre 2011.

Sur la seconde, aucune provision n'a été passée dans les comptes appropriés durant les exercices 2008 à 2011. Cependant, l'ordonnateur a indiqué qu'une provision de 30 000 euros avait été votée au budget primitif 2013, adopté le 26 mars 2013.

3 – La section d'investissement

€	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. Moy	2011/ 2007
INVESTISSEMENT							
C/20+21 Dépenses d'équipement (réel)	79 737	39 368	87 630	38 061	38 729	-16,5 %	-51 %
C/21 Dépenses d'équipement (ordre)	12 554	2 905	2 905	2 905	2 900	-30,7 %	-77 %
Dépenses totales d'investissement	92 291	42 274	90 535	40 967	41 629	-18 %	-55 %
C/10222 FCTVA	8 975	14 953	12 345	6 095	11 343	6,0 %	26 %
C/13C Subventions (réel)	10 003	12 855	0	0	0		
C/28 Amortissements	76 051	71 879	65 585	65 329	57 322	-6,8 %	-25 %
Recettes totales d'investissement	95 029	99 687	77 930	71 424	68 665	-8 %	-28 %
Résultat d'investissement	2 738	57 414	-12 605	30 457	27 036	77 %	
Résultat d'investissement à la clôture N-1	179 189	181 927	239 341	226 736	257 193		
Résultat d'investissement à la clôture de N (II)	181 927	239 341	226 736	257 193	284 230		

Les dépenses d'investissement sont principalement constituées par l'acquisition d'équipements pour le centre de loisirs du Mas Eloi et les centres de vacances ainsi que de divers matériels et logiciels informatiques. Cette section ne pose pas de problème puisque les résultats sont équilibrés et excédentaires, excepté en 2009 où le résultat de l'exercice était déficitaire à hauteur de 12 605 euros.

4 – Conclusion

Malgré la hausse régulière de la subvention communale, les produits ne couvrent pas les charges depuis 2009. Cette tendance s'accroît sous l'effet de l'évolution de la masse salariale, des revalorisations salariales pour les agents non titulaires et du GVT pour les titulaires. Les produits n'ont progressé que de 1,4 % en moyenne annuelle alors que l'évolution des charges s'élevait à 2,9 % en moyenne annuelle.

A l'issue de ce rapport et en continuité des observations faites lors du dernier rapport de la chambre des comptes du Limousin, la chambre régionale des comptes Centre, Limousin constate que l'ensemble des recommandations émises en 2006 ont été suivies d'effet (amélioration du suivi de la gestion des personnels ; établissement d'un suivi des stocks sous forme d'un inventaire de fin d'exercice, provisionnement pour créances douteuses).

Annexe n° 1

Tableau de synthèse sur la situation financière 2007-2011

€	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. Moy	2011/ 2007
FONCTIONNEMENT							
C/70-70882 Redevances pour services rendus	1 022 327	941 592	599 707	788 599	761 197	-7,1 %	-26 %
C/70882 Ventes de repas	1 920 763	2 037 698	1 952 675	2 082 346	2 374 432	5,4 %	24 %
C/7474 Subventions et participations de la commune	6 260 000	6 380 000	6 630 000	6 730 000	6 931 900	2,6 %	11 %
C/748 Autres subventions et participations	972 858	815 855	1 092 659	790 608	745 971	-6,4 %	-23 %
C/77 Produits exceptionnels	75 892	15 131	21 701	15 305	32 097	-19,4 %	-58 %
Produits de fonctionnement	10 251 841	10 190 276	10 296 743	10 406 858	10 845 597	1,42 %	5,8 %
Ch 012-Ch 013 Charges de personnel	6 565 011	6 599 958	6 927 465	7 066 119	7 236 781	2,5 %	10 %
Ch 011 Charges à caractère général	3 101 854	3 468 524	3 504 375	3 620 059	3 642 601	4,1 %	17 %
C/65 Autres charges	69 109	65 820	16 572	168 552	68 255	-0,3 %	-1 %
C/67 Charges except.	21 092	5 667	4 816	2 460	3 820	-34,8 %	-82 %
C/68 Dot.aux Amort. et aux Prov.	76 051	71 879	65 585	65 329	57 322	-6,8 %	-25 %
Charges de fonctionnement	9 833 117	10 211 847	10 518 813	10 922 519	11 008 779	2,86 %	12 %
Résultat de fonctionnement	418 724	-21 572	-222 070	-515 660	-163 182		
Résultat de fonctionnement à la clôture N-1	1 091 410	1 510 133	1 488 562	1 266 492	750 831		
Part affectée à l'investissement	0	0	0	0	0		
Résultat de fonctionnement à la clôture de N (I)	1 510 133	1 488 562	1 266 492	750 831	587 650		
INVESTISSEMENT							
C/20+21 Dépenses d'équipement (réel)	79 737	39 368	87 630	38 061	38 729	-16,5 %	-51 %
C/21 Dépenses d'équipement (ordre)	12 554	2 905	2 905	2 905	2 900	-30,7 %	-77 %
Dépenses totales d'investissement	92 291	42 274	90 535	40 967	41 629	-18 %	-55 %
C/10222 FCTVA	8 975	14 953	12 345	6 095	11 343	6,0 %	26 %
C/13C Subventions (réel)	10 003	12 855	0	0	0		
C/28 Amortissements	76 051	71 879	65 585	65 329	57 322	-6,8 %	-25 %
Recettes totales d'investissement	95 029	99 687	77 930	71 424	68 665	-8 %	-28 %
Résultat d'investissement	2 738	57 414	-12 605	30 457	27 036	77 %	
Résultat d'investissement à la clôture N-1	179 189	181 927	239 341	226 736	257 193		
Résultat d'investissement à la clôture de N (II)	181 927	239 341	226 736	257 193	284 230		
Résultat global (I + II)	1 692 061	1 727 903	1 493 228	1 008 024	871 879		-48 %