INSPECTION GENERALE

- Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DE LA CAISSE DES ECOLES DU 4e ARRONDISSEMENT

- octobre 2019 -

N°19-02-04

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur général

[.....], Administrateur

Précédents rapports IG sur un sujet voisin
Audit de la caisse des écoles du 4e arrondissement, février 2006
Audit de l'ensemble des caisses des écoles, n° 04-34, avril 2006
Contrôle de la caisse des écoles du 12e arrondissement, n°14-01, juin 2014
Audit de la restauration dans les collèges, n° 16-18, novembre 2017
Audit RH des caisses des écoles, n° 17-17, janvier 2018
Audit-conseil de la caisse des écoles du 10e arrondissement, n° 18-26, juillet 2018

SOMMAIRE

1. NOTE DE SYNTHÈSE 3

INTRODUCTION 4

2. L'ORGANISATION DE PLUS EN PLUS CENTRALISÉE DE LA CAISSE DES ÉCOLES DU 4E NE LUI PERMET PAS D'ENRAYER SON DÉFICIT STRUCTUREL DANS UN CONTEXTE DE FUSION PROCHAINE AVEC LES CAISSES DES 1ER, 2E ET 3E 5

2.1. L'activité de restauration scolaire de la caisse du 4e est centralisée à 50 %.....5
2.1.1. La restauration scolaire représente l'essentiel des activités de la caisse des écoles du 4e arrondissement 5
2.1.2. L'organisation opérationnelle repose sur deux modes : la cuisine sur place d'une part et la cuisine centrale desservant en liaison chaude des satellites d'autre part 6
2.1.3. L'évolution depuis 2006 de l'organisation de la caisse des écoles du 4e montre une centralisation progressive.....7

2.2. Le déficit structurel de la caisse du 4e est lié à des dépenses RH non maîtrisées conduisant à un prix de revient par repas élevé 9
2.2.1. Les comptes de la caisse montrent un déficit récurrent 9
2.2.2. Les dépenses RH sont à la fois les plus importantes et les seules à augmenter sensiblement dans la période récente 11
2.2.3. Les dépenses d'investissement sont très modestes 14
2.2.4. Comme les autres caisses des écoles parisiennes, la caisse du 4e fait face à un montant d'impayés..... 15
2.2.5. Le prix de revient par repas est en forte progression et à un niveau élevé 17

2.3. L'enjeu de la fusion des caisses des arrondissements centraux doit conduire à une analyse approfondie de la gestion de la caisse du 4e arrondissement..... 20
2.3.1. L'activité de restauration scolaire de la Ville de Paris a fait récemment l'objet d'une réflexion approfondie..... 20
2.3.2. La caisse des écoles du 4e a mené à bien un certain nombre d'améliorations de sa gestion 24
2.3.3. La fusion prochaine des caisses des écoles des 4 premiers arrondissements nécessite de poursuivre l'effort de recherche d'économies 25

3. UNE RÉDUCTION DU VOLUME HORAIRE NÉCESSAIRE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION ACTUELLE A QUESTIONNER DANS LA PERSPECTIVE DE LA FUSION 28

3.1. L'analyse des horaires des agents par cuisine montre une productivité des cuisines centrales inférieure à celle des cuisines sur place..... 28
3.1.1. L'analyse des horaires doit prendre en compte les différents types de sites 28
3.1.2. L'analyse a consisté à distinguer les heures de préparation des repas des heures de service 29
3.1.3. Des calculs de ratios par site permettent de comparer les productivités..... 30
3.1.4. L'analyse des horaires conduit à préconiser une réduction du volume global d'heures en cuisine 34

3.2. La question complexe de l'harmonisation du mode de production doit être envisagée sous la forme de scénarios 37
3.2.1. L'harmonisation des modes de gestion sera nécessaire au sein de la future caisse des écoles unique de l'arrondissement central 37

3.2.2. Les 3 scénarios principaux devraient tenir compte d'un ensemble de critères de choix 38
3.2.3. Comparaison des avantages et inconvénients des deux modes de gestion 38
3.2.4. Le prix de revient par repas élevé dans le 4e ne doit pas masquer les marges de existantes en termes de productivité 39
3.2.5. Les coûts transitoires liés à l'harmonisation du mode de gestion sont à prendre en compte 40

LISTE DES RECOMMANDATIONS 41

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS 42

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE 44

LISTE DES ANNEXES 50

1. NOTE DE SYNTHÈSE

La caisse des écoles du 4e arrondissement, établissement public local présidé par le maire d'arrondissement, a pour activité principale la gestion et l'organisation du service de restauration scolaire, à destination des écoles maternelles et des écoles élémentaires publiques de l'arrondissement.

Le choix retenu pour l'organisation de ce service, de 3 cuisines sur place et de 2 cuisines centrales desservant 5 satellites en liaison chaude, génère des frais fixes importants, en particulier en ce qui concerne les frais de personnels qui représentent plus de 50 % du total des charges de fonctionnement. Le contexte est peu favorable à la caisse qui a vu ses charges augmenter tandis que le nombre de repas servis est globalement stable. Au vu des perspectives démographiques de l'arrondissement, le nombre de repas devrait s'orienter à la baisse dans les années à venir.

Les résultats comptables de la caisse des écoles font apparaître une tendance ancienne au déficit de la section de fonctionnement. Depuis 20 ans, cet établissement public a connu un déficit de fonctionnement tous les ans sauf en 2000, 2011, 2013 et 2016.

Ce constat découle principalement d'un poids excessif des dépenses de personnels au regard de ses recettes.

La caisse dispose de peu de marges de manœuvre sur ses recettes (participations des familles dont les tarifs sont fixés par le Conseil de Paris et subventions de la Ville de Paris). Cependant, elle a d'ores et déjà engagé un certain nombre d'actions pour améliorer le recouvrement des participations familiales, par exemple par la mise en place du paiement en ligne dès septembre 2015 et du prélèvement automatique en janvier 2017 largement adopté par les parents.

Elle a aussi mis en œuvre des mesures d'économies sur la section de fonctionnement. Cependant, la maîtrise des dépenses de personnel doit être renforcée. Deux pistes sont développées dans le rapport pour mieux maîtriser ce poste de dépense.

D'une part, une analyse approfondie de la répartition des heures de travail par site permet de découvrir des gains potentiels de productivité par une réduction des volumes horaires affectés aux cuisines centrales et aux satellites qui sont aujourd'hui paradoxalement moins productifs que les cuisines sur place.

D'autre part, le transfert prochain des lycées municipaux à la région nécessite une redéfinition du périmètre d'activité de la caisse et donc, là-aussi, de ses effectifs, puisque cette dernière dessert actuellement l'annexe du lycée Théophile Gautier.

Cette recherche d'économie est rendue d'autant plus nécessaire que la caisse des écoles du 4e présente actuellement un prix de revient de 7,75 € en 2018, élevé au regard de son mode de production comparable à celui des caisses des 6e et 7e arrondissements (cuisines centrales et satellites en liaison chaude, de tailles équivalentes). Si elle menait un travail de rationalisation de son organisation, cet indicateur pourrait lui être plus favorable dans la perspective de la fusion des caisses des écoles des quatre arrondissements centraux. Cette fusion devrait en effet conduire à une réflexion sur l'harmonisation du mode de production des repas au sein du futur arrondissement Paris centre dont le prix de revient par repas sera un élément déterminant.

INTRODUCTION

Par lettre de saisine en date du 25 mars 2019, la Maire de Paris a demandé à l'inspection générale de la Ville de Paris de procéder à un audit portant sur les comptes et la gouvernance de la caisse des écoles du 4e arrondissement, assorti de recommandations dans la perspective de la fusion de caisses des quatre arrondissements centraux.

Contexte de la mission

Il a été constaté que la caisse des écoles du 4e arrondissements connaissait des difficultés financières récurrentes liées notamment à une constante augmentation de ses charges de personnels et au choix assumé de maintenir un mode de production des repas assuré essentiellement par des cuisines sur place et des cuisines centrales en liaison chaude avec des satellites.

Objectif de la mission

a) apprécier la situation réelle de la caisse des écoles du 4e arrondissement à la fois en termes comptables et financiers

b) formuler des propositions dans le cadre de la prochaine fusion des caisses des arrondissements centraux

Risques inhérents à la situation actuelle

La mission a emprunté dès le départ une approche de la problématique par l'analyse des risques et s'appuie sur les audits de même nature réalisés par l'inspection générale ; quatre risques majeurs identifiés sont présentés *infra*.

Tableau 1 : Risques identifiés dans le cadre de la perspective de la fusion des caisses

Catégorie	Risque	Causes possibles	Observations
Financier	Dégradation de la situation financière	Pertes de recettes : baisse de la fréquentation, impayés, diminution du périmètre Non maîtrise des dépenses, hausse des charges de personnels	Risque avéré dans la mesure où les déficits sont récurrents
RH	Mécontentement des personnels	Inquiétudes liées à la fusion Inégalité de traitement	Ce risque semble maîtrisé et bien pris en compte dans le cadre du comité de pilotage sur la fusion des caisses
Opérationnel	Dégradation de la qualité des repas	Changement du mode de production	Ce risque est jugé très grand par certains acteurs du 4e en cas de changement du mode production
Politique	Mécontentement des usagers : élèves et parents	Dégradation de la qualité des repas Inégalités de traitement au sein du futur arrondissement Paris centre	Difficile à mesurer et actuellement non appréhendé

Source : IG

Les moyens et la méthode

Les rapporteurs ont réalisé leur étude sous la forme d'un audit classique pour une entité dont l'activité principale est la restauration scolaire à destination des écoliers et lycéens qui fréquentent les établissements publics de l'arrondissement et, à titre accessoire, l'organisation de séjours.

2. L'ORGANISATION DE PLUS EN PLUS CENTRALISÉE DE LA CAISSE DES ÉCOLES DU 4E NE LUI PERMET PAS D'ENRAYER SON DÉFICIT STRUCTUREL DANS UN CONTEXTE DE FUSION PROCHAINE AVEC LES CAISSES DES 1ER, 2E ET 3E

2.1. L'activité de restauration scolaire de la caisse du 4e est centralisée à 50 %

2.1.1. La restauration scolaire représente l'essentiel des activités de la caisse des écoles du 4e arrondissement

Tableau 2 : Répartition des dépenses 2017 de la caisse des écoles du 4e par activité

	Montants (€)	%
Restauration scolaire	2 605 055	99,3%
Actions éducatives	5 048	0,2%
Actions sociales (séjours)	13 352	0,5%
Dépenses totales	**2 623 455**	**100,0%**

Source : CDE, IG

L'activité de restauration scolaire comprend la préparation de repas pour les écoles maternelles et élémentaires de l'arrondissement, ainsi que pour l'annexe du lycée Théophile Gautier et l'institut médico-pédagogique Binet Simon. Elle comprend aussi la préparation des goûters récréatifs pour les élèves des écoles maternelles.

Tableau 3 : Nombre de repas servis en 2016 et 2017

	Restauration scolaire I		Centres de loisirs II		Eté III		Repas divers IV		Total I+II+III+IV	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Enfants	298 171	295 970	7 360	8 453	4 222	3 211	0	0	309 753	307 634
Adultes	26 178	27 967	864	1 115	1 038	958	492	157	28 572	30 197
Total	**324 349**	**323 937**	**8 224**	**9 568**	**5 260**	**4 169**	**492**	**157**	**338 325**	**337 831**

Source : Rapport d'activité 2017

Tableau 4 : Nombre de goûters des maternelles servis en 2017 et 2018

	2017	2018
Nb de goûters servis	32 703	32 933

Source : Rapport d'activité 2017

Les actions périscolaires de la caisse des écoles sont marginales. Il s'agit d'une part de la distribution de 243 dictionnaires aux élèves de CM2 et d'autre part d'actions sociales : subventions aux coopératives scolaires (7 055 € en 2017) et prise en charge partielle de séjours de vacances (32 enfants pendant les vacances d'hiver et 31 enfants pendant les vacances d'été en 2017).

La proportion des dépenses globales représentées par ces deux types d'actions conduit à considérer qu'elles ne recèlent aucune possibilité d'économies. Elles ne mobilisent pas de ressources en personnel significatives.

2.1.2. L'organisation opérationnelle repose sur deux modes : la cuisine sur place d'une part et la cuisine centrale desservant en liaison chaude des satellites d'autre part

La caisse des écoles du 4e compte 3 cuisines sur place et 2 cuisines centrales desservant 5 satellites en liaison chaude. Ces cuisines préparent 1 980 repas par jour, 50 % par les 2 cuisines centrales et 50 % par les 3 cuisines sur place.

D'une façon générale, les repas sont préparés chaque jour sur place dans les centres de cuisson des écoles et consommés le jour même par les élèves et les collégiens. Toutefois, 4 écoles, qui ne disposent pas de centre de cuisson, bénéficient d'un « portage » : les repas sont préparés dans une cuisine centrale qui dessert l'école où elle est implantée et sont transportés chauds jusqu'au réfectoire.

La caisse des écoles du 4e arrondissement opère en régie avec ses propres personnels qui relèvent donc de ses effectifs. En revanche, les tâches d'entretien et de maintenance des équipements sont externalisées.

Comme indiqué dans la convention d'objectifs et de financement 2018-2020, la caisse des écoles du 4e arrondissement assure le service de restauration scolaire dans 4 écoles maternelles, 6 écoles élémentaires, deux écoles polyvalentes et 1 lycée.

Par ailleurs, la caisse des écoles fournit environ 30 à 40 repas par jour à l'institut médico-pédagogique Binet Simon[1].

Les cuisines se répartissent géographiquement comme suit :

Dans la partie nord de l'arrondissement, entre le boulevard de Sébastopol et la place de la Bastille :

Cuisines	Écoles desservies
Saint-Merri, cuisine sur place	École maternelle Saint-Merri École élémentaire Saint-Merri
Moussy, cuisine centrale	École élémentaire Moussy École polyvalente Hospitalières (satellite) École maternelle Archives (satellite)

À l'est entre la place des Vosges et la rue Saint-Antoine :

Cuisine	École et lycée desservis
Guéménée, cuisine sur place et satellite	École élémentaire Tournelle Lycée Théophile Gautier

La cuisine Guéménée est à la fois cuisine sur place et satellite car sa production de 210 repas journaliers n'est pas suffisante pour les 300 repas qu'elle sert à l'école Tournelle et au lycée Théophile Gautier : 90 servis par la cuisine Guéménée sont préparés par la cuisine centrale Neuve-Saint-Pierre.

[1] La convention signée avec l'IMP Binet Simon prévoit un tarif unique correspondant à celui de la tranche 8.

Entre la rue Saint-Antoine et le quai des Célestins :

Cuisines	Écoles desservies
Neuve-Saint-Pierre, cuisine centrale	École élémentaire Neuve Saint Pierre Écoles Ave-Maria – Fauconnier (satellite) École maternelle Vosges (satellite)

Enfin, dans la partie sud de l'arrondissement, sur l'Ile-Saint-Louis :

Cuisine	École et lycée desservis
Poulletier, cuisine sur place	École maternelle Poulletier École élémentaire Poulletier

2.1.3. L'évolution depuis 2006 de l'organisation de la caisse des écoles du 4e montre une centralisation progressive

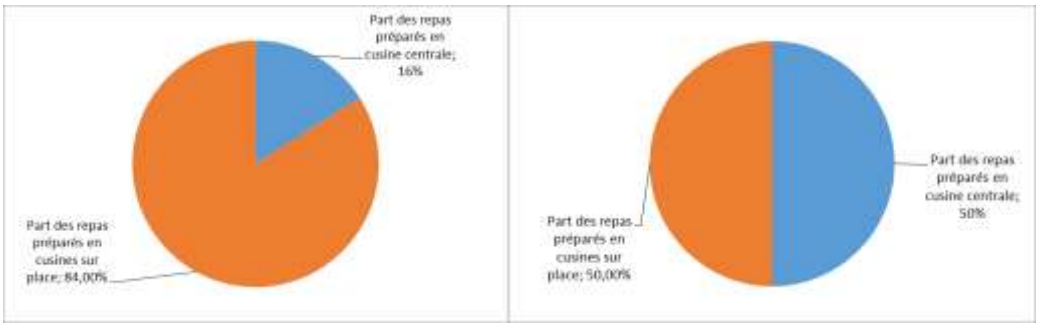
Les rapporteurs notent une centralisation partielle de l'organisation de la production depuis 2006 puisque à cette date seule la cuisine Moussy était une cuisine centrale. De plus, elle ne desservait alors que 2 satellites, contre 3 aujourd'hui : en effet, la cuisine Hospitalières était une cuisine sur place et est devenue depuis un satellite.

En 2012, la cuisine Neuve-Saint-Pierre a obtenu l'agrément pour être une cuisine centrale, desservant désormais 2 satellites, ce qui a permis de supprimer la cuisine sur place Ave-Maria. Cette cuisine dessert aussi l'école maternelle Vosges, auparavant desservie par Guéménée.

Les 2 cuisines centrales ont reçu des agréments pour produire jusqu'à 600 repas chacune par jour même si elles restent chacune en-deçà de 500 repas produits par jour. Produire plus de repas nécessiterait des investissements complémentaires en termes de machines et d'accessibilité.

Le taux de repas préparés en cuisine centrale est passé entre 2006 à 2019 de 16 % à 50 %.

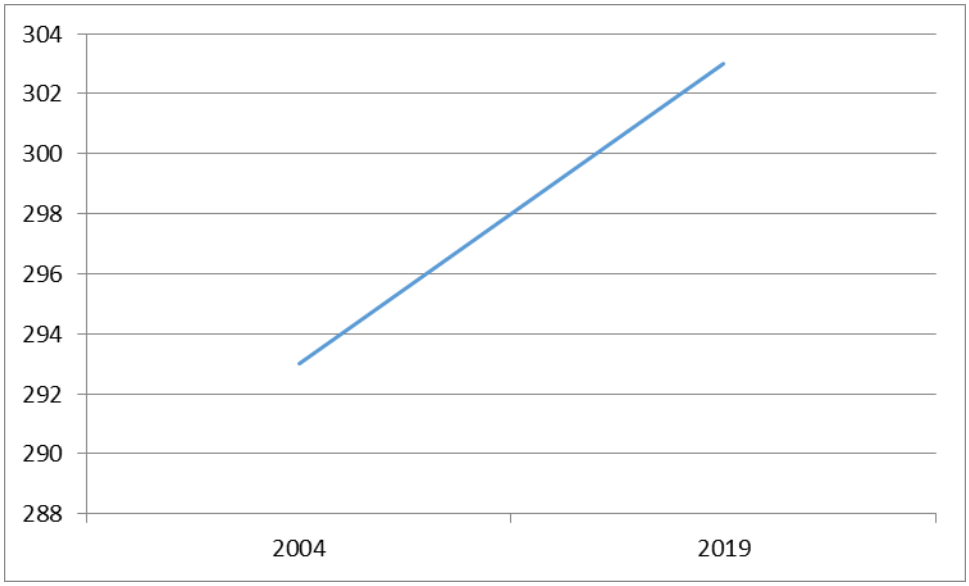
Graphique 1 : Évolution du taux de repas préparé en cuisine centrale de 2006 à 2019



Source : IG, CDE 4

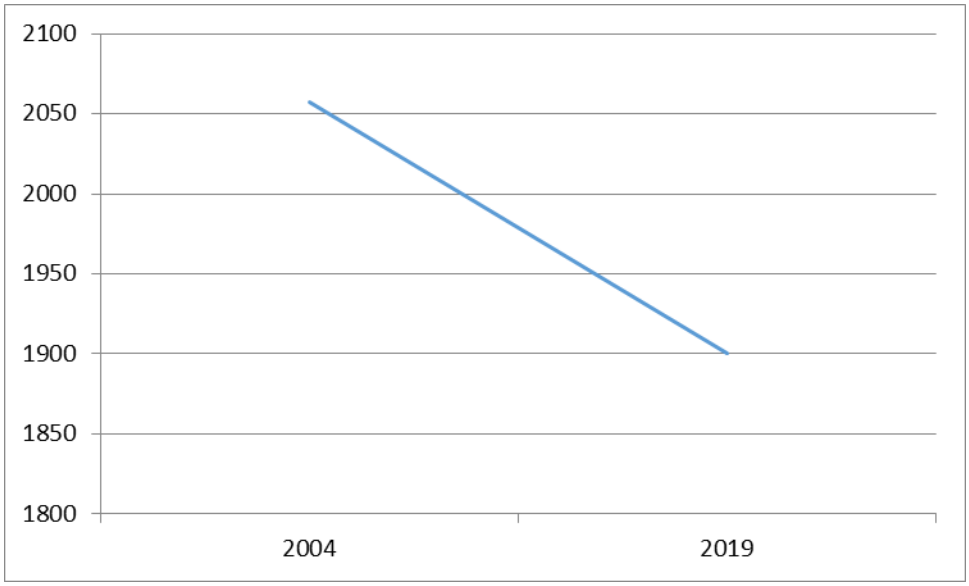
En dépit de cette centralisation partielle, les rapporteurs remarquent que les effectifs de la caisse n'ont pas diminué et que le nombre d'heures en cuisine a augmenté, passant de 293,5 à 303 (+3,2 %), pour un nombre de repas servis par jour inférieur, qui est passé de 2 057 à 1 900 soit une baisse de - 8 % (cf. *infra*).

Graphique 2 : Nombres d'heures par jour en cuisine en 2004 et en 2019



Source : IG, CDE 4

Graphique 3 : Nombre de repas servis par jour en 2004 et en 2019



Source : IG, CDE 4

2.2. Le déficit structurel de la caisse du 4e est lié à des dépenses RH non maîtrisées conduisant à un prix de revient par repas élevé

2.2.1. Les comptes de la caisse montrent un déficit récurrent

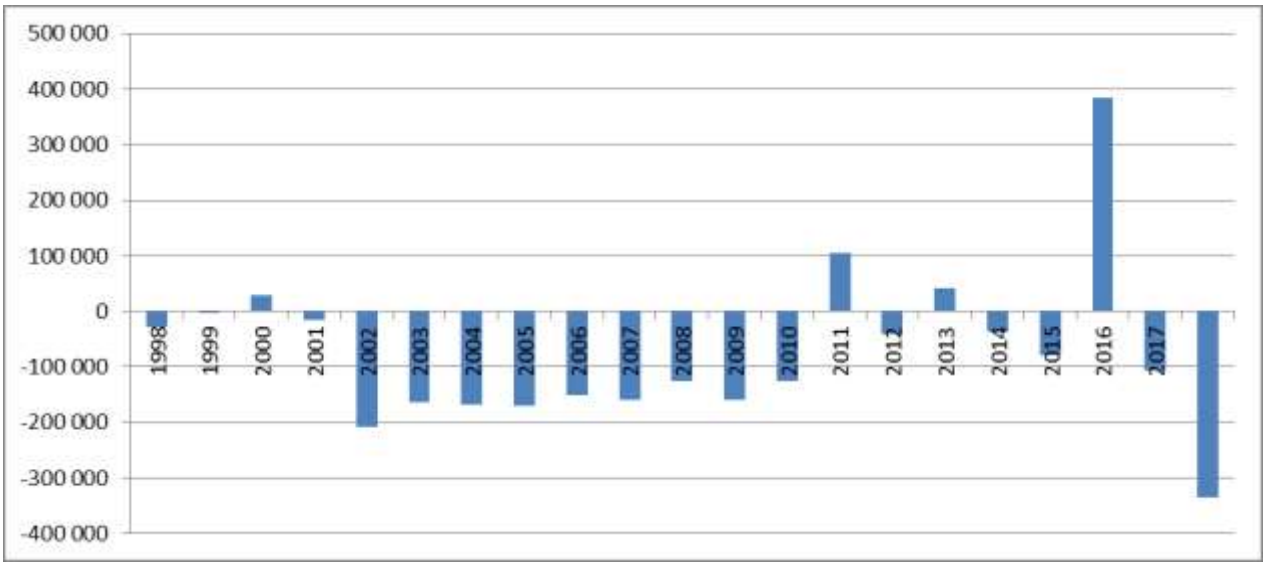
L'examen des comptes fait apparaître un déficit qui peut être qualifié de structurel puisque depuis 2002, seuls 3 exercices ont été bénéficiaires : 2011, 2013 et 2016.

Tableau 5 : Résultat de fonctionnement de 2016 à 2018 (en euros)

	2016	2017	2018
Recettes de fonctionnement	2 907 671	2 444 585	2 336 876
Dépenses de fonctionnement	2 589 974	2 548 026	2 626 998
Résultat de fonctionnement	**317 697**	**-107 440**	**-290 122**

Source : Rapports d'activité

Graphique 4 : Résultat de fonctionnement de 1998 à 2018



Source : CDE 4

Les recettes sont constituées principalement des contributions des parents d'élèves et de la subvention de restauration versée par la Ville de Paris.

L'évolution récente des ressources propres montre une légère sous-estimation de la part de la caisse des recettes en provenance des parents d'élèves dans le budget par rapport au réalisé inscrit dans le compte administratif (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Ressources propres en provenance des parents d'élèves (en euros)

	Montant inscrit au BP	Montant réalisé au CA	Ecart
2016	1 152 550	1 158 660	0,53%
2017	1 152 079	1 148 590	-0,30%
2018	1 167 941	1 143 402	-2,10%
2019	1 371 483		

Source : Budgets et comptes administratifs

L'écart entre prévision et réalisation est relativement faible et en l'état acceptable.

La caisse des écoles a peu de marges de manœuvre sur ses recettes puisque les tarifs des repas, harmonisés pour l'ensemble de la collectivité parisienne, sont déterminés par le Conseil de Paris. Ils n'ont pas été revalorisés depuis 2015. Les tarifs sont fixés en fonction du quotient familial comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : Grille tarifaire de la restauration scolaire

Tarif	Tranche QF	Prix repas
1	< 234 €	0,13 €
2	de 234,01 à 384 €	0,86 €
3	de 384,01 à 548 €	1,62 €
4	de 548,01 à 959 €	2,28 €
5	de 959,01 à 1 370 €	3,62 €
6	de 1370,01 à 1 900 €	4,61 €
7	de 1900, 01 à 2 500 €	4,90 €
8	de 2500,01 € à 3 333 €	5,10 €
9	de 3 333,01 à 5 000 €	6,00 €
10	> à 5 000 €	7,00 €

Source : IG à partir de données DASCO

La répartition des repas facturés en fonction des tranches tarifaire est le reflet de la sociologie de l'arrondissement : en 2017 les tranches 1, 2, et 3 représentent 20 % du nombre de repas facturés ; les tranches du milieu 4, 5, 6, 7 représentent plus de la moitié 54 % du nombre de repas facturés ; les tranches les plus élevés 8, 9 et 10 représentent 27 % du nombre de repas facturés.

Tableau 8 : Répartition des repas servis par tranche tarifaire en 2017

Tarif	Nb de repas servis	%
1	17 849	6,0%
2	19 727	6,6%
3	21 349	7,2%
4	58 010	19,5%
5	35 119	11,8%
6	38 015	12,7%
7	28 675	9,6%
8	28 736	9,6%
9	16 609	5,6%
10	34 082	11,4%
total	298 171	100,0%

Source : Rapport annuel 2017

La subvention de restauration est par nature semblable en exécution au montant voté au budget. Son montant peut être minoré en raison d'un résultat excédentaire de l'activité restauration d'un exercice antérieur constaté *a posteriori*. En effet, une telle situation d'excédent doit donner lieu au remboursement par la caisse des écoles de la subvention de restauration pour un montant correspondant (cf. *infra*).

Tableau 9 : Subvention de restauration en provenance de la Ville de Paris

	Montant inscrit au BP	Montant réalisé au CA	Ecart
2016	1 432 279	1 432 279	0,00%
2017	1 185 489	1 185 489	0,00%
2018	1 167 941	1 125 909	-3,60%
2019	1 353 990		

Source : Budgets et comptes administratifs

2.2.2. Les dépenses RH sont à la fois les plus importantes et les seules à augmenter sensiblement dans la période récente

La structure de coût montre le poids majoritaire des frais de personnels à hauteur de 58 % du total des charges en 2018.

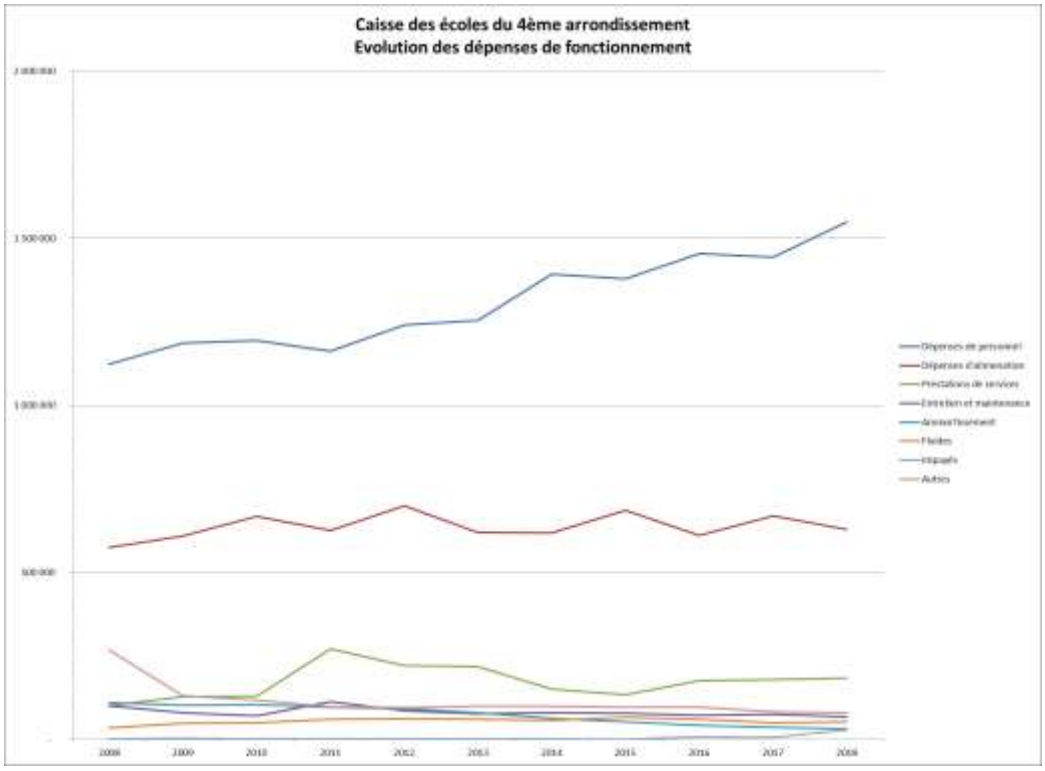
Tableau 10 : Répartition des dépenses de fonctionnement en 2018

Dépenses de personnel	1 520 364	58%
Achats de denrées alimentaires	561 451	21%
Autres achats de biens et services	494 598	19%
DAP	50 586	2%
total	2 626 998	100%

Source : Compte administratif 2018

Ces dépenses sont aussi celles qui progressent le plus comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 5 : Évolution des dépenses de fonctionnement de 2008 à 2018



Source : Service de la restauration scolaire

Sur un total de 63 postes en 2018, la répartition se fait comme suit :

Tableau 11 : Répartition des personnels au 31/12/2018

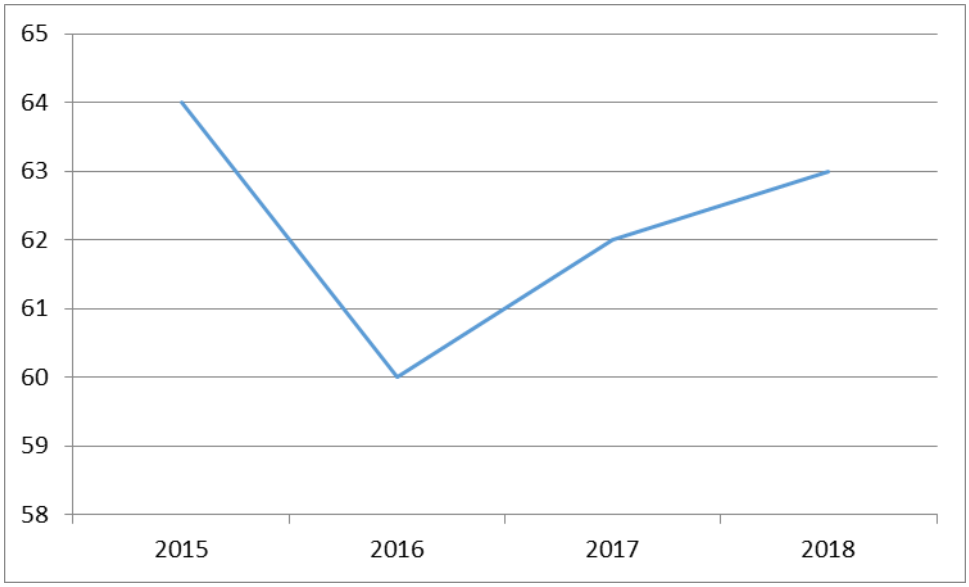
Service	Titulaires	Contractuels de droit public		Contractuels de droit privé	Total
		CDD	CDI		
Siège	4	2	1	0	7
Cuisines (y compris 2 rippeurs)	14	23	16	3	56
Total	18	25	17	3	63

Source : CDE 4

La lecture du bilan social 2018 apprend que 40 % des effectifs de la caisse des écoles ont plus de 50 ans, avec un âge moyen de 47 ans. L'effectif des agents reconnu comme travailleurs handicapés est de 4. L'absentéisme, essentiellement pour raison de santé, est de 1 236 heures en 2018.

Ces 63 postes représentent 41,5 ETPT dont 14 % sur des emplois administratifs (contre 9 % pour la moyenne parisienne).

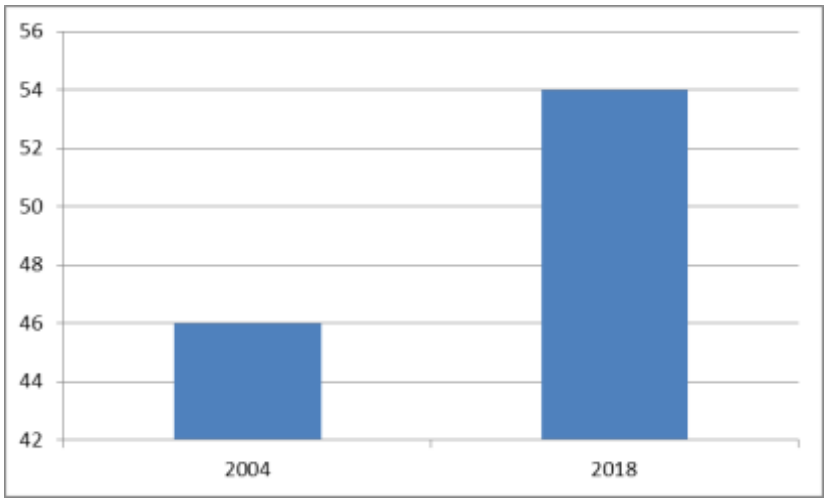
Graphique 6 : Évolution du nombre d'agents de 2015 à 2018



Source : Bilans sociaux CDE 4, IG

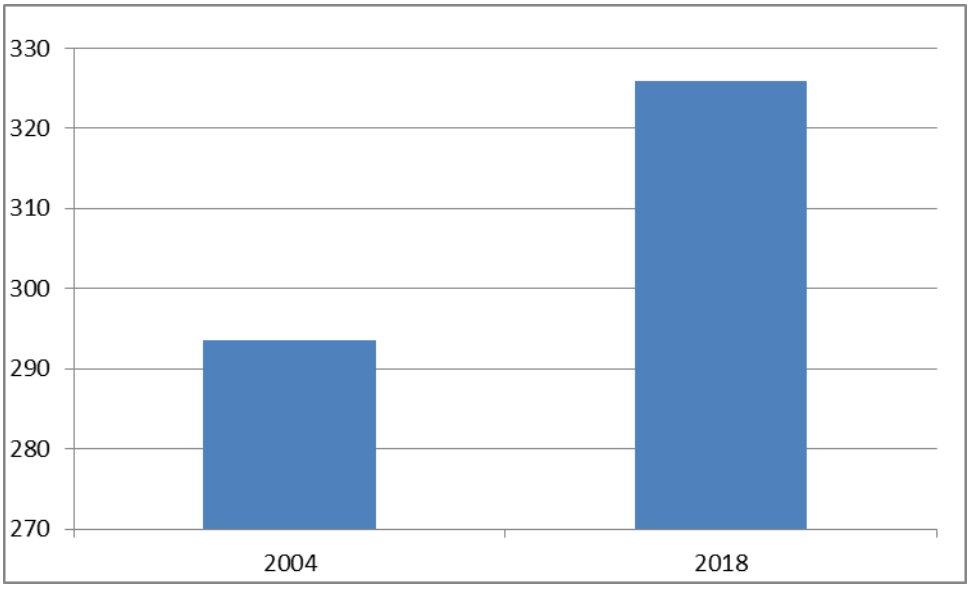
Pour mémoire, il y avait 59 postes en 2004 (52 pour ce qui concerne les cuisines), dont 52 pourvus (46 pour ce qui concerne les cuisines).

Graphique 7 : Comparaison du nombre d'agents en cuisine entre 2004 et 2018



Source : IG

Graphique 8 : Comparaison du nombre d'heures par semaine en cuisine entre 2004 et 2018



Source : IG

2.2.3. Les dépenses d'investissement sont très modestes

La caisse des écoles du 4e n'a pas de réelle politique d'investissement sur le long terme.

Tableau 12 : Dépenses d'investissement

	2016	2017	2018
Dépenses d'investissement (€)	63 944	13 086	106 784

Source : Comptes administratifs

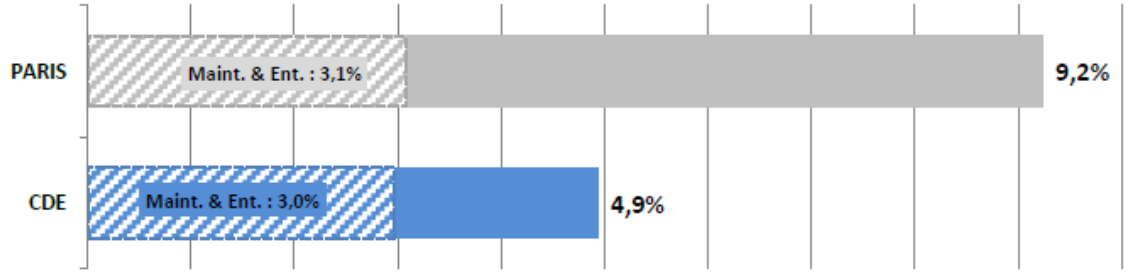
Le rapport d'activité 2016 indique comme principales dépenses d'investissement une sauteuse multifonction pour un montant de 24 657 € et l'installation de deux climatiseurs pour un montant de 12 768 €.

Le rapport d'activité 2017 indique comme principales dépenses d'investissement un serveur et deux écrans pour un montant de 7 909 € et deux signatures électroniques et logiciel de paiement pour un montant de 2 280 €.

Le rapport d'activité 2018 indique comme principale dépense d'investissement le renouvellement du matériel de cuisine de Saint-Merri pour 67 752 € et un logiciel RH pour 32 244 €.

Le taux d'effort en investissement en 2017 est de 4,9 % (contre 9,2 % pour la moyenne parisienne).

Graphique 9 : Taux d'effort en investissement, maintenance et entretien



Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

2.2.4. Comme les autres caisses des écoles parisiennes, la caisse du 4e fait face à un montant d'impayés

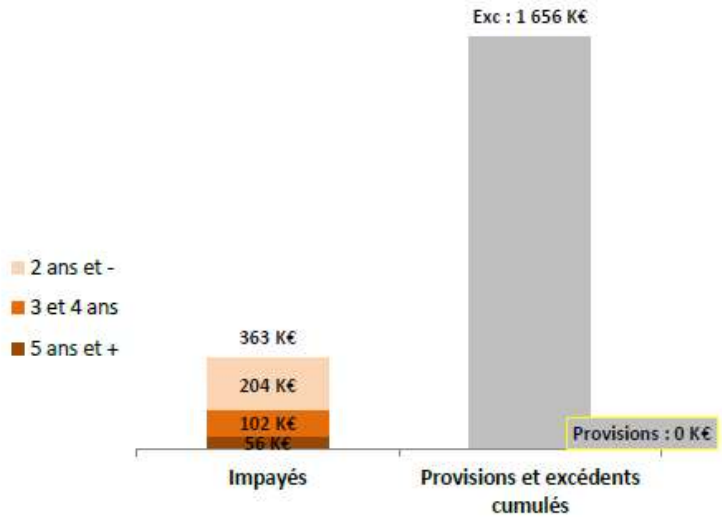
Ces impayés méritent une attention particulière au regard de leur probabilité relative d'être recouvrés. Le rapport de l'Inspection générale n°17-11 sur les modalités de paiement des différents services et prestations de la Ville a déjà étudié la question des impayés au sein des caisses des écoles. Ce sujet a aussi été particulièrement développé dans le rapport de l'inspection générale n° 18-26 sur l'audit de la caisse des écoles du 10e.

A la date de l'audit, ces impayés représentent, pour la caisse du 4e, 200 000 € dont 60 000 datant de plus de 2 ans.

Recommandation 1 : Les créances jugées douteuses puis irrécouvrables devraient faire l'objet de provisions avant d'être passées en non-valeur.

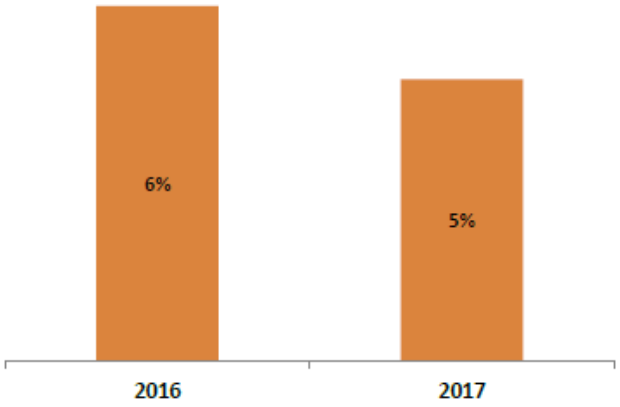
Sont visées en particulier les créances comprises entre 2 et 4 ans qui devraient faire l'objet de provisions, ainsi que celles de 5 ans et plus pour lesquelles il convient de procéder aux opérations d'admission en non-valeur.

Graphique 10 : Impayés cumulés au 31/12/2017



Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

Graphique 11 : Part des factures ayant fait l'objet d'un titrage sur l'année



Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

La situation des impayés est étroitement liée aux modalités de paiement : en effet, le développement récent des paiements électroniques (CB et prélèvement automatique) permet de réduire significativement le taux d'impayés.

Graphique 12 : Modalités de règlement

Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

Le rapport d'activité 2018 montre une évolution très favorable des modalités de paiement puisque la part des chèques est passée de 67 % en 2017 à 40 % au profit des prélèvements automatiques qui passent de 1 % à 17 %. Cette évolution conduira à une baisse sensible des impayés car le paiement par prélèvement automatique augmente le taux de recouvrement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Les observations formulées concernant le niveau des impayés non recouvrés, la nécessité de les apurer et de provisionner pour assurer la sincérité des comptes sont, au-delà de la Trésorerie Principale des Etablissements publics Locaux, partagées par la DASCO et la DFA. La DASCO a régulièrement attiré l'attention des Caisses des écoles sur le sujet. En 2014, un vadémécum spécifique élaboré par la DASCO et la TPEL a été fourni aux caisses des écoles, rappelant l'obligation d'émettre des relances, la nécessité de titrer les créances et de provisionner. Au vu des constats de la DRFiP et de la CRC, la situation des impayés a, à nouveau, fait l'objet d'une alerte spécifique dans les lettres de cadrage adressées chaque année aux Caisses des écoles depuis juillet 2017 dans la perspective des dialogues budgétaires. Le niveau des impayés les plus anciens, le volume des impayés les plus récents font l'objet d'un suivi documenté à l'occasion des dialogues de gestion et budgétaire avec chaque Caisse des écoles.

Par ailleurs, il est signalé que, s'agissant de l'apurement d'impayés très anciens, la TPEL a accepté que les Caisses des écoles inscrivent directement des admissions en non-valeur, sans provisionnement comptable préalable. Enfin, bien que la DASCO et la DFA souscrivent à la recommandation de la mission que la Caisse des écoles rétablisse la sincérité de ses comptes au plus vite, il doit être tenu compte de sa capacité à y procéder de façon soutenable. Or, eu égard au montant prévisionnel ses excédents cumulés fin 2019 (8 k€), la Caisse des écoles du 4ème n'a toutefois plus les marges de manœuvre comptables nécessaires à l'apurement accéléré de ses créances les plus anciennes (au 31 décembre 2018, 18 K€ datent de 5 ans et plus). »

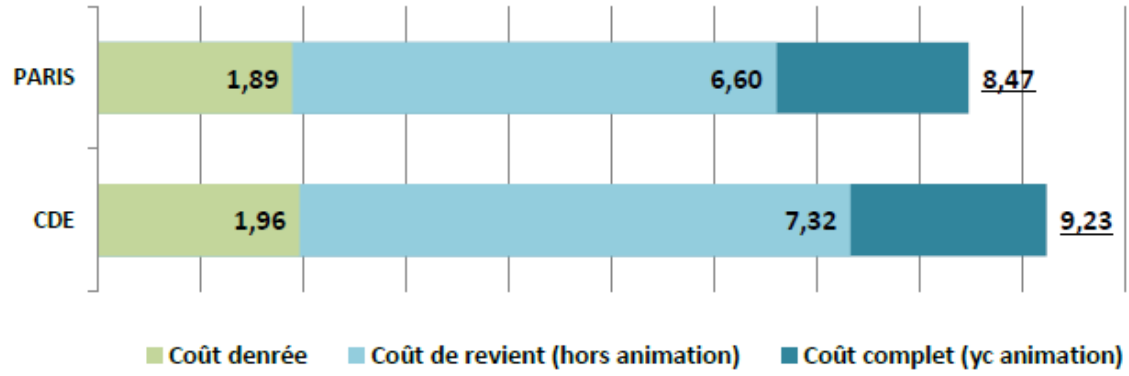
Dans sa réponse au rapport provisoire, la caisse des écoles du 4e arrondissement indique que « pour suivre au mieux la première recommandation des rapporteurs relative aux créances douteuses puis irrécouvrables, des provisions ont été constituées depuis deux années pour atteindre au total 22 828 € à la fin de l'exercice 2019. Ces provisions seront reprises en totalité en 2020, puisque les créances restantes à 5 ans et plus seront apurées en passant en non-valeur pour 23 500 € sur cet exercice, en accord avec le Trésorier des EPL. Cette démarche permettant au futur établissement Paris Centre de partir sur des bases « saines » en termes de créances dès 2021. »

2.2.5. Le prix de revient par repas est en forte progression et à un niveau élevé

2.2.5.1. Le prix de revient du repas est l'un des indicateurs principaux du pilotage de la gestion de la caisse.

Il s'établit à 7,89 € en 2018 (hors animation). Il était de 7,32 € en 2017, supérieur de 11 % à la moyenne parisienne de 6,60 €. Cette comparaison doit être relativisée compte tenu des modes de gestion et de production ainsi que des volumes de production hétérogènes sur le territoire parisien.

Graphique 13 : Coût de revient du repas en 2017 comparé à la moyenne parisienne



Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

C'est le poids des dépenses de personnel qui est prépondérant dans le prix de revient par repas, y compris dans le différentiel du prix de revient par rapport à la moyenne parisienne.

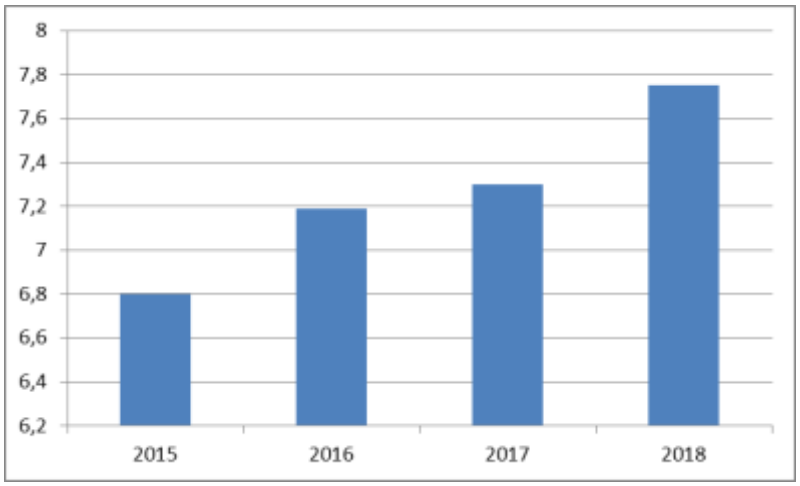
Tableau 13 : Décomposition du prix de revient par repas en 2016 et 2017

(€)	2018	2017	2016
Alimentation	1,92	1,97	1,80
Frais et cotisations du personnel de restauration	3,35	3,05	3,17
Frais d'administration générale (dont le personnel administratif)	1,40	1,32	1,21
Frais d'exploitation	0,96	0,88	0,91
Amortissements	0,02	0,08	0,10
Coût de revient	**7,75**	**7,30**	**7,19**

Source : Rapport d'activité 2017

Le prix de revient du repas a augmenté de 14 % en 3 ans comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 14 : Évolution du prix de revient de 2015 à 2018



Source : Rapports d'activité, IG

2.2.5.2. Le prix de revient par repas doit être comparé avec celui des caisses des 6e et 7e arrondissements

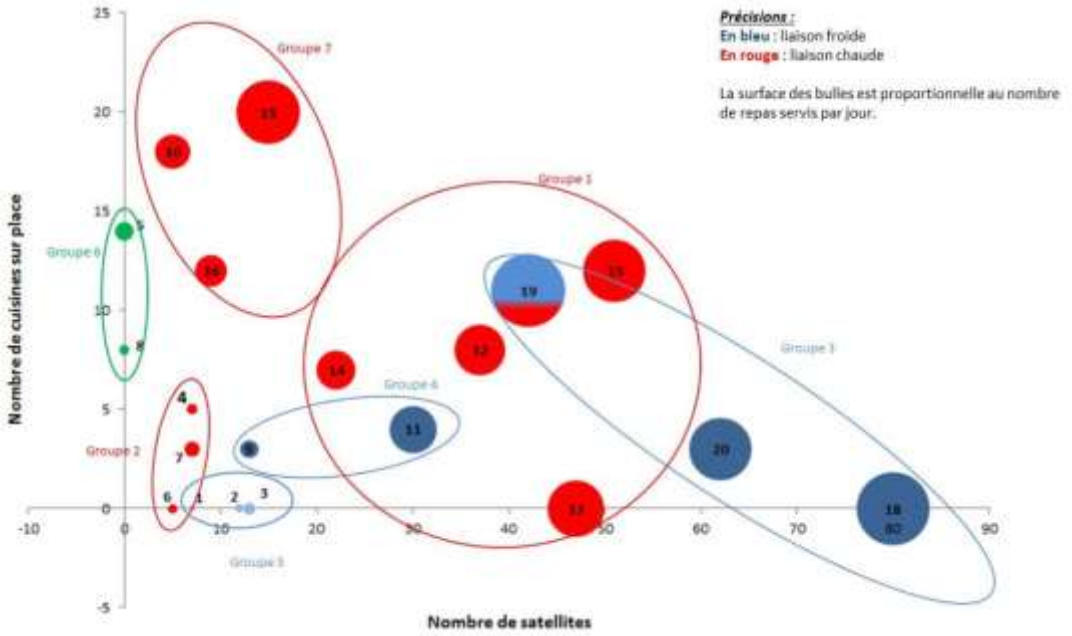
Le service de la restauration scolaire (SRS) de la direction des affaires scolaires (DASCO) a présenté dans son rapport sur la restauration scolaire une classification des caisses des écoles parisiennes en plusieurs groupes en fonction de leur mode de production (liaison chaude ou liaison froide), de leur organisation (cuisines sur place ou satellites), et de leur taille.

7 groupes sont ainsi définis. « Si ces groupes peuvent permettre d'identifier des points de convergence entre caisses des écoles, le choix d'un système ou d'un autre dépend avant tout des spécificités de chaque arrondissement, notamment en termes de contraintes immobilières et urbanistiques. »

La caisse des écoles du 4e appartient au groupe, avec les caisses des 6e et 7e arrondissements, caractérisé par :

- le mode de production exclusivement en liaison chaude ;
- le faible nombre de cuisines sur place ;
- la taille relativement modeste avec un nombre de repas servis par jour inférieur à 2 000.

Graphique 15 : Groupes de caisses des écoles présentant des caractéristiques communes



Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

De taille intermédiaire comparée aux caisses du 6e et du 7e, la caisse du 4e présente le prix de revient par repas le plus élevé des 3 caisses. Son prix des denrées est aussi le plus élevé des 3.

Tableau 14 : Prix de revient par repas dans les 4e, 6e et 7e arrondissements en 2017

	CDE 4	CDE 6	CDE 7
Prix de revient par repas (€)	7,32	6,98	6,58
Dont prix des denrées (€)	1,96	1,77	1,57

Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS

Pour mémoire, le prix de revient moyen sur les 20 arrondissements est de 6,60 € en 2017 dont un prix moyen des denrées de 1,89 €.

Les rapporteurs notent que la caisse du 4e est moins centralisée que celles du 6e et du 7e.

Tableau 15 : Ratio du nombre de cuisines par le nombre de satellites dans les 4e, 6e et 7e arrondissements

	CDE 4	CDE 6	CDE 7
Nb de cuisines / Nb de satellites	5/6	2/7	4/7

Source : Rapport sur la restauration scolaire, 2017, SRS, IG

2.2.5.3. Évolutions du prix de revient par repas depuis 2006

Le rapport de l'IG de février 2006 soulignait la situation financière dégradée de la caisse des écoles du 4e arrondissement.

Cette situation était caractérisée par :

- un total de bilan en constante diminution lié à des déficits cumulés contractant le montant des fonds propres ;
- une diminution régulière de la trésorerie de la caisse ;
- des déficits chroniques ;
- des investissements modestes.

Le rapport soulignait la hausse constante du prix de revient du repas, à 6,17 € en 2004. Il était déjà plus élevé que la moyenne parisienne de 5,28 €.

Tableau 16 : Prix de revient du repas en 2004

	Montant en euros	Part du prix de revient
Alimentation	1,72	28%
Frais de personnel et charges	2,4	39%
Dépenses diverses (services extérieurs)	0,96	16%
Dotation aux amortissements	0,32	5%
Administration	0,77	12%
Total	**6,17**	**100%**

Source : IG, février 2006

Dans sa réponse au rapport provisoire, la caisse des écoles du 4e arrondissement indique : « Depuis l'audit, les efforts se sont encore accentués sur la maîtrise des autres dépenses, notamment sur le poste des achats alimentaires, des produits d'entretien et de la vaisselle, à travers la passation de nouveaux marchés prenant effet en septembre 2019 et le montage de groupements de commandes avec d'autres Caisses des écoles, sans perte de qualité ni d'objectif de développement durable. Au regard des premières projections d'exécution des dépenses et de fréquentation pour l'exercice 2019, le coût de revient alimentaire par repas semble maîtrisé, tout en ayant pu augmenter la part d'alimentation durable. »

2.3. L'enjeu de la fusion des caisses des arrondissements centraux doit conduire à une analyse approfondie de la gestion de la caisse du 4e arrondissement

2.3.1. L'activité de restauration scolaire de la Ville de Paris a fait récemment l'objet d'une réflexion approfondie

2.3.1.1. Le nouveau cadre mis en place à la DASCO vise le renforcement du pilotage et permet une meilleure comparaison entre caisses

La délibération 2017 DASCO 117 des 3, 4 et 5 juillet 2017 fixe le nouveau cadre de la relation entre la Ville de Paris et les caisses des écoles, à l'issue de la réflexion sur le projet d'établissement public unique, finalement non retenu.

Cette délibération définit les missions respectives de la Ville de Paris et des caisses des écoles et pose le principe d'une subvention versée par la Ville aux caisses en contrepartie

des contraintes liées à la gestion du service public de la restauration scolaire, dans le cadre de la délégation de ce service public par la première aux secondes.

Cette délibération définit les orientations stratégiques de la Ville en matière de restauration scolaire : en termes de qualité (notamment de sécurité alimentaire, de lutte contre le gaspillage, etc.), d'égalité de traitement des usagers, d'amélioration des conditions d'emploi et de travail des personnels, etc.

Cette délibération définit les principes et modalités de conventionnement entre la Ville et chaque caisse, en prévoyant des moyens de contrôle des caisses tout en rappelant le principe de leur autonomie.

Les principes et modalités de financement s'articulent autour d'une procédure dite « dialogue de gestion » composée de deux phases : le « dialogue d'exécution » et le « dialogue budgétaire ». La subvention versée par la Ville est déterminée sur la base d'une analyse des coûts supportés pour exécuter les obligations de service public « dans le cadre d'une gestion saine et rigoureuse ». La délibération précise que « la subvention versée par la Ville de Paris au titre de la restauration scolaire ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de ce service public en tenant compte des contributions qui en découlent. »

Le nouveau rapport annuel sur la restauration scolaire fait partie des éléments de gouvernance définis dans la délibération.

Tableau 17 : Périmètre du service public de la restauration scolaire, périscolaire et extrascolaire au sens de la délibération

Restauration	Enfants	Adultes
Scolaire : jours de classe	Repas des élèves des écoles maternelles, élémentaires et, le cas échéant, de collèges et lycées municipaux publics	Repas des surveillants d'interclasse
Périscolaire : après la classe en semaine et le mercredi après-midi (centres de loisirs)	Goûters récréatifs des élèves des écoles maternelles et goûters pour les centres de loisirs	
Extrascolaire : pendant les vacances scolaires (centres de loisirs, espaces nature découverte)	Repas et pique-niques des enfants	Repas et pique-niques des personnels encadrants (animateurs et directeurs)

Source : Délibération 2017 DASCO 117

Dans ce nouveau cadre, le bureau de la restauration scolaire (BRS) s'été transformé en service de la restauration scolaire (SRS), avec des compétence élargies en termes d'expertise, de conseil en matière RH, juridique, financière, de pilotage et de stratégie des caisses des écoles. Ses ressources ont été renforcées.

2.3.1.2. Le nouveau mode de détermination de la subvention de restauration est un moyen d'échanges entre la DASCO et les caisses sur la gestion

Le mode de calcul de la subvention de restauration a été modifié dans le nouveau cadre défini en 2018.

Cette subvention était précédemment calculée selon une formule définie dans la délibération 2014 DASCO 1171 des 15,16 et 17 décembre 2014. Cette formule faisait intervenir le prix de revient des repas (PRR) de la caisse et le prix de revient moyen de l'un des 3 groupes auquel la caisse appartenait. Un mécanisme de convergence devait

inciter les caisses dont le PRR était supérieur au PRR moyen du groupe à faire des efforts d'économie. Le PPR moyen de chaque groupe était fixé pour l'ensemble de la période 2015-2017. La subvention était versée en 4 échéances, le solde étant calculé avec les données définitives postérieurement à l'année de rattachement de la subvention.

Depuis 2018, la subvention est négociée dans le cadre du dialogue de gestion lors de la préparation du budget. En cas de résultat d'exploitation excédentaire, le montant de la subvention de l'année suivante tient compte de cet excédent et peut donc être minoré.

La subvention de restauration de la caisse des écoles du 4e arrondissement pour 2019 est de 1 353 590 €.

2.3.1.3. La convention entre la DASCO et la caisse du 4e prévoit l'objectif de la fusion des caisses des arrondissements centraux

La caisse des écoles du 4e a signé avec la DASCO le 29 décembre 2017 une convention 2018-2020 d'objectifs et de financement dans le cadre de la délibération 2017 DASCO 117.

Cette convention liste les établissements scolaires concernés et définit les principales caractéristiques de service public de la restauration scolaire dans l'arrondissement.

Capture écran 1 : Principales caractéristiques de la restauration scolaire assurée par la caisse des écoles

Au titre du service public de la restauration scolaire qui lui est délégué, défini en annexe à la délibération 2017 DASCO 117, la Caisse des écoles assure, en 2017, ledit service :

a) dans les établissements ou structures suivantes :

Établissements ou structures	Nombre
Écoles maternelles	4
Écoles élémentaires	6
Écoles polyvalentes	2
Lycée municipal	1

b) dans les centres de loisirs de l'arrondissement.

Ce périmètre est listé à titre indicatif et peut évoluer sur la durée de la convention. Ces évolutions sont formalisées dans l'avenant annuel prévu à l'article 5.

Les principales caractéristiques du service public de la restauration scolaire assuré par la Caisse des écoles sont en 2016 :

Mode de gestion	Régie	
Mode de production	2 cuisines centrales desservant 4 satellites en liaison chaude 3 cuisines sur place	Compte tenu de la fermeture d'une cuisine en 2017
Volume de repas	337 700	
Volume de goûters	45 800	
Prestation de restauration	Menus structurés de manière générale sur la base de 4 ou 5 composantes, selon le niveau Taux d'alimentation durable : 37,4% (en volume) Compétence diététique en externe. Visite annuelle de la diététicienne dans toutes les écoles élémentaires, pour promouvoir le programme d'animations éducatives autour des enjeux de la nutrition en temps scolaire et/ou périscolaire Diffusion des menus sur un site propre à la Caisse des écoles Prestation de formation au quotidien des personnels avec une société de conseil et formation	
Modalités d'inscription	Par mail, au guichet de la Caisse des écoles et par correspondance (courrier postal), à défaut auprès du directeur d'école	
Facturation et encaissement	Facturation au forfait Fréquence de facturation : bimestrielle (entre 2 périodes de vacances scolaires) Répartition des repas par tranche tarifaire **Tarifs** / **en %** Tarif 1 : 5,8 % Tarif 2 : 6,4 % Tarif 3 : 7,2 % Tarif 4 : 19 % Tarif 5 : 12,3 % Tarif 6 : 12,1 % Tarif 7 : 9,6% Tarif 8 : 9,5 % Tarif 9 : 5,5% Tarif 10 : 12,6 % Taux moyen d'impayés au titrage : environ 13%.	Modes de paiement proposés : espèces, chèques, en ligne par carte bleue et prélèvement automatique (depuis septembre 2017),

Source : convention 2018-2020 d'objectifs et de financement de la CDE 4

Elle fixe 8 objectifs à la caisse, précisés de manière quantifiés en annexe pour l'année 2018 et par avenant pour les années suivantes :

- garantir la qualité du service en assurant la sécurité alimentaire ;
- garantir la qualité du service en améliorant la qualité des repas ;

  garantir la qualité du service en luttant contre le gaspillage alimentaire ;
- garantir l'égalité de traitement des usagers en simplifiant et modernisant les modalités d'inscription, de tarification, de facturation et de paiement ;
- améliorer les conditions d'emploi et de travail des personnels
- optimiser et sécuriser la gestion du service public de la restauration scolaire
- perspective de création d'une caisse des écoles unique aux quatre arrondissements centraux.

Par avenant du 18 janvier 2019, le périmètre du service public de la restauration scolaire a été mis à jour ainsi que les objectifs quantifiés.

Capture écran 2 : Mise à jour du périmètre des établissements

Établissements ou structures	Nombre
Écoles maternelles	3
Écoles élémentaires	5
École(s) polyvalente(s)	3
Lycée(s) municipal(aux)	1
Autre(s) structure(s) bénéficiant d'une convention tripartite associant la Ville de Paris : IMP Binet Simon	1

Source : Avenant n°1 pour 2019 à la convention 2018-2020 d'objectifs et de financement de la CDE 4

2.3.2. La caisse des écoles du 4e a mené à bien un certain nombre d'améliorations de sa gestion

2.3.2.1. Modernisation des SI

La caisse des écoles du 4e a récemment investi dans des logiciels en vue d'une gestion plus efficace. Le rapport annuel 2015 indique qu'après l'achat d'ordinateurs et d'un logiciel de facturation en 2014, la modernisation des outils de gestion s'est poursuivie en 2015 avec l'achat d'un logiciel de commande alimentaire qui permet la centralisation du stock alimentaire. Le paiement en ligne a été mis en place en 2015 via le portail famille de la caisse des écoles. En 2016, cette dernière a mis en place son propre site internet. En 2017, le prélèvement automatique a été rendu possible.

2.3.2.2. Recherches d'économies

Différentes mesures d'économie ont été indiquées aux rapporteurs comme des efforts de la caisse pour maîtriser ses coûts.

Afin de limiter ses coûts administratifs et de profiter de tarifs plus bas, la caisse des écoles du 4e s'est associé avec d'autres caisses pour un certain nombre de marchés en groupement :

- marché d'électricité,
- fruits et légumes frais,
- autres denrées alimentaires,
- pain bio,
- produits d'entretien et consommables,

- matériels,
- séjours de vacances.

Le poste de la directrice de la caisse est un mi-temps puisque cette dernière est aussi directrice de la caisse du 3e arrondissement, ce qui est générateur d'économie en termes de dépenses de salaire.

Des économies ont pu être réalisées selon la direction de la caisse grâce à une réorganisation de la logistique interne pour les produits d'épicerie. Selon la directrice de la caisse, cela a été possible car la liaison chaude offre la maîtrise de l'organisation et une plus grande flexibilité.

2.3.2.3. Hausse de la qualité : bio

La qualité des repas est un objectif décliné notamment via la part d'alimentation durable. La cible de 40 % a été atteinte puisque la caisse des écoles a déclaré un taux de 52,8 % en volume dont 48,9 % issus de l'agriculture biologique. L'objectif 2019 fixé par dans l'avenant à la convention pluriannuelle est de maintenir ce taux au-dessus de 52 %.

2.3.2.4. Effort de réduction du gaspillage

Les moyens d'atteindre l'objectif de réduction du gaspillage inscrit dans la convention pluriannuelle sont : l'élaboration d'une charte en matière de lutte contre le gaspillage, l'installation de tables de tri, la collecte des biodéchets, la mise en place de petites et grandes portions, la réduction du nombre de portions de 5 à 4[2].

2.3.2.5. Déprécarisation

La caisse des écoles a mis en œuvre vis-à-vis de ses personnels qui remplissaient les conditions pour pouvoir être titularisés la politique de déprécarisation de la Ville de Paris. Ces titularisations, suivies de mesures d'avancement, ont pesé sur les dépenses RH de personnel qui ont augmenté sans augmentation des volumes horaires.

2.3.3. La fusion prochaine des caisses des écoles des 4 premiers arrondissements nécessite de poursuivre l'effort de recherche d'économies

2.3.3.1. La conférence d'arrondissements ne préjuge pas du ou des futurs modes de gestion

La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris prévoit le regroupement des quatre arrondissements centraux et a institué un dispositif ad hoc, la conférence d'arrondissements afin de réfléchir et de préparer ce regroupement.

La conférence d'arrondissement a remis à la Maire de Paris son rapport le 21 novembre 2018 et évoque le regroupement des caisses des écoles des quatre arrondissements centraux :

« La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris prévoit que les caisses des écoles des 1er, 2e, 3e et 4e arrondissements constituent une caisse des écoles unique (art. 23 II) à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux (art. 24).

[2] À condition de respecter les conditions réglementaires en termes de grammages, il est autorisé de passer de 5 à 4 portions en supprimant l'une des portions suivantes : l'entrée, le fromage ou le dessert qui sont fréquemment non consommés dans les petites classes.

La ou le maire du nouveau secteur présidera la caisse des écoles unique. À ce titre, il convoquera les instances permettant à l'établissement d'être institutionnellement constitué (statuts, élection ou désignation des membres du comité de gestion …). Ce n'est qu'une fois qu'elle aura été institutionnellement constituée que la caisse des écoles unique pourra se voir transférer la gestion opérationnelle des services actuellement opérés par les quatre caisses des écoles.

Garantir la continuité du service public, notamment en matière de restauration scolaire, est une obligation pour la collectivité parisienne et les caisses des écoles actuelles et future, et doit guider le calendrier de transfert. C'est dans ce souci et avec celui de ne pas préempter le choix du ou de la futur(e) maire de secteur que la conférence d'arrondissements du 8 novembre 2017 n'a pas souhaité ériger comme principe l'uniformisation des différents modes de gestion actuels. Toutefois, leur qualité converge déjà dans le cadre de la politique menée par la collectivité parisienne en faveur de la progression de l'alimentation durable. Les modes de fonctionnement de chaque caisse pourront être conservés. Ainsi, les repas des 1er, 2e et 3e arrondissements pourront continuer d'être achetés et distribués en liaison froide. Les repas de la caisse des écoles du 4e arrondissement pourront continuer d'être produits dans des cuisines de production en liaison chaude ou directement dans les écoles du 4e arrondissement.

La qualité de la relation avec les usagers reste également une priorité.

La continuité du service impliquera une harmonisation préalable et anticipée du parcours des familles. Les quatre caisses des écoles auront adopté des règles communes d'inscription, de facturation et de paiement applicables en vue de la rentrée scolaire 2020.

Les plus grandes synergies qui résulteront d'un regroupement permettront à la caisse des écoles de secteur d'améliorer la qualité de ses services grâce à l'accroissement de sa capacité à négocier ses prix.

La perspective de renouvellement des marchés est dès à présent saisie pour favoriser des groupements d'achats entre les quatre caisses des écoles, notamment en matière alimentaire et d'offre de séjours de vacances. Ces mêmes synergies pourront être développées préalablement à la fusion dans les politiques actuellement mises en œuvre de gestion des bio-déchets (tri et collecte) ou de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Les personnels des caisses actuelles rejoindront la caisse des écoles issue du regroupement. Les agents constituant les équipes administratives seront positionnés en mairie de secteur. Les personnels de restauration (un peu plus de 150 agents) qui préparent ou distribuent les repas conserveront leurs missions et leurs lieux de travail actuels.

La création de la caisse des écoles de secteur permettra une convergence des statuts des personnels qui pourront rejoindre les corps des administrations parisiennes. Les règles de gestion en matière de rémunération, de droits et obligations seront ainsi unifiées au sein de la caisse des écoles issue du regroupement. »

Les personnels de corps « caisse des écoles » ont déjà intégré en 2019, à leur demande, les corps transverses des administrations parisiennes. Il n'en demeure pas moins que dans le cadre du pilotage de projet, un chantier relatif à l'harmonisation des rémunérations et des droits et obligations de l'ensemble des agents de la future Caisse des écoles est conduit.

2.3.3.2. La convention d'objectifs pluriannuelle prévoit la participation de la caisse à la réflexion sur la fusion à venir

La perspective d'une création d'une caisse des écoles unique aux quatre arrondissements centraux est le 8e objectif donné à la caisse des écoles dans la convention pluriannuelle 2018-2020.

Cette réflexion porte sur les incidences de la mutualisation de l'activité des quatre caisses et de leur fusion institutionnelle et en priorité sur la politique d'achat et d'investissement, le mode de production et les outils de pilotage. La convention indique qu'une attention particulière sera portée aux questions relatives aux personnels et à leur accompagnement.

2.3.3.3. Le comité de pilotage n'a pas encore abordé le sujet du mode de production

Le regroupement des quatre caisses des écoles en une future caisse des écoles unique est préparé par un comité de pilotage sous l'égide du secrétariat général. Ce comité de pilotage se réunit deux fois par mois et suit les divers chantiers nécessaires à ce regroupement, notamment :

- les aspects RH en sont l'un des chantiers principaux et abordent l'harmonisation des statuts, nouvel organigramme des personnels administratifs qui seront regroupés (22 agents *in fine*), les contrats, les rémunérations, la protection sociale, la formation, les fiches de postes, etc.
- le chantier SI traite d'un logiciel commun d'inscription / facturation à mettre en œuvre et de l'espace collaboratif.
- la mutualisation des marchés entre les caisses passe par une convention de groupement mise en place sur la restauration scolaire, l'achat de séjours, les œuvres sociales, les outils informatique, l'équipement de cuisine, les achats de fluides et produits d'entretien, les prestations intellectuelles ;
- la comptabilité et régie, en lien avec la DRFIP ;
- la mutualisation de services avec la Ville de Paris.

Un planning des différents chantiers est établi par le SRS, articulé avec celui établi par la DDCT relatif à la fusion des arrondissements. Une comitologie est mise en place par des réunions régulières avec les directeurs des 4 caisses.

3. UNE RÉDUCTION DU VOLUME HORAIRE NÉCESSAIRE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION ACTUELLE A QUESTIONNER DANS LA PERSPECTIVE DE LA FUSION

3.1. L'analyse des horaires des agents par cuisine montre une productivité des cuisines centrales inférieure à celle des cuisines sur place

Il s'agit de l'analyse des horaires d'une journée type en période scolaire, soit un total de 303 heures de travail quotidiennes réparties sur 50 agents et sur 8 sites.

3.1.1. L'analyse des horaires doit prendre en compte les différents types de sites

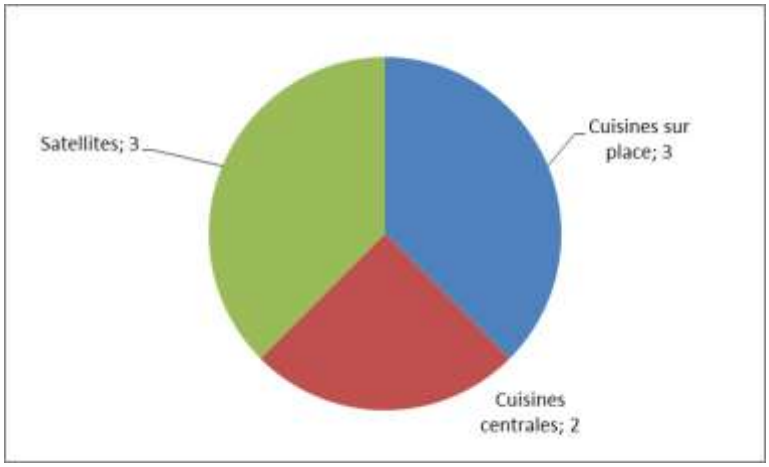
Cette analyse repose sur la répartition suivante des cuisines de la caisse des écoles du 4e par catégorie. Par définition, les satellites ne sont pas des sites de production des repas.

Tableau 18 : Nombre de repas par jour préparés et servis par cuisine

Cuisines	Catégorie	Nb repas préparés	Nb repas servis
NEUVE ST PIERRE	Cuisine centrale	500	120
AVE MARIA/ FAUCONNIER	Satellite		250
GUEMENEE	Cuisine sur place	210	300
MOUSSY	Cuisine centrale	500	130
HOSPITALIERES	Satellite		220
ARCHIVES	Satellite		110
POULLETIER	Cuisine sur place	280	280
ST MERRI	Cuisine sur place	490	490
Totaux		**1980**	**1900**

Source : CDE 4, IG

Graphique 16 : Répartition des cuisines par catégorie



Source : CDE 4, IG

Les données fournies aux rapporteurs portent sur les horaires de mai 2019 des 50 agents techniques affectés aux différents sites. En effet, par rapport aux 56 agents techniques évoqués dans le bilan social au 31/12/2018, il faut enlever les 2 chauffeurs rippeurs (2 ETP) non affectés à des sites en particulier et 4 agents en congé et non remplacés à la date de l'audit.

Les rapporteurs ont d'abord calculé les heures liées à la pause méridienne des agents (généralement de 11h00 à 11h30) qui fait partie du temps de travail et les temps de transferts, certains agents se déplaçant d'un site à un autre dans leur journée de travail.

Ainsi, sur 303 heures de travail quotidiennes, 24 sont consacrées à la pause méridienne et aux transferts.

Tableau 19 : Nombre d'heures par jour par cuisine

Cuisines		Nb repas préparés	Nb repas servis	Nb heures avant transfert	Nb heures après transfert	Pause + Transfert
NEUVE ST PIERRE	Cuisine centrale	500	120	31	37,25	2,25
AVE MARIA/ FAUCONNIER	Satellite		250	43	33,5	4,25
GUEMENEE	Cuisine sur place	210	300	49	52,25	3,5
MOUSSY	Cuisine centrale	500	130	32	39	2,5
HOSPITALIERES	Satellite		220	24	20,5	2,25
ARCHIVES	Satellite		110	16	12,5	1,25
POULLETIER	Cuisine sur place	280	280	40	40	3
ST MERRI	Cuisine sur place	490	490	68	68	5
Totaux		1980	1900	303	303	24

Source : CDE 4, IG

3.1.2. L'analyse a consisté à distinguer les heures de préparation des repas des heures de service

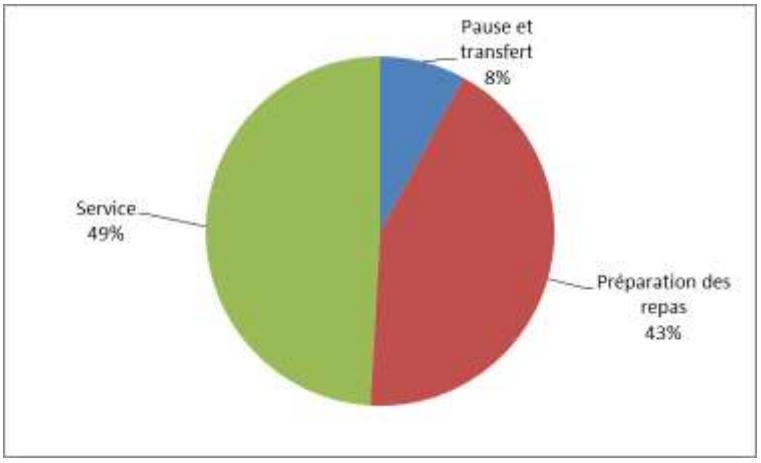
Ont ensuite été distinguées les heures de préparation des repas (celles avant 11h00) et celles liées au service (celles après 11h30). La pause méridienne est parfois décalée pour certains agents pour les besoins du service et en fonction des sites.

Tableau 20 : Détail des temps de préparation et de service

Cuisines	Catégorie	Nb heures avant transfert	Nb heures après transfert	Pause + Transfert	Préparation des repas en cuisine	Préparation des repas en satelites	Service en cuisine	Service sur satelite
NEUVE ST PIERRE	Cuisine centrale	31	37,25	2,25	22	0	13	0
AVE MARIA/ FAUCONNIER	Satellite	43	33,5	4,25	0	10	0	19,25
GUEMENEE	Cuisine sur place	49	52,25	3,5	20,25	1	22,25	5,25
MOUSSY	Cuisine centrale	32	39	2,5	21,5	0	15	0
HOSPITALIERES	Satellite	24	20,5	2,25	0	6,5		11,75
ARCHIVES	Satellite	16	12,5	1,25	0	2,5		8,75
POULLETIER	Cuisine sur place	40	40	3	17,5		19,5	0
ST MERRI	Cuisine sur place	68	68	5	29		34	0
Totaux		303	303	24	110,25	20	103,75	45

Source : CDE 4, IG

Graphique 17 : Répartition des temps de préparation et de service



Source : CDE 4, IG

3.1.3. Des calculs de ratios par site permettent de comparer les productivités

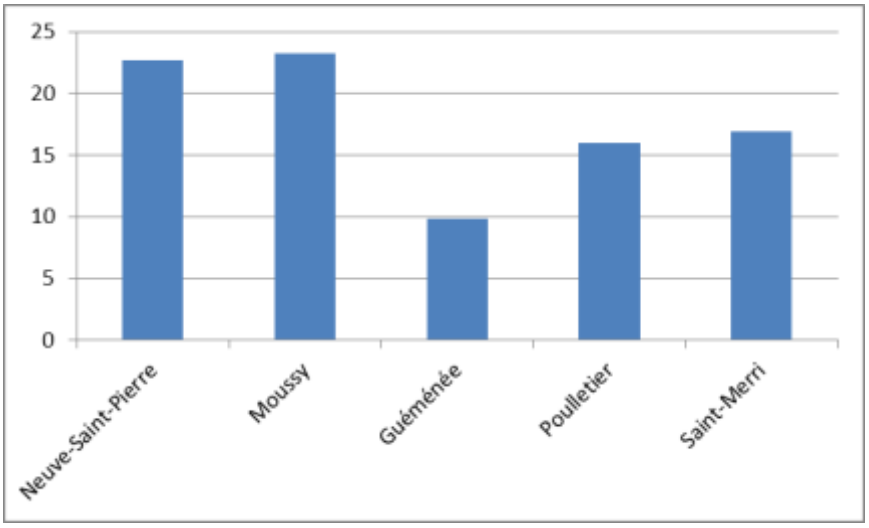
Ces données permettent de comparer les productivités par cuisine en calculant les ratios du nombre de repas préparés par le nombre d'heures de préparation.

Tableau 21 : Ratios du nombre de repas préparés par heure

Cuisines	Catégorie	Nb repas préparés	Préparation des repas en cuisine	Préparation des repas en satelites	Ratio nb repas préparés / nb heures de préparation
NEUVE ST PIERRE	Cuisine centrale	500	22	0	23
AVE MARIA/ FAUCONNIER	Satellite		0	10	0
GUEMENEE	Cuisine sur place	210	20,25	1	10
MOUSSY	Cuisine centrale	500	21,5	0	23
HOSPITALIERES	Satellite		0	6,5	0
ARCHIVES	Satellite		0	2,5	0
POULLETIER	Cuisine sur place	280	17,5		16
ST MERRI	Cuisine sur place	490	29		17
Totaux		1980	110,25	20	15

Source : CDE 4, IG

Graphique 18 : Ratios du nombre de repas préparés par heure



Source : CDE 4, IG

Dans une première approche et de manière apparemment logique, les cuisines centrales qui produisent un plus grand nombre de repas rapporté à un nombre d'heures de travail plus faible sont plus productives.

Les rapporteurs notent qu'au sein de la catégorie des cuisines sur place, la cuisine Guéménée apparaît, à 10 repas par heure de travail, beaucoup moins productive que les cuisines Poulletier et Saint-Merri, respectivement à 16 (+ 60 %) et 17 (+ 70 %) repas par heure de travail. En effet, la cuisine Guéménée bénéficie de plus d'heures de préparation que Poulletier pour un nombre de repas préparés inférieur. Cet écart considérable n'est pas justifié par des raisons opérationnelles particulières. La direction de la caisse a même indiqué aux rapporteurs un absentéisme particulièrement élevé à Guéménée qui ne porte cependant pas préjudice à la production, laissant à penser que le volume d'heures affecté au site est très confortable et pourrait donc être réduit.

Recommandation 2 : Réduire le nombre d'heures de préparation du site Guéménée, afin de rapprocher sa productivité de celle des autres cuisines sur place.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Dans la mesure où, comme le constate la mission, l'absentéisme très fréquent sur cette cuisine ne remet pas en cause sa production, la DASCO souscrit à la nécessité de confier à la future Caisse des écoles Paris Centre d'étudier la rationalisation de l'allocation des ressources humaines sur ce site au vu d'un possible redéploiement à l'échelle du secteur. »

Dans sa réponse au rapport provisoire, la caisse des écoles du 4e arrondissement indique : « concernant le poids important des charges de personnel, une étude est actuellement en cours portant sur la rationalisation des temps de travail par site, sur la possibilité de centraliser rapidement une cuisine sur place vers les centres cuiseurs existants, et sur les investissements nécessaires à ce type d'opération. Sous réserve d'une logistique adaptée et bien entendu que la trésorerie, encore fragile, le permette. Ainsi, la totalité des 210 repas de l'école Guéménée produits sur place pourrait être prise en charge par les cuisines centrales Moussy et Neuve St Pierre dès 2020. »

Mais les heures de production des cuisines centrales doivent être additionnées à celles des satellites puisque c'est bien l'ensemble cuisine centrale – satellites qui forme le mode de production tout entier. Et c'est alors de manière paradoxale, en intégrant les heures de

travail avant 11h00 des satellites ainsi que les heures des 2 chauffeurs rippeurs (2 ETP soit 14 heures quotidiennes) dont la quasi-totalité du temps de travail est affecté au transport de repas depuis les cuisines centrales jusqu'aux satellites, que la productivité des cuisines sur place maintenant associées à ces derniers devient inférieure à celle des cuisines sur place. C'est ce que montre le tableau ci-dessous. En effet, les cuisines sur place produisent plus de 14 repas par heure de travail, contre 13,1 seulement pour les cuisines centrales et leurs satellites (et ce en gardant la cuisine Guéménée peu productive dans la moyenne des cuisines sur place).

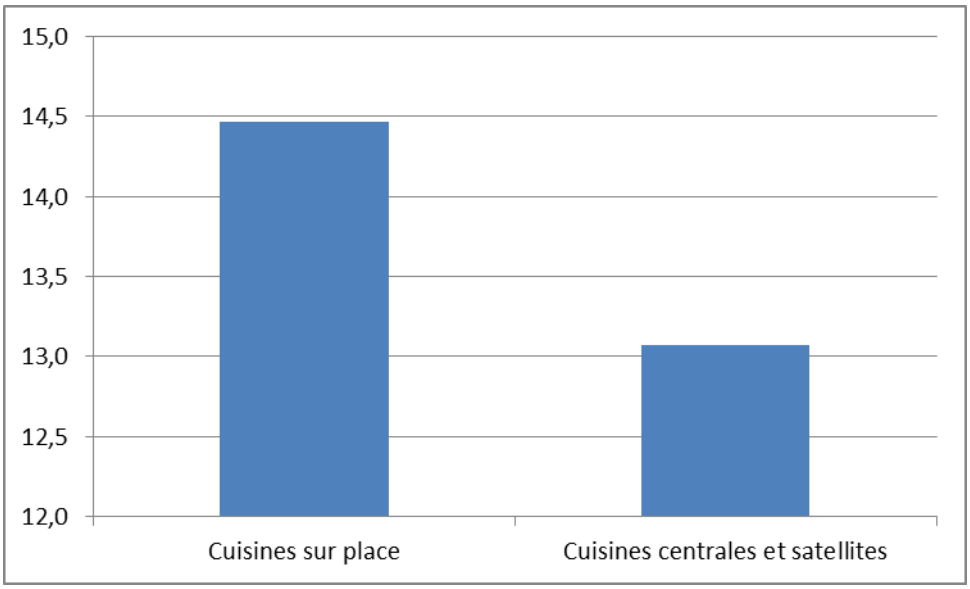
Ce résultat est contre-intuitif puisque la centralisation des cuisines est généralement pensée comme un moyen de rationaliser les ressources liées à la production en contrepartie de contraintes liées au portage et d'une éventuelle baisse de la qualité des repas.

Tableau 22 : Ratios du nombre de repas par heure en intégrant les heures de préparation des satellites et de transport

	Nombre	Heures de préparation + transport	Ratio nb repas / heures de préparation et transport
Repas cuisinés sur place	980	67,75	14,5
Repas cuisinés en cuisine centrale et satellites	1000	76,5	13,1

Source : CDE 4, IG

Tableau 23 : Ratios du nombre de repas par heure en intégrant les heures de préparation des satellites et de transport



Source : CDE 4, IG

L'analyse est poursuivie en calculant un ratio nombre d'heures de service (après 11h30) par nombre de repas servis pour chacun des sites.

Les ratios calculés montrent là aussi de grandes disparités :

- les 2 cuisines centrales ont de loin les ratios les plus faibles, de 9 repas servis par heure ;

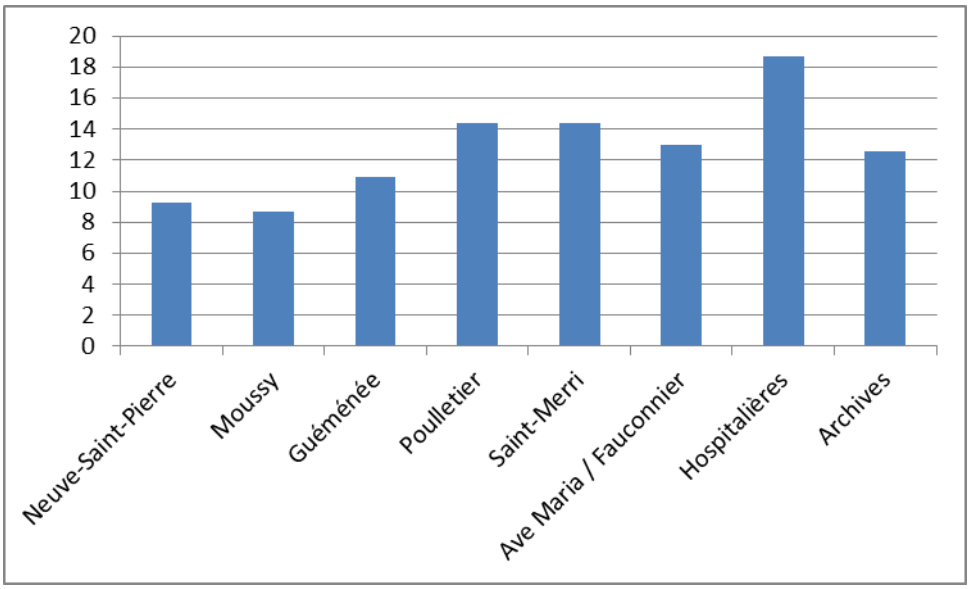
- parmi les 3 cuisines sur place, Guéménée est là aussi la moins productive à 11 repas servis par heures contre 14 pour Poulletier et Saint-Merri ;
- les cuisines satellites sont au même niveau que les cuisines sur place, à l'exception d'Hospitalières à 19 repas servis par heure ;

Tableau 24 : Ratios du nombre de repas servis par heure

Cuisines	Catégorie	Nb repas servis	Service en cuisine	Service sur satelite	Ratio nb repas préparés / nb heures de service
NEUVE ST PIERRE	Cuisine centrale	120	13	0	9
AVE MARIA/ FAUCONNIER	Satellite	250	0	19,25	13
GUEMENEE	Cuisine sur place	300	22,25	5,25	11
MOUSSY	Cuisine centrale	130	15	0	9
HOSPITALIERES	Satellite	220		11,75	19
ARCHIVES	Satellite	110		8,75	13
POULLETIER	Cuisine sur place	280	19,5	0	14
ST MERRI	Cuisine sur place	490	34	0	14
Totaux		1900	103,75	45	13

Source : CDE 4, IG

Graphique 19 : Ratios du nombre de repas servis par heure



Source : CDE 4, IG

Les échanges des rapporteurs avec la direction de la caisse ont permis de préciser les éléments suivants :

- les heures de « préparation » dans les satellites correspondent en réalité à des heures de dressage des tables des réfectoires mais aussi au nettoyage de la vaisselle des goûters récréatifs de la veille, qui devraient normalement être réalisé par les personnels de la DASCO (ATSEM) ;

- 4 agents en moins depuis le 31/12/2018[3] représentant un total de 26 heures hebdomadaires n'ont été remplacés qu'à hauteur de 3 heures, soit une baisse de 23 heures, soit une baisse de 7,5 % du temps horaire des agents techniques sans difficulté particulière signalée ;
- les périodes de fort absentéisme, [.....], ne donnent lieu à aucune difficulté d'organisation dans la production des repas liée à un éventuel sous-effectif, ce qui laisse supposer qu'une marge importante de productivité non mobilisée en temps ordinaire subsiste, même depuis le non-remplacement des 4 agents évoqués ci-dessus.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

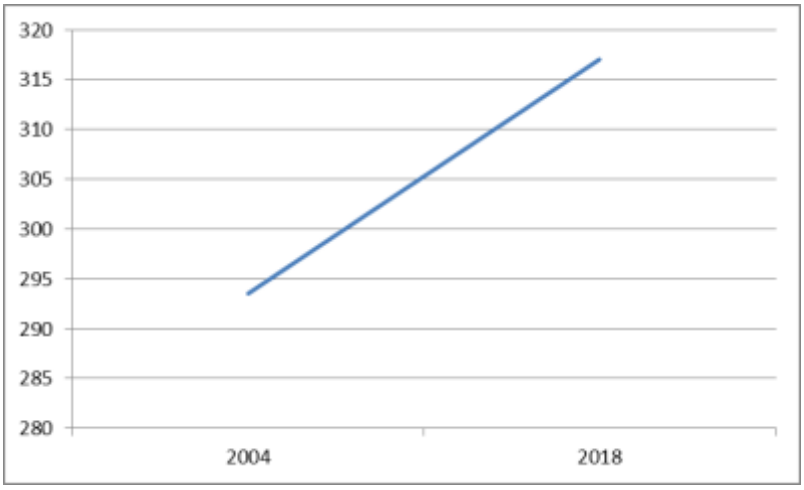
3.1.4. L'analyse des horaires conduit à préconiser une réduction du volume global d'heures en cuisine

Les premières conclusions sont les suivantes :

- les heures de « préparation » dans les satellites ne paraissent pas complètement justifiées et pèsent lourdement sur la productivité des cuisines centrales ;
- inversement, les heures de service dans les cuisines centrales semblent excessives puisque les ratios de nombre de repas servis sont très inférieurs à ceux des autres sites ;
- plus généralement, la centralisation de la production n'a pas donné lieu à la réduction du volume horaire des agents en cuisine qui a pourtant été rendue possible ; au contraire, le volume horaire global a augmenté avec la centralisation (de 2004 à 2019, ce volume horaire des agents en cuisine est passé de 293,5 à 303 (326 au 31/12/2018)) ; de plus, l'extension de la liaison chaude a nécessité le recrutement de 2 chauffeurs rippeurs à plein temps, portant le nombre d'heures quotidiennes des agents techniques à 317 (331 au 31/12/2018) ;
- la gestion « facile » des absences quotidiennes montre que les volumes horaires, malgré les 4 départs non remplacés, est encore large, alors même qu'un mode de gestion tendu imposerait un recours systématique à l'intérim en cas d'absence.

[3] 2 départs en retraite, 1 congé longue maladie, 1 congé parental, ce qui signifie que 2 retours sont à prévoir.

Graphique 20 : Évolution du nombre d'heures des agents techniques de 2004 à 2018



Source : CDE 4, IG

Avant même de comparer les avantages et inconvénients de la liaison froide et de la liaison chaude, il apparaît donc que le potentiel de rationalisation lié à la centralisation de la production en mode liaison chaude n'a pas été pleinement exploité et que des marges importantes de productivité existent en termes de volumes horaires et donc, *in fine*, de coût en ressources humaines. Ces marges de production devraient être exploitées pour faire baisser le prix de revient par repas. Il convient, en particulier :

- de diminuer le nombre d'heures de « préparation » des repas (avant la pause méridienne) en satellites ;
- de diminuer le nombre d'heures de service (après la pause méridienne) en cuisines centrales ;
- plus généralement, d'envisager la centralisation de la production des repas comme un moyen de rationaliser le nombre d'heures consacrées à la préparation des repas et donc comme un moyen de baisser le prix de revient par repas.

Recommandation 3 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait diminuer le nombre d'heures de « préparation » des repas (avant la pause méridienne) en satellites.

Recommandation 4 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait diminuer le nombre d'heures de service (après la pause méridienne) en cuisines centrales.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Au vu des ratios présentés dans le rapport, la DASCO partage le constat de l'existence de marges de productivité en termes de volumes horaires. Cependant, il convient de préciser que les divers paramètres techniques qui entrent en compte dans la mise en œuvre pratique, comme la configuration des locaux, peuvent réduire ces marges théoriques. Le sujet du respect de la répartition des tâches entre les agents DASCO et CDE fera l'objet d'une attention renforcée. »

Recommandation 5 : Plus généralement, la caisse des écoles du 4e arrondissement devrait envisager la centralisation de la production des repas comme un moyen de rationaliser le nombre d'heures consacrées à la préparation des repas et donc comme un moyen de baisser le prix de revient par repas. Autrement dit, pour un même nombre de repas, le volume horaire de la production de repas en cuisine centrale et satellites doit être inférieur à celui en cuisine sur place.

Enfin, des marges de productivité sont aussi à gagner en achevant le mouvement de centralisation déjà entamé à 50 %, et à condition, bien sûr, d'appliquer la rationalisation des heures de travail simultanément à cette centralisation.

En effet, la capacité de production des 2 cuisines centrales n'est pas exploitée au maximum puisqu'elle est pour chacune d'elle de 600 d'après leurs dossiers d'agrément : il reste donc une capacité de 200 repas pouvant être produits en cuisine centrale (correspondant par exemple à la production de Guéménée). En outre, ce plafond pourrait être augmenté jusqu'à 900 pour chacune d'elle sous réserve d'investissements portant sur le tableau électrique à Moussy afin d'augmenter la capacité en matériel de cuisson ; et sur l'accès pour la livraison des repas chauds à Neuve-Saint-Pierre (plus difficile).

La cuisine Saint-Merri (cuisine sur place) est suffisamment grande pour pouvoir être, éventuellement, transformée en cuisine centrale mais présente aussi des difficultés d'accès.

Recommandation 6 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait étudier les investissements nécessaires permettant de poursuivre la centralisation de la production de repas afin de rationaliser les heures de préparation des repas et de faire diminuer le prix de revient par repas. Cette étude peut être élargie de manière explorative aux arrondissements contigus, voire à l'ensemble de la nouvelle aire de la caisse des écoles après fusion des arrondissements.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Si la DASCO souscrit à l'intérêt de la poursuite de la centralisation associée à une rationalisation des heures de travail et à l'intérêt de procéder à une étude sur les investissements nécessaires, elle alerte sur le fait que certains de ces investissements, notamment ceux qui permettraient de régler les problématiques d'accès des locaux, sont difficilement réalisables. De plus, il conviendrait que les 4 Caisses des écoles se mettent d'accord au préalable sur le financement et le lancement d'une telle étude. Par ailleurs, compte tenu de la proximité de l'échéance de la création de la Caisse des écoles Paris Centre, il semble nécessaire d'attendre à ce stade et d'intégrer ces sujets sur le temps de travail et l'organisation de la production dans la réflexion qui sera menée à l'échelle du secteur. »

La question du périmètre liée au transfert des lycées municipaux à la région est une donnée importante de l'évolution future de la caisse, notamment dans le cadre de la fusion

La caisse des écoles du 4e assure le service de la restauration scolaire de l'annexe du lycée municipal Théophile Gautier prochainement transféré à la région Ile-de-France. C'est la cuisine Guéménée qui dessert cet établissement.

La question de la pérennité de l'activité de la cuisine Guéménée se pose donc. L'enjeu principal sera en effet le maintien ou non des agents de cette cuisine au sein du personnel de la caisse, si la cuisine devait être elle aussi transférée à la région.

En cas de maintien, leur reclassement au sein de la future caisse des écoles unique de l'arrondissement central serait une difficulté dans le cadre du maintien des modes opérationnels actuels, a fortiori compte-tenu de l'excédent d'heures aujourd'hui constaté.

En revanche, une réorganisation liée à une généralisation de la production des repas en régie devrait favoriser leur reclassement.

De la même façon, la caisse des écoles du 1er fournit actuellement les repas aux élèves du lycée municipal Pierre Lescot dans le 1er arrondissement.

Les enjeux liés à ces évolutions prévisibles de l'activité de la restauration scolaire doivent être pris en compte dans la perspective de la création de la future caisse des écoles unique de l'arrondissement central.

Recommandation 7 : Le comité de pilotage sur la création de la future caisse unique de l'arrondissement central doit prendre en compte les enjeux de périmètre liés au transfert prochain à la région Ile-de-France des deux lycées municipaux Théophile Gautier et Pierre Lescot.

3.2. La question complexe de l'harmonisation du mode de production doit être envisagée sous la forme de scénarios

3.2.1. L'harmonisation des modes de gestion sera nécessaire au sein de la future caisse des écoles unique de l'arrondissement central

Si la conférence d'arrondissements instituée dans le cadre du projet de fusion des arrondissements centraux n'a pas souhaité ériger comme principe l'uniformisation des différents modes de gestion (liaison chaude et liaison froide), les rapporteurs estiment toutefois légitime de réfléchir à cette question pour les raisons suivantes :

- la création d'une future caisse des écoles unique rendra complexe le rôle du management dans un contexte de mode de gestion dual. Les problématiques de gestion sont distinctes d'un mode à l'autre, qu'il s'agisse des achats, de la gestion du personnel, des matériels, des normes sanitaires à respecter. Pour ne parler que du personnel, les tâches demandées en liaison chaude et froide sont distinctes, les personnels ne seront donc pas polyvalents, leurs horaires ne sont pas les mêmes ni leurs conditions de travail ;
- l'existence de deux modes de gestion distincts au sein d'un même arrondissement pourrait être considérée comme une atteinte au principe d'égalité ou tout au moins une atteinte à l'équité. Une telle différence de traitement entre usagers d'un même arrondissement serait d'autant plus contestable que l'inégalité de traitement correspondrait à fournir à certains usagers des repas de considérés comme de meilleure qualité à un prix de revient supérieur et facturés au même prix ;
- *a fortiori*, le maintien de deux modes de gestion distincts paraît contradictoire avec les objectifs fixés par la conférence d'arrondissements de convergence de la qualité de service (en termes d'alimentation durable, de parcours des familles, etc.) entre usagers de l'arrondissement mais aussi de mutualisation des achats entre les 4 caisses ; il n'est pas possible de mutualiser les achats de denrées alimentaires brutes pour la préparation des repas (liaison chaude) avec les achats de repas froids prêts à réchauffer.

En définitive, se priver de réfléchir à une possible harmonisation des modes de gestion reviendrait à se priver des bénéfices en termes opérationnels et financiers de la prochaine fusion des caisses des écoles.

Il convient de souligner que la différence de gestion est plus radicalement différente qu'une simple opposition entre liaison froide et liaison chaude : en effet, les 1er, 2e et 3e arrondissements achètent des repas froids préparés et livrés par la société Sogeres (en délégation de service public) puis réchauffés sur place (en régie), alors que les cantines scolaires du 4e arrondissement opèrent selon deux modes distincts : cuisine sur place (en régie) d'une part et cuisine centrale et satellites en liaison chaude (en régie aussi) d'autre part.

La question de l'harmonisation du niveau de bio, aujourd'hui plus élevé (82,2 %) dans le 2e arrondissement, se pose aussi. Il paraît difficile de revenir sur le taux atteint dans cet arrondissement, et l'harmonisation ne peut dès lors se faire que par le haut.

3.2.2. Les 3 scénarios principaux devraient tenir compte d'un ensemble de critères de choix

Ces 3 scénarios sont :

a) le maintien de 2 modes de gestion, c'est la solution du *statu quo* ;

b) l'harmonisation vers la liaison froide ou plus précisément vers la production des repas externalisée en cuisine centrale (en délégation de service public) et satellites (en régie) ; c'est la généralisation au 4e arrondissement du mode actuel de production des 1er, 2e et 3e arrondissements ;

c) l'harmonisation vers la liaison chaude ou plus précisément vers la production des repas en régie en cuisine centrale et satellites en liaison chaude (en régie) : c'est l'inverse, c'est-à-dire la généralisation aux 1er, 2e et 3e arrondissements de l'un des 2 modes actuels de production du 4e arrondissement.

La production en cuisine sur place ne saurait être généralisée : en effet, l'investissement initial nécessaire en matériel et en locaux est rédhibitoire.

D'autres scénarios, plus complexes, peuvent être évoqués : mode de gestion dual (cuisines sur place et cuisines centrales + satellites), production de repas en régie en liaison froide, production de repas en liaison chaude en délégation de service, etc.

Et au-delà, la question du choix entre régie et délégation de service public pourrait être abordée sur tout ou partie de l'activité de restauration scolaire.

3.2.3. Comparaison des avantages et inconvénients des deux modes de gestion

Les principales différences sont énumérées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 25 : Comparaison liaison froide – liaison chaude

	Liaison chaude	Liaison froide
Caractéristiques principales	Maintien des préparations chaudes à plus de 63°C. Maintien des préparations froides en enceinte froide : température entre 0°C et 3°C Transport chaud + froid	Refroidissement rapide après préparation (moins de 10°C à cœur en moins de 2 heures) et maintien en enceinte froide : (température entre 0°C et 3°C) Transport sous froid
Avantages	Image « traditionnelle » Prestation mieux acceptée Peu de matériel sur les satellites Pas de matériel de refroidissement rapide Personnel moins qualifié	Sécurité sanitaire Souplesse en production Durée de vie des produits : 3 jours non compris celui de la préparation Toutes distances Qualité constante Menus multiples permis
Inconvénients	Difficultés de maintien de la température réglementaire (risques sanitaires) Distances limitées Constance de la qualité difficile à maîtriser Durée de vie des produits (consommation le jour) Pas de souplesse en production (coup de feu)	Image « industrielle » Investissements plus lourds sur les satellites Consommation énergétique plus importante Plus de manipulation des aliments Remise en température délicate (organoleptique) : perte de qualité Personnel plus qualifié nécessaire

Source : DASCO

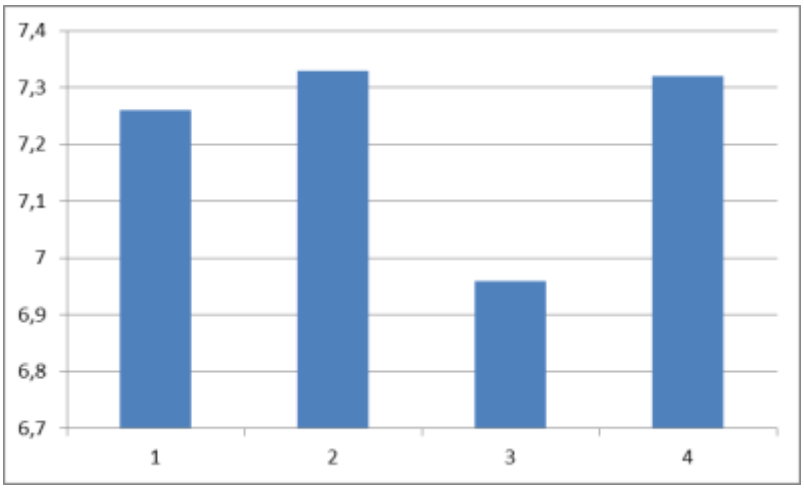
Les partisans de la liaison chaude mettent le plus souvent en avant la qualité gustative supérieure des repas. Cet argument très fort gagnerait cependant à être étayé par des études ou des sondages. Notamment, il semble que la distinction mérite d'être faite entre cuisine sur place et cuisine centrale et satellites en liaison chaude, l'avantage qualitatif de la cuisine sur place étant nettement confirmé par le rapport IG sur la restauration dans les collèges.

3.2.4. Le prix de revient par repas élevé dans le 4e ne doit pas masquer les marges de existantes en termes de productivité

Le prix de revient par repas (PPR) pouvant être un élément du choix entre mode de gestion est apparemment légèrement défavorable à la liaison chaude telle qu'aujourd'hui opérée dans le 4e arrondissement par rapport au PRR dans les 1er, 2e et 3e arrondissements. Le prix de revient par repas dans le 4e est en effet supérieur de 5 % à celui du 3e, le moins élevé

des 4 arrondissements centraux. Il est cependant moins élevé que dans le 2e dont le PRR est élevé, notamment en raison de la part plus élevée d'aliments bio dans la composition des repas.

Graphique 21 : Comparaison des prix de revient par repas par arrondissement en 2017



Source : Rapport sur la restauration scolaire à Paris, DASCO, IG

En réalité, il convient de prendre en compte d'une part les marges de progrès actuellement possible en matière de productivité (cf. *supra 3.1*) et d'autre part les gains potentiels d'économie liés à la fusion.

3.2.5. Les coûts transitoires liés à l'harmonisation du mode de gestion sont à prendre en compte

La phase transitoire liée au changement implique des coûts d'adaptation qui seront plus importants dans le cas de la généralisation du mode cuisine centrale – satellites que dans celui de la généralisation de la liaison froide.

En effet, il faudrait alors investir dans une ou plusieurs cuisines centrales, c'est-à-dire disposer des surfaces suffisantes et d'équipements de cuisines conséquents pour produire les quelque 6 000 repas servis par jour dans le futur arrondissement de Paris centre.

Cet investissement est très supérieur à celui nécessaire pour prévoir simplement de réchauffer des plats dans le 4e arrondissement. S'y ajoutererait le coût de licenciement ou reclassement des agents aujourd'hui dédiés à la préparation des repas dans le 4e.

Bien sûr, cet investissement supérieur initial serait à mettre en regard des économies qui seraient réalisées sur le long terme, dans l'exercice de comparaison des différents scénarios.

Une approche éclairée doit reposer sur un examen plus précis des investissements nécessaires, de leur faisabilité et / ou soutenabilité, et du phasage de l'opération de convergence des modes de production, s'il y a lieu.

Recommandation 8 : Le comité de pilotage sur la création de la future caisse unique de l'arrondissement central doit examiner différents scénarios relatifs au mode de production des repas en vue de donner au ou à la futur(e) maire les éléments de nature à éclairer sa décision.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Les créances jugées douteuses puis irrécouvrables devraient faire l'objet de provisions avant d'être passées en non-valeur. 15

Recommandation 2 : Réduire le nombre d'heures de préparation du site Guéménée, afin de rapprocher sa productivité de celle des autres cuisines sur place. 31

Recommandation 3 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait diminuer le nombre d'heures de « préparation » des repas (avant la pause méridienne) en satellites. 35

Recommandation 4 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait diminuer le nombre d'heures de service (après la pause méridienne) en cuisines centrales. 35

Recommandation 5 : Plus généralement, la caisse des écoles du 4e arrondissement devrait envisager la centralisation de la production des repas comme un moyen de rationaliser le nombre d'heures consacrées à la préparation des repas et donc comme un moyen de baisser le prix de revient par repas. Autrement dit, pour un même nombre de repas, le volume horaire de la production de repas en cuisine centrale et satellites doit être inférieur à celui en cuisine sur place. 36

Recommandation 6 : La caisse des écoles du 4e arrondissement devrait étudier les investissements nécessaires permettant de poursuivre la centralisation de la production de repas afin de rationaliser les heures de préparation des repas et de faire diminuer le prix de revient par repas. Cette étude peut être élargie de manière explorative aux arrondissements contigus, voire à l'ensemble de la nouvelle aire de la caisse des écoles après fusion des arrondissements. 36

Recommandation 7 : Le comité de pilotage sur la création de la future caisse unique de l'arrondissement central doit prendre en compte les enjeux de périmètre liés au transfert prochain à la région Ile-de-France des deux lycées municipaux Théophile Gautier et Pierre Lescot. 37

Recommandation 8 : Le comité de pilotage sur la création de la future caisse unique de l'arrondissement central doit examiner différents scénarios relatifs au mode de production des repas en vue de donner au ou à la futur(e) maire les éléments de nature à éclairer sa décision. 40

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Risques identifiés dans le cadre de la perspective de la fusion des caisses ...4
Tableau 2 : Répartition des dépenses 2017 de la caisse des écoles du 4e par activité 5
Tableau 3 : Nombre de repas servis en 2016 et 2017 5
Tableau 4 : Nombre de goûters des maternelles servis en 2017 et 2018 5
Graphique 1 : Évolution du taux de repas préparé en cuisine centrale de 2006 à 2019....7
Graphique 2 : Nombres d'heures par jour en cuisine en 2004 et en 2019 8
Graphique 3 : Nombre de repas servis par jour en 2004 et en 2019.....8
Tableau 5 : Résultat de fonctionnement de 2016 à 2018 (en euros) 9
Graphique 4 : Résultat de fonctionnement de 1998 à 2018 9
Tableau 6 : Ressources propres en provenance des parents d'élèves (en euros)..... 10
Tableau 7 : Grille tarifaire de la restauration scolaire..... 10
Tableau 8 : Répartition des repas servis par tranche tarifaire en 2017..... 11
Tableau 9 : Subvention de restauration en provenance de la Ville de Paris 11
Tableau 10 : Répartition des dépenses de fonctionnement en 2018 11
Graphique 5 : Évolution des dépenses de fonctionnement de 2008 à 2018 12
Tableau 11 : Répartition des personnels au 31/12/2018..... 12
Graphique 6 : Évolution du nombre d'agents de 2015 à 2018 13
Graphique 7 : Comparaison du nombre d'agents en cuisine entre 2004 et 2018 13
Graphique 8 : Comparaison du nombre d'heures par semaine en cuisine entre 2004 et 2018..... 14
Tableau 12 : Dépenses d'investissement 14
Graphique 9 : Taux d'effort en investissement, maintenance et entretien..... 15
Graphique 10 : Impayés cumulés au 31/12/2017..... 15
Graphique 11 : Part des factures ayant fait l'objet d'un titrage sur l'année..... 16
Graphique 12 : Modalités de règlement 16
Graphique 13 : Coût de revient du repas en 2017 comparé à la moyenne parisienne 17
Tableau 13 : Décomposition du prix de revient par repas en 2016 et 2017 18
Graphique 14 : Évolution du prix de revient de 2015 à 2018 18
Graphique 15 : Groupes de caisses des écoles présentant des caractéristiques communes 19
Tableau 14 : Prix de revient par repas dans les 4e, 6e et 7e arrondissements en 2017.... 19
Tableau 15 : Ratio du nombre de cuisines par le nombre de satellites dans les 4e, 6e et 7e arrondissements 19
Tableau 16 : Prix de revient du repas en 2004 20

Tableau 17 : Périmètre du service public de la restauration scolaire, périscolaire et extrascolaire au sens de la délibération 21
Tableau 18 : Nombre de repas par jour préparés et servis par cuisine 28
Graphique 16 : Répartition des cuisines par catégorie 28
Tableau 19 : Nombre d'heures par jour par cuisine 29
Tableau 20 : Détail des temps de préparation et de service 29
Graphique 17 : Répartition des temps de préparation et de service 30
Tableau 21 : Ratios du nombre de repas préparés par heure 30
Graphique 18 : Ratios du nombre de repas préparés par heure 31
Tableau 22 : Ratios du nombre de repas par heure en intégrant les heures de préparation des satellites et de transport 32
Tableau 23 : Ratios du nombre de repas par heure en intégrant les heures de préparation des satellites et de transport 32
Tableau 24 : Ratios du nombre de repas servis par heure 33
Graphique 19 : Ratios du nombre de repas servis par heure 33
Graphique 20 : Évolution du nombre d'heures des agents techniques de 2004 à 2018 ... 35
Tableau 25 : Comparaison liaison froide – liaison chaude 39
Graphique 21 : Comparaison des prix de revient par repas par arrondissement en 2017 40

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire sur l'audit de la caisse des écoles du 4e a été transmis le 12 juillet 2019 à la caisse des écoles et à la mairie du 4e arrondissement, à la DASCO et au secrétariat général.

Par email du 9 septembre, la secrétaire générale adjointe a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations.

La réponse au rapport provisoire de la DASCO a été adressée par courrier le 19 septembre 2019.

La réponse au rapport provisoire de la caisse des écoles a été adressée par courrier le 24 septembre 2019.

Réponse du 19 septembre 2019 de la direction des affaires scolaires

VILLE DE PARIS

Direction des Affaires Scolaires
Service de la Restauration Scolaire

Réf :

Paris, le 19 SEP. 2019

NOTE à l'attention de :
Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire n°19-02-04 -audit de la Caisse des écoles du 4ème arrondissement – réponses recommandations

Je vous prie de trouver ci-joint les éléments de réponse de la DASCO notamment aux recommandations et, à travers elles, aux constats du rapport provisoire d'audit de la Caisse des écoles du 4ème arrondissement.

Recommandation n°1 relative aux créances irrécouvrables et douteuses

Les observations formulées concernant le niveau des impayés non recouvrés, la nécessité de les apurer et de provisionner pour assurer la sincérité des comptes sont, au-delà de la TPEL, partagées par la DASCO et la DFA.

La DASCO a régulièrement attiré l'attention des Caisses des écoles sur le sujet.

En 2014, un vadémécum spécifique élaboré par la DASCO et la TPEL a été fourni aux caisses des écoles, rappelant l'obligation d'émettre des relances, la nécessité de titrer les créances et de provisionner.

Au vu des constats de la DRFiP et de la CRC, la situation des impayés a, à nouveau, fait l'objet d'une alerte spécifique dans les lettres de cadrage adressées chaque année aux Caisses des écoles depuis juillet 2017 dans la perspective des dialogues budgétaires. Le niveau des impayés les plus anciens, le volume des impayés les plus récents font l'objet d'un suivi documenté à l'occasion des dialogues de gestion et budgétaire avec chaque Caisse des écoles.

Par ailleurs, il est signalé que, s'agissant de l'apurement d'impayés très anciens, la TPEL a accepté que les Caisses des écoles inscrivent directement des admissions en non-valeur, sans provisionnement comptable préalable.

Enfin, bien que la DASCO et la DFA souscrivent à la recommandation de la mission que la Caisse des écoles rétablisse la sincérité de ses comptes au plus vite, il doit être tenu compte de sa capacité à y procéder de façon soutenable. Or, eu égard au montant prévisionnel ses excédents cumulés fin 2019 (8 k€), la Caisse des écoles du 4ème n'a toutefois plus les marges de manœuvre

3 rue de l'Arsenal 75181 PARIS Cedex 04

comptables nécessaires à l'apurement accéléré de ses créances les plus anciennes (au 31 décembre 2018, 18 K€ datent de 5 ans et plus).

Recommandation n°2 relative à la réduction du nombre d'heure de préparation du site Guéménée

Dans la mesure où, comme le constate la mission, l'absentéisme très fréquent sur cette cuisine ne remet pas en cause sa production, la DASCO souscrit à la nécessité de confier à la future Caisse des écoles Paris Centre d'étudier la rationalisation de l'allocation des ressources humaines sur ce site au vu d'un possible redéploiement à l'échelle du secteur.

Recommandations n°3 et 4 relatives à la réduction du nombre d'heures de préparation et de services des repas.

Au vu des ratios présentés dans le rapport, la DASCO partage le constat de l'existence de marges de productivité en termes de volumes horaires. Cependant, il convient de préciser que les divers paramètres techniques qui entrent en compte dans la mise en œuvre pratique, comme la configuration les locaux, peuvent réduire ces marges théoriques.

Le sujet du respect de la répartition des tâches entre les agents DASCO et CDE fera l'objet d'une attention renforcée.

Recommandations n°5 et 6 relatives à la centralisation de la production, à l'étude des investissements nécessaires à la poursuite de cette centralisation et son extension au périmètre de la future Caisse des écoles Paris Centre

Si la DASCO souscrit à l'intérêt de la poursuite de la centralisation associée à une rationalisation des heures de travail et à l'intérêt de procéder à une étude sur les investissements nécessaires, elle alerte sur le fait que certains de ces investissements, notamment ceux qui permettraient de régler les problématique d'accès des locaux, sont difficilement réalisables. De plus, il conviendrait que les 4 Caisses des écoles se mettent d'accord au préalable sur le financement et le lancement d'une telle étude.

Par ailleurs, compte tenu de la proximité de l'échéance de la création de la Caisse des écoles Paris Centre, il semble nécessaire d'attendre à ce stade et d'intégrer ces sujets sur le temps de travail et l'organisation de la production dans la réflexion qui sera menée à l'échelle du secteur.

Recommandation n°7 relative à la prise en compte par le comité de pilotage sur la création de la Caisse des écoles Paris Centre des enjeux du transfert des lycées municipaux

Le sujet des transferts des lycées municipaux fait l'objet d'une attention particulière de la part de la DASCO. A ce stade, plusieurs réunions ont eu lieu avec la Région Ile-de-France ; des visites sur place sont programmées entre les Caisses des écoles concernées et la RIF pour étudier les modalités d'organisation de la restauration et les situations individuelles des agents. La RIF prévoit de réunir collectivement l'ensemble des agents concernés fin septembre, après examen de chaque situation individuelle.

Ce dossier est assez complexe compte tenu de la diversité des statuts, des quotités de temps de travail des personnels concernés et de l'existence, notamment dans le 4ème arrondissement, de locaux imbriqués. Tous ces aspects, auxquels s'ajoute le mode gestion que retiendra la RIF, rentrent en compte dans les options qui pourront être proposées aux agents.

En fonction des choix opérés par les agents travaillant à la restauration des lycées municipaux et compte tenu des marges de productivité identifiés par la mission à la fois sur la cuisine Guéménée et en cuisine centrale, il conviendra que la Caisse des écoles travaille à un schéma de meilleure allocation de ses ressources humaines.

Recommandation n 8 relative à l'examen par le comité de pilotage sur la création de la Caisse des écoles Paris Centre des différents scénarios relatifs au mode production des repas

La conférence d'arrondissements du 8 novembre 2017, dans un souci de continuité du service public, n'a pas souhaité ériger comme principe l'uniformisation des différents modes de gestion actuels des 4 Caisses des écoles. Aussi dans l'attente des élections municipales, le pilotage du projet est-il focalisé sur les aspects institutionnels, ressources humaines, parcours usagers, budgétaire et comptable, marchés publics, système d'information et logistique. Compte tenu de l'ampleur de ce chantier et de la méconnaissance des orientations du futur maire de secteur, élargir le périmètre de la mission à six mois de l'échéance mettrait en fort risque la tenue du rétro-planning sur ces aspects et par conséquent la continuité du service. En revanche, la Ville de Paris apportera tout élément d'aide à la décision au future maire de secteur si dernier souhaite lancer une étude sur ce sujet.

Par ailleurs, s'agissant des recommandations 2, 3, 4 ,5, 6 et 8, compte tenu de la proximité de l'échéance de la création de la Caisse des écoles Paris Centre, il semble nécessaire d'attendre à ce stade et de les intégrer à la réflexion qui sera menée à l'échelle du secteur.

Enfin, la DASCO souhaite apporter les commentaires qui suivent sur d'autres points soulignés par le rapport provisoire.

La mission note que les activités périscolaires sont marginales et ne recèlent aucune possibilité d'économie (page 6). Il est cependant précisé que, les modalités et limites de subventionnement de la Ville de Paris à la fois de la restauration et des séjours étant encadrées par délibération du Conseil de Paris, la Caisse des écoles doit veiller à trouver des sources de financement alternatives à une ponction sur ses réserves, de façon à permettre de pérenniser ces activités.

Dans le cadre des actions menées pour améliorer sa gestion et compte tenu des objectifs partagés de progression de l'alimentation durable et de lutte contre le gaspillage alimentaire, il est essentiel que la Caisse des écoles du 4ème pilote ses coûts d'achats alimentaires en référence à un coût moyen denrée du repas. Elle s'est dotée pour ce faire d'un logiciel de CPAO qui doit lui permettre d'assurer ce pilotage de gestion.

La DASCO est par ailleurs intéressée par tout développement que la mission pourrait apporter pour documenter les gains potentiels d'économie liés à la fusion qu'elle mentionne (page 40).

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Directrice des Affaires Scolaires

Copie :

Secrétaire Générale Adjointe
Cabinet de la Maire, Conseillère éducation, petite enfance, jeunesse et familles

Réponse du 24 septembre 2019 de la directrice de la Caisse des écoles du 4e

Caisse des écoles
mairie | quatre | paris

Directrice de l'Inspection Générale
de la Ville de Paris
7-9, rue Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Paris, le 24 septembre 2019

Madame la Directrice,

Pour faire suite au rapport provisoire de l'Inspection Générale n° 19-02-04 de juillet 2019 portant sur l'audit de la Caisse des écoles du 4e arrondissement, dont je me permets de souligner la qualité des échanges qui en ont permis la synthèse, je prends bonne note des recommandations formulées par ses rapporteurs.

Conformément à votre courrier du 12 juillet 2019, je vous fais ainsi part de mes observations portant sur la situation financière de l'établissement et les propositions formulées dans le cadre de la fusion des Caisses des écoles des arrondissements centraux. Sans répondre point par point aux huit recommandations formulées, voici mes 2 axes de réflexion :

Situation financière de l'établissement

Tout d'abord, concernant le poids important des charges de personnel, une étude est actuellement en cours portant sur la rationalisation des temps de travail par site, sur la possibilité de centraliser rapidement une cuisine sur place vers les centres cuiseurs existants, et sur les investissements nécessaires à ce type d'opération. Sous réserve d'une logistique adaptée et bien entendu que la trésorerie, encore fragile, le permette. Ainsi, la totalité des 210 repas de l'école Guéménée produits sur place pourrait être prise en charge par les cuisines centrales Moussy et Neuve St Pierre dès 2020.

Depuis l'audit, les efforts se sont encore accentués sur la maîtrise des autres dépenses, notamment sur le poste des achats alimentaires, des produits d'entretien et de la vaisselle, à travers la passation de nouveaux marchés prenant effet en septembre 2019 et le montage de groupements de commandes avec d'autres Caisses des écoles, sans perte de qualité ni d'objectif de développement durable. Au regard des premières projections d'exécution des dépenses et de fréquentation pour l'exercice 2019, le coût de revient alimentaire par repas semble maîtrisé, tout en ayant pu augmenter la part d'alimentation durable.

Enfin, et pour suivre au mieux la première recommandation des rapporteurs relative aux créances douteuses puis irrécouvrables, des provisions ont été constituées depuis deux années pour atteindre au total 22 828 € à la fin de l'exercice 2019. Ces provisions seront reprises en totalité en 2020, puisque les créances restantes à 5 ans et plus seront apurées en passant en non-valeur pour 23 500 € sur cet exercice, en accord avec le Trésorier des EPL. Cette démarche permettant au futur établissement Paris Centre de partir sur des bases « saines » en termes de créances dès 2021.

Caisse des écoles • 2, place Baudoyer – 75181 Paris cedex 04 • tél. : 01 53 01 93 50 • fax : 01 53 01 93 51
e-mail : cde4eme@wanadoo.fr • site : www.mairie4.paris.fr

Internalisation de la production dans l'optique du futur établissement Paris Centre

Le rapport d'audit préconise une réflexion de fond concernant la possibilité d'harmoniser les modes de production de la future Caisse des écoles Paris Centre à travers différents scénarii. A ce stade, et sans préjuger des futurs choix politiques, il me semble important que notre mission de service public auprès des enfants et des familles parisiennes soit au cœur de cette réflexion. J'estime ainsi possible qu'à moyen/long terme, le mode de production des repas du futur établissement soit internalisé et géré intégralement en régie publique, moyennant la volonté et les investissements nécessaires.

Participant activement aux travaux de fusion, je souhaite ardemment défendre cette idée d'équité et de bon goût dans l'assiette, malgré des coûts de fonctionnement pointés comme supérieurs. Dans un premier temps, la Caisse des écoles du 4e pourrait augmenter les moyens de production de ses centres cuiseurs et transformer la cuisine St Merry en cuisine centrale afin de prendre en charge la production d'environ 1700 repas servis quotidiennement dans les arrondissements limitrophes, dès la fin de leur marché de prestations en 2022. Ceci sans préjuger des marges de manœuvre des autres Caisses des écoles.

Bien consciente que le service public de demain se construit dès à présent et à travers l'opportunité de la création d'un nouvel établissement public, une réflexion alternative peut être menée en projetant la future structure vers un mode de production en liaison froide, censé être moins coûteux avec des menus élaborés, commandés, produits, livrés et servis par les équipes de la future Caisse des écoles, grâce à un centre cuiseur unique installé au sein du nouveau périmètre.

Malgré le constat d'un coût financier important, engendré par le choix du mode de production en liaison chaude, il me semblait important de vous faire part de ces observations et des possibilités offertes par la création de la future Caisse des écoles du secteur Paris Centre.

Restant à votre entière disposition pour tout complément d'information, je vous prie de croire, Madame la Directrice, en l'assurance de ma parfaite considération.

La Directrice de la Caisse des écoles du 3e et 4e arrondissement de Paris

Caisse des écoles • 2, place Baudoyer – 75181 Paris cedex 04 • tél. : 01 53 01 93 50 • fax : 01 53 01 93 51
e-mail : cde4emc@wanadoo.fr • site : www.mairie4.paris.fr

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Délibération 2017 DASCO 217 - Modalités de conventionnement et de financement par la Ville de Paris pour la restauration scolaire, périscolaire et extrascolaire pour la période 2018-2020

Annexe 4 : Convention 2018-2020 d'objectifs et de financement entre la Ville de Paris et la caisse des écoles du IVe arrondissement pour la restauration scolaire, périscolaire et extrascolaire

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*