

BUDGET ANNEXE

de la RESTAURATION

SCOLAIRE du 1^{er} degré

► Pourquoi et comment faire ?



ʻĀmuitahira'a nō te mau ʻoire
SPCPF
SYNDICAT POUR LA PROMOTION
DES COMMUNES
DE POLYNÉSIE FRANÇAISE



AFD



Crédits photos : Grégoire LE BACON

Illustrations : **cyclone**

Nous remercions tous ceux qui ont participé de près ou de loin à la réalisation de ce guide pratique pour les élus et les agents communaux.

SOMMAIRE

1	AVANT PROPOS	4
	LES COMMUNES POLYNÉSIENNES ET LA RESTAURATION SCOLAIRE	5
	QUELLES COMMUNES ONT MIS EN PLACE UN BUDGET ANNEXE SPÉCIFIQUE ?	6
2	LE BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE : POURQUOI ?	7
	QU'EST-CE QU'UN BUDGET ANNEXE TOUT COURT ?	7
	UN BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE EST-IL OBLIGATOIRE ?	8
	SI CE N'EST PAS UNE OBLIGATION, QU'EST-CE QUI A MOTIVÉ 13 COMMUNES À LE FAIRE ?	9
	EST-IL OBLIGATOIRE D'ÉQUILIBRER UN BUDGET ANNEXE COMME UN BUDGET PRINCIPAL ?	10
	POURQUOI LES BUDGETS ANNEXES RESTAURATION SCOLAIRE NE SONT PAS ÉQUILIBRÉS ET QUELS SONT LES INCONVÉNIENTS ?	14
	À QUELLE CONDITION LE BUDGET ANNEXE PEUT CONSTITUER UN ATOUT POLITIQUE ET DE GESTION ?	16
3	LE BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE : COMMENT FAIRE ?	17
	LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET PILOTE	17
	QUELLE ÉTAIT LA SITUATION DE DÉPART À HUAHINE ?	18
	PAR OÙ COMMENCER ?	19
	AVEC QUELS AGENTS ET ÉLUS ?	20
	COMMENT ONT ÉTÉ IDENTIFIÉES LES DÉPENSES À AFFECTER AU BUDGET ANNEXE ?	20
	SUR QUELLES BASES CALCULER LA TARIFICATION DU REPAS ?	23
	AUPRÈS DE QUI COMMUNIQUER ?	24
	QUELLES ONT ÉTÉ LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ?	
	COMMENT ONT-ELLES ÉTÉ SURMONTÉES ?	24
4	ANNEXES	26
	VOCABULAIRE ADMINISTRATIF ET FINANCIER	27
	LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	28
	LE PROJET PILOTE DE LA COMMUNE DE HUAHINE	31



1

AVANT PROPOS

Quel est le rapport entre le tarif d'un repas servi à un élève et un « budget annexe » ? Comment une commune peut-elle à la fois offrir un service de restauration scolaire de qualité et maîtriser ses dépenses ? Quelle est la situation aujourd'hui en Polynésie française ? Ce guide souhaite apporter des réponses à ces questions et mettre en valeur le potentiel stratégique d'un budget annexe restauration scolaire.

Il est le fruit d'un travail commun entre le Syndicat pour la promotion des communes (SPCPF) et l'Agence française de développement (AFD). Il se base sur des informations partagées lors de groupes de travail élus-agents⁽¹⁾ et sur les données de *L'Observatoire des communes de Polynésie française* mises à jour annuellement par l'AFD. En effet, l'appui-conseil et la formation sont des missions conjointes du SPCPF, de l'AFD et du CGF auprès des communes de Polynésie française.

Cet accompagnement a tout particulièrement bénéficié à la commune de Huahine où agents et élus ont mené, à partir de 2016, un projet pilote sur la restauration scolaire. Leur expérience ayant elle-même été riche d'enseignements, ils les partagent aujourd'hui avec leurs pairs dans ce guide.

(1) Les « journées d'actualité » mixtes dédiées au budget annexes en octobre 2017 ; le bilan de la formation « Gestion financière et juridique d'un service de restauration scolaire » dispensée en mai 2018 au Centre de gestion et de formation (CGF).



LES COMMUNES POLYNÉSIENNES ET LA RESTAURATION SCOLAIRE

La restauration scolaire du 1^{er} degré est un service public administratif (SPA)⁽²⁾ facultatif des communes. C'est un service de proximité à finalité sociale⁽³⁾.

L'enjeu est tout d'abord celui de la santé publique : la promotion des bonnes habitudes alimentaires dès le plus jeune âge participe à la lutte contre le surpoids⁽⁴⁾, le diabète, les maladies cardiovasculaires et l'hypertension⁽⁵⁾. Proposer un repas équilibré le midi permet aussi de garder les enfants à l'école et participe à ce qu'ils restent concentrés lors des classes de l'après-midi. La restauration scolaire est par ailleurs un formidable outil pour favoriser la production locale et assurer des revenus supplémentaires à la population en habituant les futurs consommateurs à manger *made in fenua*.

Les communes polynésiennes, conscientes de ces enjeux forts mais aussi contraintes par les réalités démographiques et géographiques, sont 45 sur 48 à proposer ce service public ou à le mettre en place prochainement. La gestion s'y opère majoritairement en régie⁽⁶⁾.



(2) Cf. annexe « Vocabulaire administratif et financier ».

(3) Code général des collectivités territoriales (CGCT), Code de l'éducation ; CE 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège et commune de Lavelanet.

(4) La population infantile est fortement touchée comme le souligne la Direction de la Santé : une enquête de 2014 réalisée sur des enfants âgés de 7 à 9 ans montre que 36 % d'entre eux sont en surpoids dont 16 % au stade d'obésité.

(5) Selon la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS), le nombre de personnes atteintes par cette maladie a été multiplié par 2 sur la dernière décennie.

(6) Une seule commune a délégué son service public à une entreprise privée. Dans certaines communes, une ou plusieurs associations sont gestionnaires des cantines scolaires mais cette situation tend à se minimiser, car ces dernières années, des communes ont entamé une reprise en régie du service.

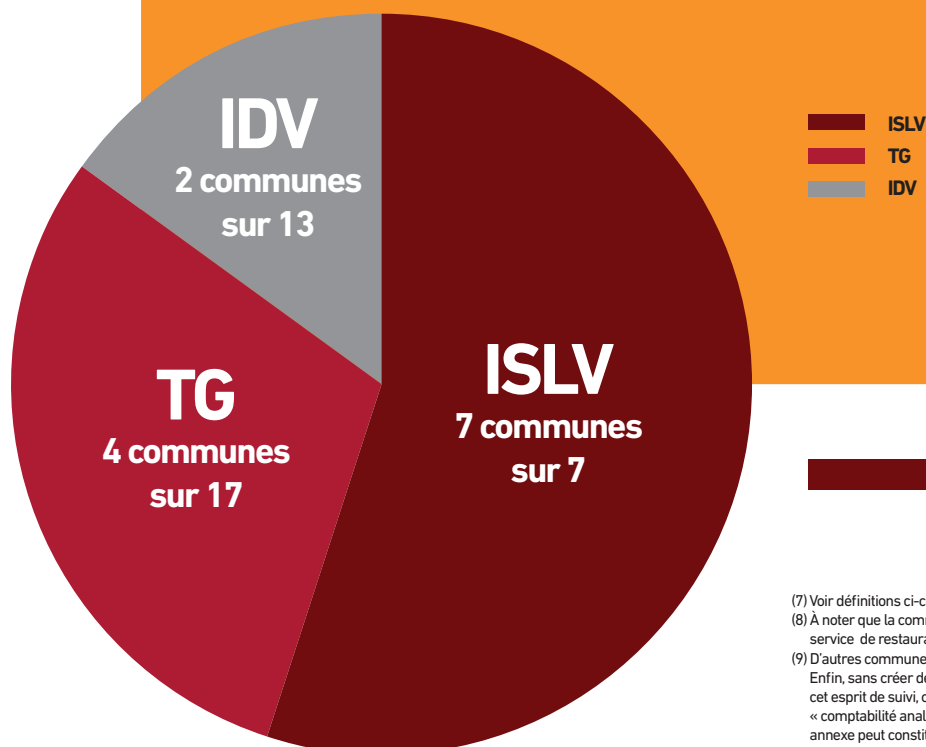
QUELLES COMMUNES ONT MIS EN PLACE UN BUDGET ANNEXE SPÉCIFIQUE ?

La commune a la possibilité (et non l'obligation) de créer un budget annexe⁽⁷⁾ dédié à son service de restauration scolaire. Cette possibilité a été exploitée par :

- l'ensemble des communes des Îles-Sous-le-Vent : Bora Bora, Huahine, Maupiti, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa, Uturoa,
- quelques communes des Tuamotu : Fakarava, Gambier, Manihi et Tureia⁽⁸⁾,
- et plus récemment deux communes des Îles du Vent : Punaauia (à partir de 2016) et Moorea-Maiao (à partir de 2017).

Ces 13 communes ont aujourd'hui un budget annexe restauration scolaire⁽⁹⁾. Pourquoi l'ont-elles fait ? Comment le faire ? Réponse dans les pages suivantes.

Communes polynésiennes ayant un budget annexe « restauration scolaire »



(7) Voir définitions ci-contre page 7. Qu'est-ce qu'un budget annexe ?

(8) À noter que la commune de Tureia n'exploite pas encore son service de restauration scolaire.

(9) D'autres communes réfléchissent à créer un tel budget annexe. Enfin, sans créer de budget annexe mais en conservant cet esprit de suivi, certaines communes ont mis en place une « comptabilité analytique ». Voir (II. 4) « À quelle condition le budget annexe peut constituer un atout politique et de gestion ? ».

2

LE BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE : POURQUOI ?

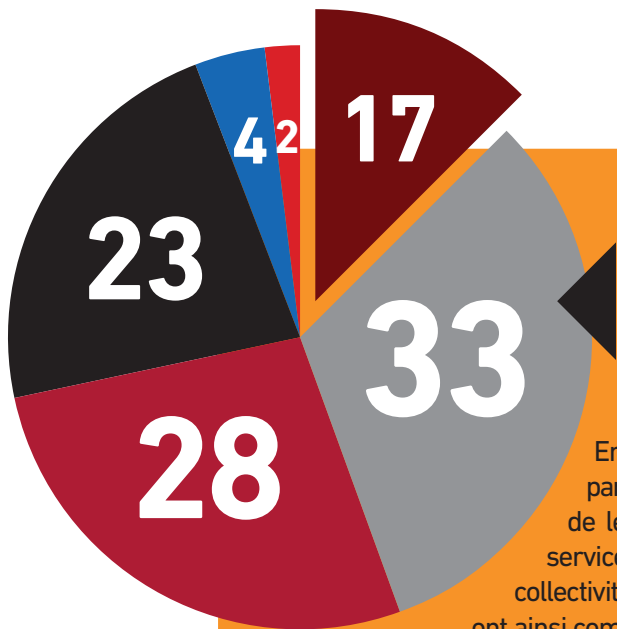
QU'EST-CE QU'UN BUDGET ANNEXE TOUT COURT ?

Une commune dispose *a minima* d'un budget principal. Mais elle peut aussi avoir un ou plusieurs autre(s) budget(s), distincts du budget principal, qu'on appelle alors « budget annexe ».

Un budget annexe est dédié à un service public local sans personnalité juridique de type industriel et commercial (SPIC) ou administratif (SPA)⁽¹⁰⁾. Il retrace les opérations budgétaires de ce service tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement.



(10) Cf. annexe « Vocabulaire administratif et financier ».



Types de BA des communes polynésiennes en 2017

En Polynésie française, les budgets annexes sont particulièrement utiles aux communes pour l'organisation de leurs nouvelles compétences de mise en place des services environnementaux fixées par le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Les communes polynésiennes ont ainsi commencé à créer et à gérer des budgets annexes pour les services publics de la gestion des déchets, l'adduction d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, mais aussi pour la distribution d'électricité, le transport maritime et la restauration scolaire du 1^{er} degré.

Depuis une dizaine d'années les budgets annexes sont en pleine expansion parmi les communes polynésiennes : on en comptait 18 en 2008 contre 103 en 2017, tous services confondus⁽¹¹⁾.

Le budget annexe respecte globalement les mêmes obligations de comptabilité publique que le budget principal. Cependant le CGCT adapté pour la Polynésie française pose, pour les SPIC, deux principes complémentaires : l'équilibre et la sincérité⁽¹²⁾. Les SPA - comme la restauration scolaire - ne sont eux pas soumis à ces dernières dispositions.

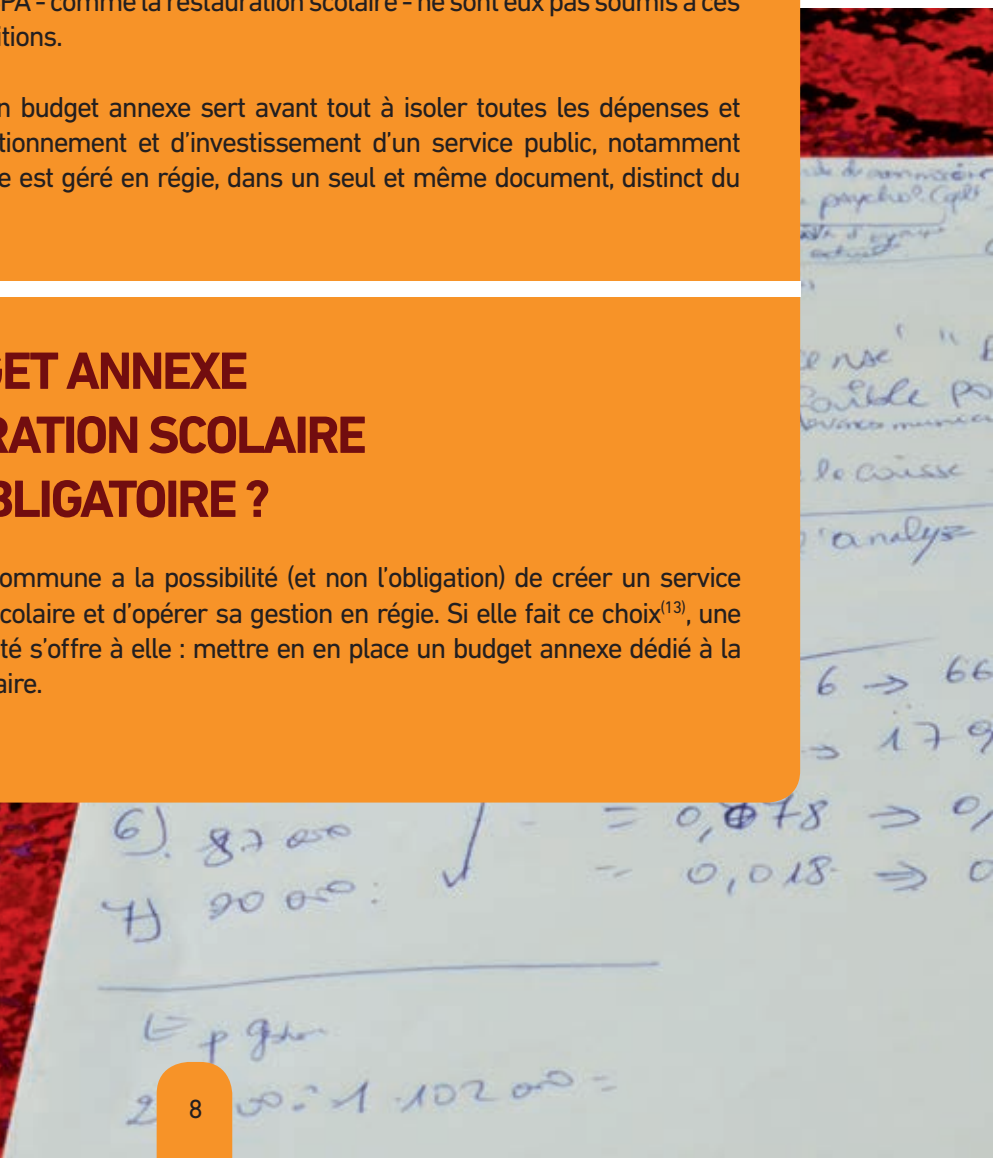
Concrètement, un budget annexe sert avant tout à isoler toutes les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement d'un service public, notamment lorsque le service est géré en régie, dans un seul et même document, distinct du budget principal.

UN BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE EST-IL OBLIGATOIRE ?

On a vu que la commune a la possibilité (et non l'obligation) de créer un service de restauration scolaire et d'opérer sa gestion en régie. Si elle fait ce choix⁽¹³⁾, une nouvelle possibilité s'offre à elle : mettre en en place un budget annexe dédié à la restauration scolaire.

- BA restauration scolaire
- BA eau potable
- BA ordures ménagères
- BA électricité
- BA assainissement
- Autres BA (transport maritime, station essence)

(BA : budget annexe)



SI CE N'EST PAS UNE OBLIGATION, QU'EST-CE QUI A MOTIVÉ 13 COMMUNES À LE FAIRE ?

Mettre en place un budget annexe dédié à la restauration scolaire constitue une réponse aux contraintes du service mais aussi une opportunité :

Face aux contraintes du service...

Des dépenses de fonctionnement importantes

La gestion d'un service de restauration scolaire pèse lourdement sur les budgets communaux. Ce service mobilise une main-d'oeuvre importante en comparaison avec un service communal de l'eau par exemple : alors qu'un budget annexe de l'eau consacre moins d'un tiers de ses dépenses de fonctionnement à ses charges de personnel, c'est près de la moitié pour un budget annexe de la restauration scolaire⁽¹⁴⁾.

Des ressources propres de la commune fortement mobilisées

Côté recettes, le service de restauration scolaire peut certes être soutenu par le Pays au travers d'aides sociales pour les familles, mais il reste largement financé par la commune elle-même au moyen d'une subvention d'équilibre.

Du suivi rigoureux des équilibres financiers du service...

Face à des dépenses de fonctionnement importantes et des recettes limitées, de nombreuses communes ont choisi de s'engager dans un suivi rigoureux des équilibres financiers du service. Le budget annexe est un outil qui leur permet précisément de :

- ✓ **faire le lien** entre le tarif du service et son coût,⁽¹⁵⁾
- ✓ **indiquer** très clairement les différents postes de dépenses, **détecter** les surconsommations et les marges de manœuvre pour les éviter. Plus le budget annexe est



...Le budget annexe représente un atout politique et de gestion

lisible et mieux il contribue à un meilleur contrôle des dépenses,

- ✓ **comparer** avec d'autres communes de l'archipel ou de taille équivalente pour **repérer** les bonnes pratiques de gestion.

... à un véritable outil d'aide à la décision

D'un point de vue gestionnaire, un budget annexe de qualité permet :

- ✓ un **ajustement précis** de la gestion et de la tarification,
- ✓ des **prévisions** sur le long terme.

D'un point de vue politique, il offre une :

- ✓ **information de qualité au conseil municipal** lors du vote du tarif de la redevance ou du montant de la subvention d'équilibre si nécessaire,
- ✓ **communication en interne et envers les administrés** : en démontrant aux usagers que le niveau de la redevance est cohérent avec le coût du service, le paiement des redevances et/ou un usage approprié du service public sont facilités.

11 *Observatoire des communes de Polynésie française*, éditions 2017 et 2019, AFD.

12 Voir page 16 « À quelle condition le budget annexe peut constituer un atout politique et de gestion ? » et le cas de Huahine.

13 Voir enjeux présentés en page 5 « Les communes polynésiennes et la restauration scolaire ». Pourquoi un service de restauration scolaire communal ? »

14 Les données qui suivent sont issues de l'analyse par l'AFD des comptes communaux de 2017 qui a donné lieu à l'édition 2019 de l'*Observatoire des communes de Polynésie française*.

15 Source : rapport IGF 2017.

EST-IL OBLIGATOIRE D'ÉQUILIBRER UN BUDGET ANNEXE COMME UN BUDGET PRINCIPAL ?

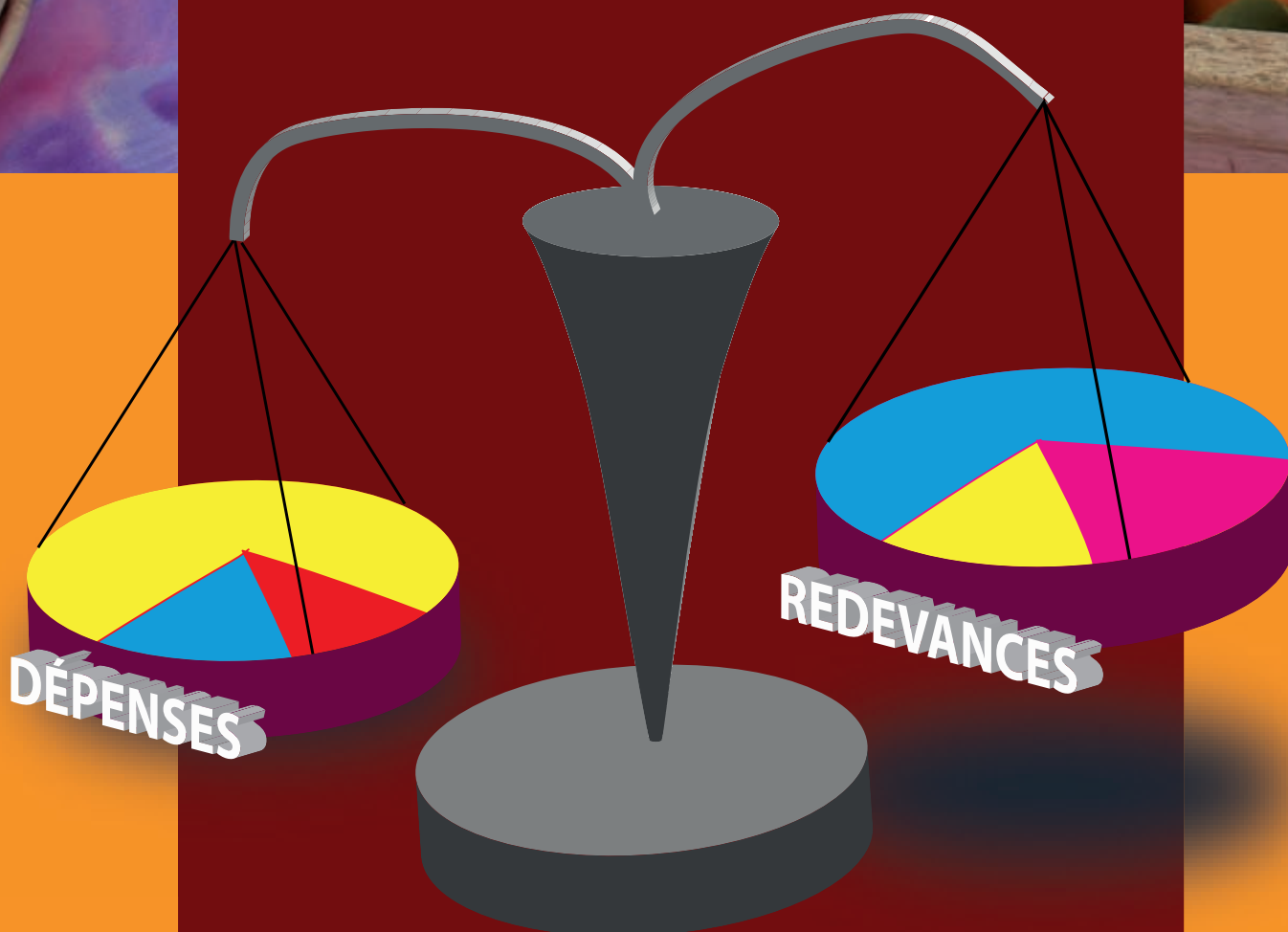
Lorsqu'une commune fait le choix de créer un budget annexe restauration scolaire, plusieurs types de recettes peuvent venir l'alimenter :

- **Les recettes autonomes du budget annexe.**

Parmi elles, les « produits de service » : dans le détail de cette écriture comptable peuvent figurer :

- la part de redevance qui est effectivement collectée par la commune auprès des familles des élèves usagers (la redevance « cantine scolaire » à proprement parler) ;
- la part qui est obtenue par la commune dans le cadre des aides créées par le Pays, gérées par la CPS et la DSFE, aux familles éligibles pour les frais de cantine scolaire.

- **Une subvention d'équilibre peut être versée en complément par la commune depuis son budget principal vers le budget annexe.**





Zoom sur les aides sociales en matière de restauration scolaire

Sont concernés les ressortissants des trois régimes : régime général des salariés (RGS), régime des non-salariés (RNS) et régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF).

Quels que soient les revenus des familles, une participation forfaitaire est actuellement fixée à 85 F CFP pour Tahiti/Moorea et 95 F CFP pour les autres îles par repas, par enfant.

Une aide complémentaire peut être octroyée pour certaines familles selon leur régime sur conditions de revenus. Ces aides ne sont pas de droit, leurs modalités et montants peuvent évoluer.

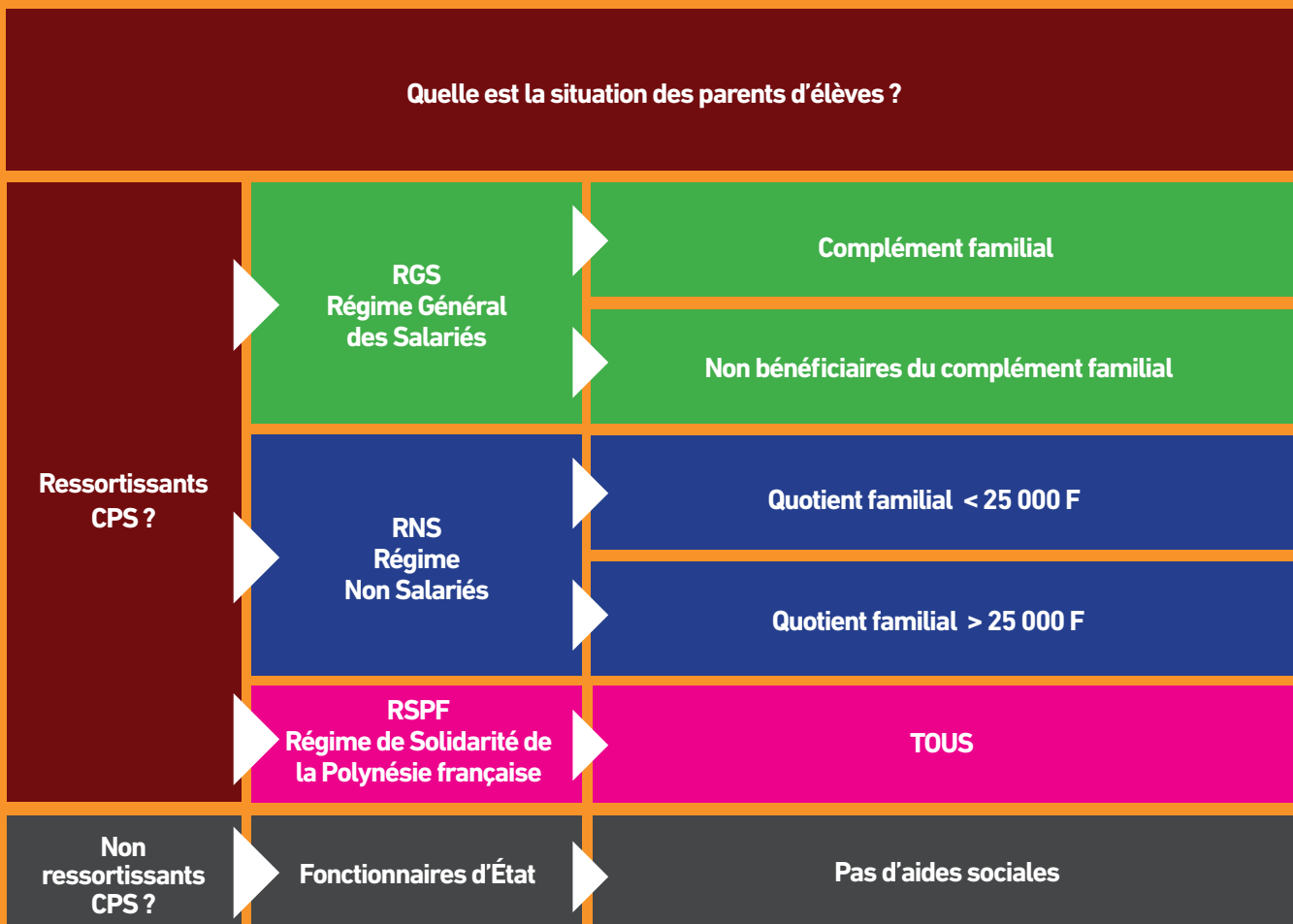
Depuis la rentrée d'août 2018, les familles ressortissantes des trois régimes de la CPS, selon conditions de revenus sont désormais éligibles à une aide complémentaire qui va jusqu'à 500 F CFP au maximum incluant les 85 F CFP ou 95 F CFP (soit 405 F CFP + 95 F CFP ou 415 F CFP + 85 F CFP).

De fait, les parents d'élèves éligibles payent le tarif fixé par délibération communale déduit des aides auxquelles ils ont droit selon leur situation.





Schéma récapitulatif des aides sociales pour la cantine scolaire du 1^{er} degré





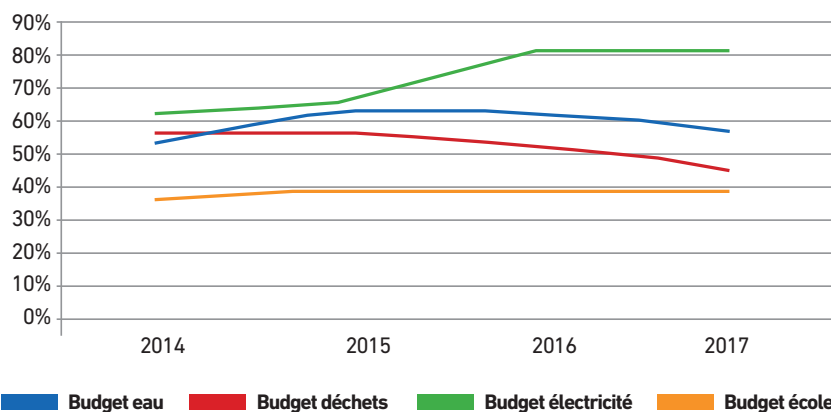
Cet exemple ne concerne pas les communes de Tahiti et Moorea.
Le montant de la participation aux frais de cantine scolaire pour ces îles est fixé à 85 F CFP.

Quelles sont les aides disponibles pour la prise en charge des repas ?			Que paieront les parents d'élèves par repas par enfant ?	
			Exemple 1 : la commune vote un tarif à 550 F CFP	Exemple 2 : la commune vote un tarif à 450 F CFP
Participation des frais de cantine scolaire - 95 F	+ - 405 F	Les salariés éligibles au complément familial bénéficient d'une prise en charge à hauteur max de 500 F par repas (95 F + 405 F)	550 F - 95 F - 405 F = 50 F	450 F - 95 F - 405 F = 0 F
	Pas d'aide supplémentaire	Les salariés non éligibles au complément familial bénéficient uniquement de la participation de la CPS à hauteur de 95 F par repas	550 F - 95 F = 455 F	450 F - 95 F = 355 F
	+ - 405 F	Les RNS dont le quotient familial est inférieur à 25 000F bénéficient d'une prise en charge à hauteur max de 500 F par repas (95 F + 405 F)	550 F - 95 F - 405 F = 50 F	450 F - 95 F - 405 F = 0 F
	Pas d'aide supplémentaire	Les RNS dont le quotient familial est supérieur à 25 000F bénéficient uniquement de la participation de la CPS à hauteur de 95 F par repas	550 F - 95 F = 455 F	450 F - 95 F = 355 F
	+ - 405 F	Les RSPF bénéficient d'une prise en charge à hauteur max de 500 F par repas (95 F + 405 F)	550 F - 95 F - 405 F = 50 F	450 F - 95 F - 405 F = 0 F
			550 F	450 F

Les recettes ne proviennent donc pas entièrement des redevances des familles des élèves usagers, ce qui est cohérent avec la finalité sociale de ce service public. Ainsi, par dérogation au « principe d'équilibre » qui s'applique au budget principal, les budgets annexes peuvent eux être déséquilibrés et alimentés par une subvention d'équilibre. C'est un **choix du conseil municipal**.

À l'échelle de l'ensemble des budgets annexes des communes polynésiennes, cette possibilité du déséquilibre est largement exploitée : **les produits des redevances sont très inférieurs au total des dépenses de fonctionnement**. Au sein des budgets annexes restauration scolaire, les produits du service (comprenant la redevance « cantines scolaires ») ne couvrent que 40% des dépenses de fonctionnement.

Taux de couverture des dépenses réelles de fonctionnement par les redevances



Sur l'échantillon des budgets annexes restauration scolaire des communes des Îles Sous-le-Vent⁽¹⁶⁾, on observe tout de même une hausse des recettes autonomes :

- le montant total de recettes autonomes est en forte progression sur la période 2014-2017 (+6% de taux de croissance annuel moyen) avec une nette accélération en 2017 (+17%),
- la part CPS est globalement⁽¹⁷⁾ en forte hausse sur la période 2014-2017 (+12% de taux de croissance annuel moyen) notamment du fait que plusieurs communes ont procédé à une révision de leur tarification.

Cependant, les budgets annexes restent **largement tributaires de la subvention d'équilibre versée par le budget principal** pour équilibrer leur section de fonctionnement. Les budgets annexes restauration scolaire des communes des Îles Sous-le-Vent sont à ce jour particulièrement déséquilibrés : en 2017, la subvention d'équilibre versée par le budget principal y couvre 56 % des dépenses de fonctionnement, contre 30 % pour la distribution d'électricité des communes polynésiennes, davantage autonome.

À titre de comparaison, en Nouvelle-Calédonie, les recettes de fonctionnement hors subvention couvrent la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement en matière d'adduction d'eau (89 %) et de traitement des déchets (98 %).



POURQUOI LES BUDGETS ANNEXES RESTAURATION SCOLAIRE NE SONT PAS ÉQUILIBRÉS ET QUELS SONT LES INCONVÉNIENTS ?

Cela est dû en grande partie au fait que les communes ont voté des tarifs très avantageux pour les familles. **Le tarif du repas est généralement très largement inférieur à son coût réel de production.**

Certaines communes ont également fait le choix de créer une bourse communale pour aider les familles qui ne bénéficient pas de l'ensemble des aides sociales du Pays. Dans la plupart des cas, les parents d'élèves concernés déposent un dossier de demande de bourse, la commune procède ensuite à une évaluation des ressources de la famille.

Cette tarification s'est généralisée sans que les familles usagers ne soient pleinement conscientes de l'ampleur de l'avantage qui leur est accordé, voire même sans que les équipes municipales ni les contribuables ne prennent la mesure de **l'effort qui est consenti aux frais de la commune, de l'ensemble de ses contribuables (plus large que les familles des usagers)⁽¹⁶⁾ et de l'ensemble des polynésiens au travers des aides sociales du Pays.**

En réalité, les ressources de la commune (autres que les redevances des usagers) sont largement mobilisées : si le choix d'un conseil municipal a été de fixer un tarif en dessous du coût réel de production d'un repas, les redevances perçues restent inférieures aux dépenses du budget annexe et la subvention d'équilibre est ponctionnée sur le budget principal qui, lui, sollicite l'ensemble des contribuables.

De plus, cette subvention d'équilibre pèse sur la santé financière de la commune. Lorsque la solvabilité financière est évaluée par les bailleurs de fonds financiers, l'ensemble des budgets - principal et annexe(s) - est pris en compte. Cette analyse financière dite « consolidée » peut détecter un budget annexe insincère ou excessivement déséquilibré, reflétant des dépenses de fonctionnement non maîtrisées et/ou des recettes insuffisantes au sein de la même section. À l'inverse, un budget annexe tenu rigoureusement et tendant vers l'équilibre peut constituer une garantie solide de capacité d'autofinancement de la commune auprès des partenaires financiers.

La question de la sincérité du budget annexe se pose donc.

(16) La sélection de cet échantillon répond au souci d'une certaine cohérence de la sincérité des écritures comptables produites.

(17) Dans le détail, elle varie fortement d'une commune à l'autre (représentant entre 61% et 87% du total des ressources propres du budget annexe).

(18) Voir annexe « Vocabulaire administratif et financier ».

À QUELLE CONDITION LE BUDGET ANNEXE PEUT CONSTITUER UN ATOUT POLITIQUE ET DE GESTION ?

Le budget annexe peut constituer une aide à la gestion, à la décision politique et à la communication⁽¹⁹⁾. Mais à une condition : qu'il retrace fidèlement l'ensemble des opérations budgétaires du service, qu'il affiche bien son coût réel. C'est ce qu'on appelle le « **principe de sincérité** ».

Ce principe est d'autant plus important que le budget annexe peut être déséquilibré. En effet, si le budget annexe inclut bien toutes les dépenses, la subvention d'équilibre versée par le budget principal va **bien refléter l'effort de la commune**. A l'inverse, si le budget annexe n'inclut pas toutes les dépenses, la subvention d'équilibre sera moins importante et ne reflètera pas la réalité.

Exemple : une commune subventionne son budget annexe restauration scolaire à hauteur de 5 millions de F CFP. On devrait penser que la commune participe à hauteur de ce montant uniquement. Or, dans son budget principal il y a des dépenses liées au service de restauration scolaire (les locaux et amortissements liés à la subvention FIP scolaire). En réalité, la commune participe donc plus que les 5 millions de F CFP.

Enfin, si le budget annexe n'est pas géré avec toute la rigueur nécessaire, il peut devenir **un outil contreproductif**. En effet, la tenue du budget annexe peut représenter une charge supplémentaire pour les services concernés et le risque existe que la commune se retrouve avec un budget tronqué qui ne pourra pas jouer le rôle d'aide à la décision.

Aujourd'hui, la sincérité des budgets annexes des communes polynésiennes est plus ou moins aboutie selon les communes et les secteurs, ce qui empêche les collectivités d'en tirer tous les fruits. L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration soulignent d'ailleurs : « *S'agissant du suivi des coûts, (...) le budget annexe est parfois un outil trop complexe et qui induit des lourdeurs de gestion réelles. Pour suivre des activités simples qui relèvent de services publics administratifs, un état annexe au budget ou l'utilisation de nomenclature fonctionnelle peut suffire à donner une information financière⁽²⁰⁾ ».*

Ainsi, la comptabilité analytique est une alternative au budget annexe qui convient mieux à certaines communes pour le suivi des dépenses de leurs services.

Dans tous les cas, il est primordial pour chaque commune de mener une réflexion en amont sur son intérêt à avoir un budget annexe sincère.

(19) Voir partie page 9. SI CE N'EST PAS UNE OBLIGATION, QU'EST-CE QUI A MOTIVÉ 13 COMMUNES À LE FAIRE ? »

(20) Source IGF IGA, Synthèse de la revue des dépenses - Les budgets annexes des collectivités locales, 2016.

3

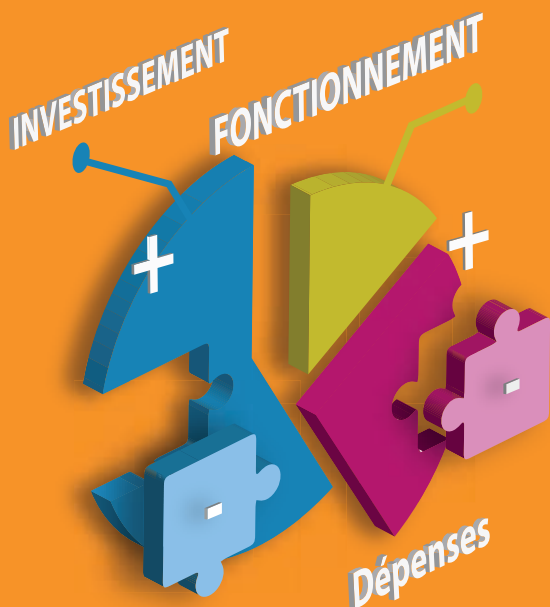
LE BUDGET ANNEXE RESTAURATION SCOLAIRE : COMMENT FAIRE ?

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE
LA COMMUNE DE HUAHINE

LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET PILOTE

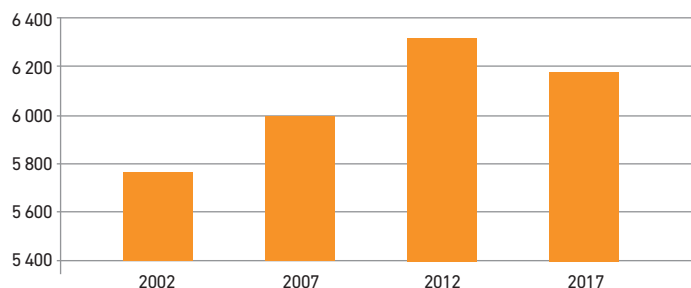
Dans le domaine de la restauration scolaire du 1^{er} degré, le SPCPF a pu constater que, bien que le service ait un aspect social fort, le contexte économique et financier a pu pousser certains élus à chercher un meilleur équilibre entre « accessibilité du service » et « équilibre budgétaire ».

C'est ainsi que depuis 2014, le département restauration scolaire du SPCPF mène, avec les élus et les gestionnaires, des travaux sur la politique tarifaire de ces services afin de permettre aux élus de prendre les meilleures décisions possibles pour leur commune⁽²¹⁾.



(21) Plusieurs groupes de travail rassemblant élus et/ou gestionnaires se sont tenus (en septembre 2014, septembre 2015, juillet 2018) afin d'identifier l'ensemble des coûts et des recettes à imputer au service, élaborer des outils pratiques pour la gestion des coûts ou la communication aux familles des usagers.

Population



Population scolaire 2018/2019

Établissements	Classes	Élèves
Maternelle	14	246
Élémentaire	23	475
CJA	5	19
Total	42	740

Restauration scolaire

Effectif	5 agents
Cuisine satellites	9
Livraison	2h

La commune de Huahine, le SPCPF et l'AFD ont mis en place un projet pilote avec plusieurs objectifs :

- étendre le périmètre de l'actuel budget annexe « cuisine centrale » de la commune à un budget annexe « restauration scolaire »,
- faire de ce budget une base de données fiables à partir de laquelle il sera possible de créer des tableaux de bord qui aideront à la décision tant pour le service que pour les élus. Par exemple, les dépenses étant listées poste par poste, il sera possible de définir précisément des objectifs de réduction des dépenses,
- améliorer la sincérité du budget pour obtenir notamment une vision claire et détaillée du coût réel de la masse salariale avec la réaffectation au prorata des agents du service scolaire,
- partager les leçons tirées de cette expérience avec les autres communes polynésiennes.

Pour la commune de Huahine, le travail a porté ses premiers⁽²²⁾ fruits à savoir **l'optimisation de ses ressources et le renforcement des compétences de l'équipe municipale.**

QUELLE ÉTAIT LA SITUATION DE DÉPART À HUAHINE ?

La commune de Huahine avait déjà trois budgets annexes dont un budget annexe cuisine centrale (+budget annexe de l'eau, budget annexe des ordures ménagères). Ce dernier ne s'étendait pas au service public de restauration scolaire mais bien aux seules étapes de production et de livraison des repas.

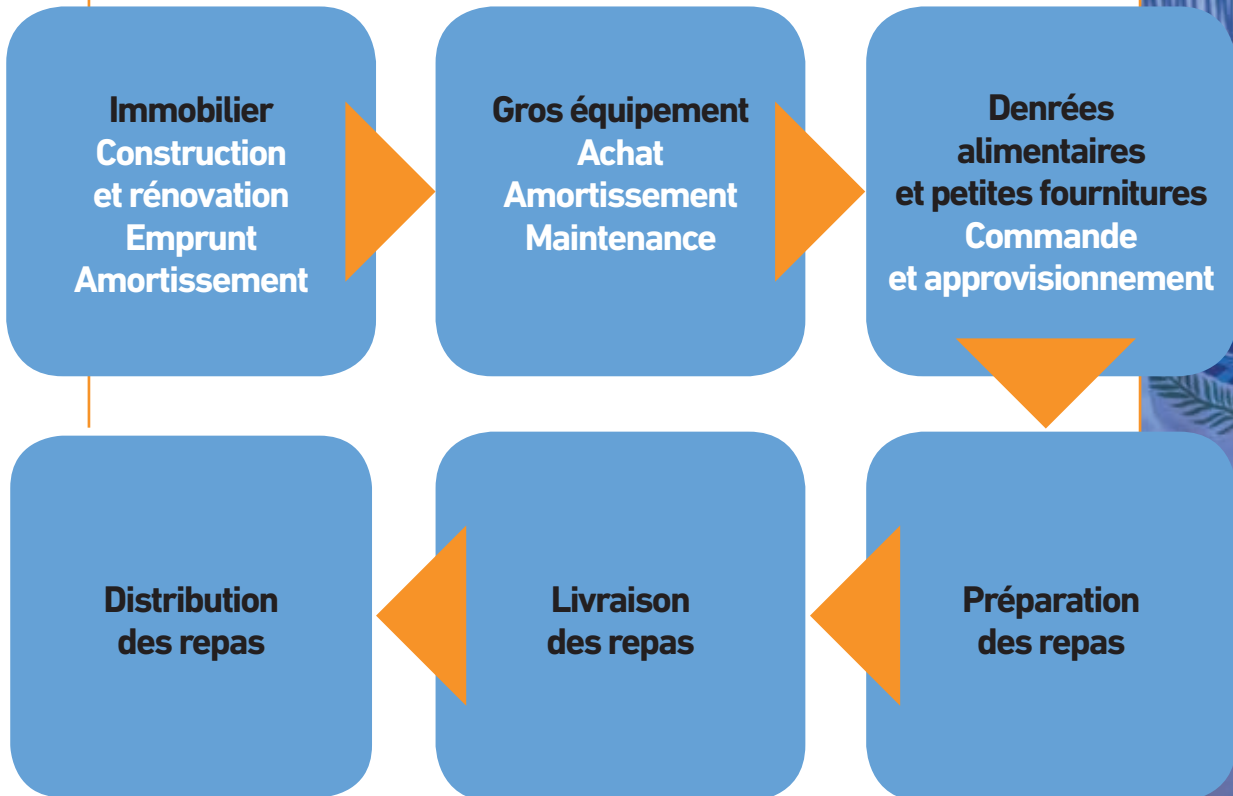
La tarification des repas avait été mise en place sur un mode forfaitaire et le budget annexe n'était pas perçu par tous comme un outil stratégique.

(22) Lors de la rédaction de ce guide, le projet pilote était toujours en cours, cependant une restitution des premières réalisations a été effectuée notamment à l'occasion des « journées d'actualités sur les budgets annexes ».

PAR OÙ COMMENCER ?

En 2016, la première étape du projet a consisté à collecter des d'informations sous la forme d'échanges avec les principaux agents et élus concernés et à visiter des sites de restauration scolaire. Ses objectifs :

- **identifier et lister** toutes les charges nécessaires au fonctionnement du service, toutes les dépenses qui constituent le coût réel du service depuis la gestion jusqu'à la distribution en passant par la préparation et la livraison,



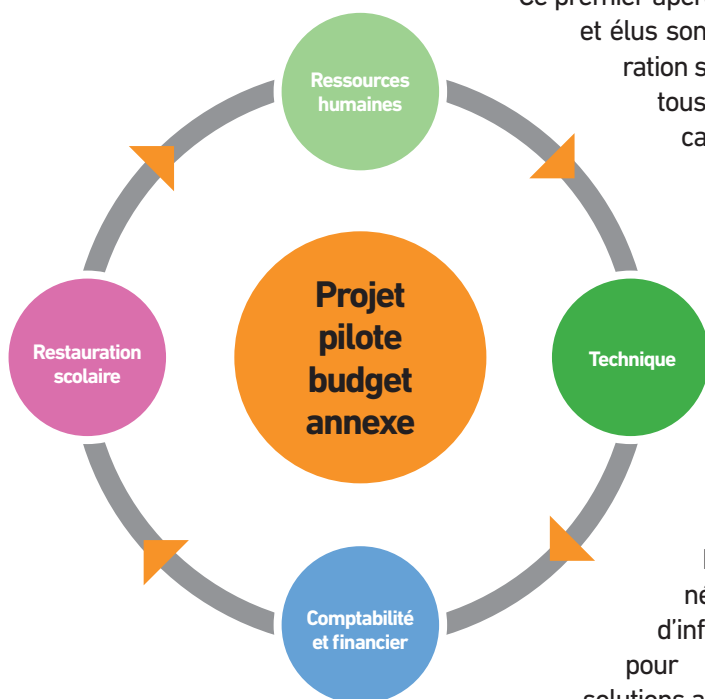
- **établir un diagnostic des forces et faiblesses du budget** actuel de la commune,
- faire émerger avec les cadres techniques et les élus concernés des solutions concrètes pour l'améliorer.



AVEC QUELS AGENTS ET ÉLUS ?

Ce premier aperçu des coûts démontre qu'une multitude d'agents et élus sont amenés à intervenir dans le service de restauration scolaire. Pour l'améliorer, une forte mobilisation de tous ces élus et agents est donc nécessaire. Dans le cas de Huahine, cela a concerné :

- pour les aspects budgétaires et comptables : le service comptable et financier,
- pour les ajustements au niveau du fonctionnement du service : le Directeur général des services (DGS), le service des ressources humaines (RH), le service technique (ST), le service de restauration scolaire (RS),
- pour donner un sens stratégique et politique à la démarche dans laquelle s'engage la commune : les élus.



La mobilisation transverse est particulièrement nécessaire lors de la première étape de collecte d'informations (qui sont fractionnées) mais aussi pour co-construire des outils de suivi et des solutions adaptées à la réalité des services. En effet, au-delà de ses aspects comptables et financiers, le budget annexe restauration scolaire retranscrit l'organisation et le fonctionnement de services.

COMMENT ONT ÉTÉ IDENTIFIÉES LES DÉPENSES À AFFECTER AU BUDGET ANNEXE ?

Durant l'étape d'identification des dépenses à affecter au budget annexe, les différents services sont amenés à travailler ensemble à plusieurs reprises. Par exemple, dans le cas de Huahine :

- les services RH et RS ont été sollicités pour isoler les dépenses de la masse salariale du service de restauration scolaire,
 - les services RH et ST pour la mise en place des compteurs spécifiques de la consommation en eau,
 - les services RS et comptabilité pour estimer le coût des denrées alimentaires.
- Plusieurs questions les ont guidés : (lire ci-contre)

► Quantifier le travail

**Agents RS
dans les
écoles***

*prise en compte du temps
non complet, du repos
compensateur et
des congés pendant les
vacances scolaires

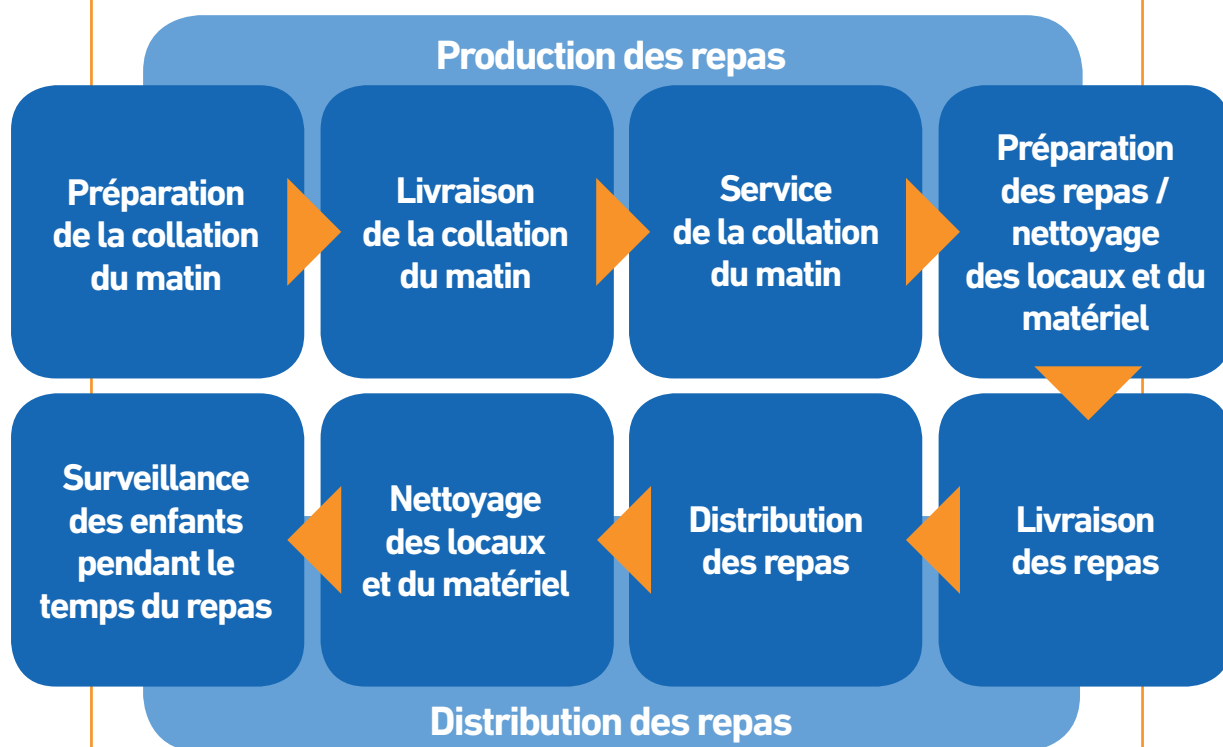
**Agents
de la cuisine
centrale**

**Chef
de service**

**Régie
(encaissement)**

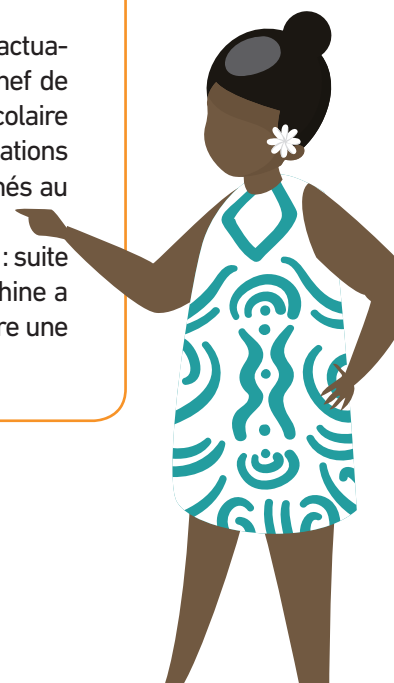
Quel personnel travaille pour le service RS ?

Quelles activités prendre en compte ?



Concrètement, à partir du planning des agents et de leurs fiches de postes (actualisées lors de l'intégration d'agents à la fonction publique communale), le chef de service a défini le temps de travail des agents consacré à la restauration scolaire (moyenne horaire ou pourcentage). Puis le service RH a transmis les informations au service comptabilité qui a pu procéder à l'affectation des salaires concernés au budget annexe restauration scolaire.

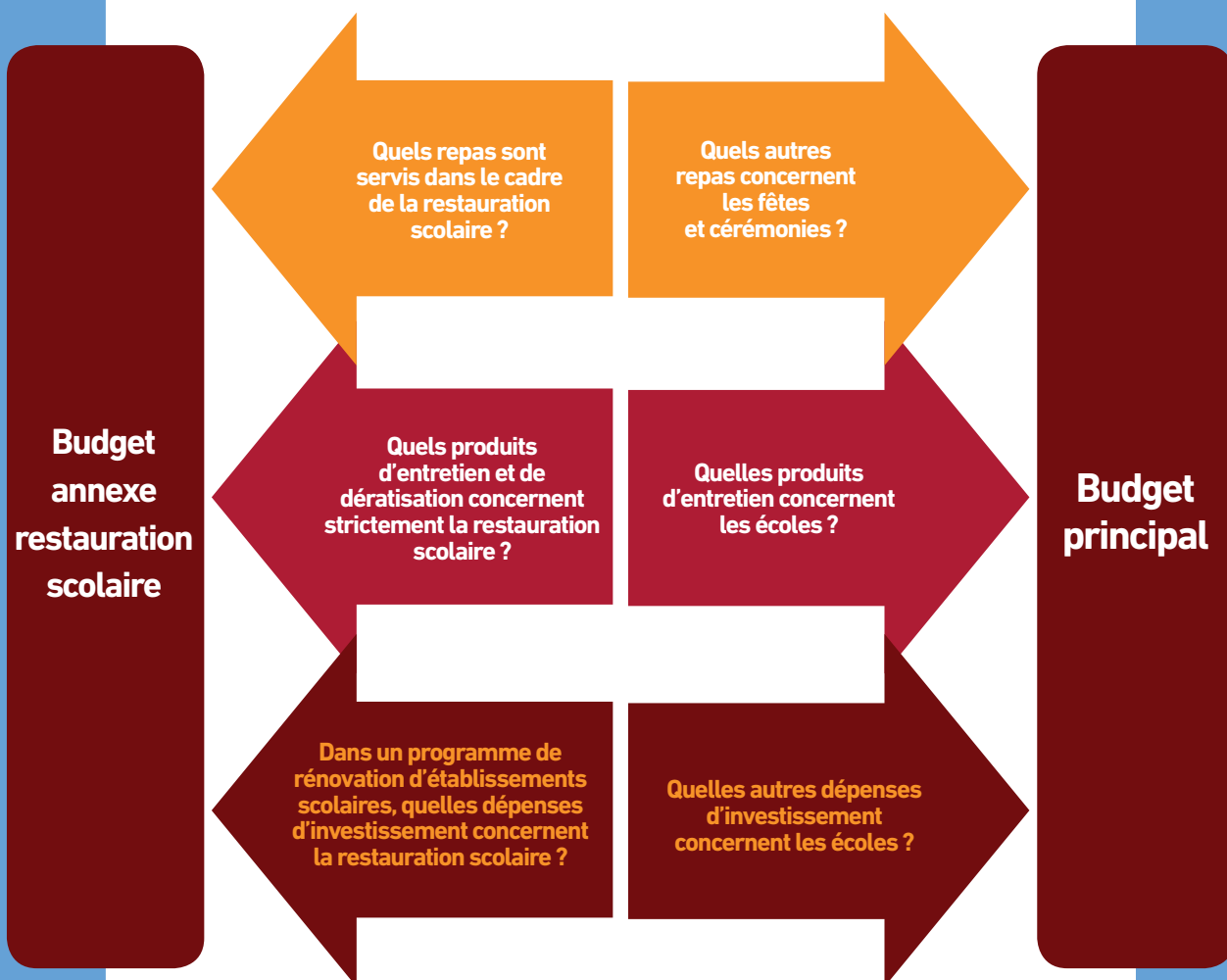
Ce travail peut être facilité par un logiciel de gestion des ressources humaines : suite au réseau RH et à une immersion à la mairie de Pirae, la commune de Huahine a sollicité une subvention FIP pour l'acquisition d'un tel logiciel qui doit permettre une meilleure anticipation des carrières et des retraites.



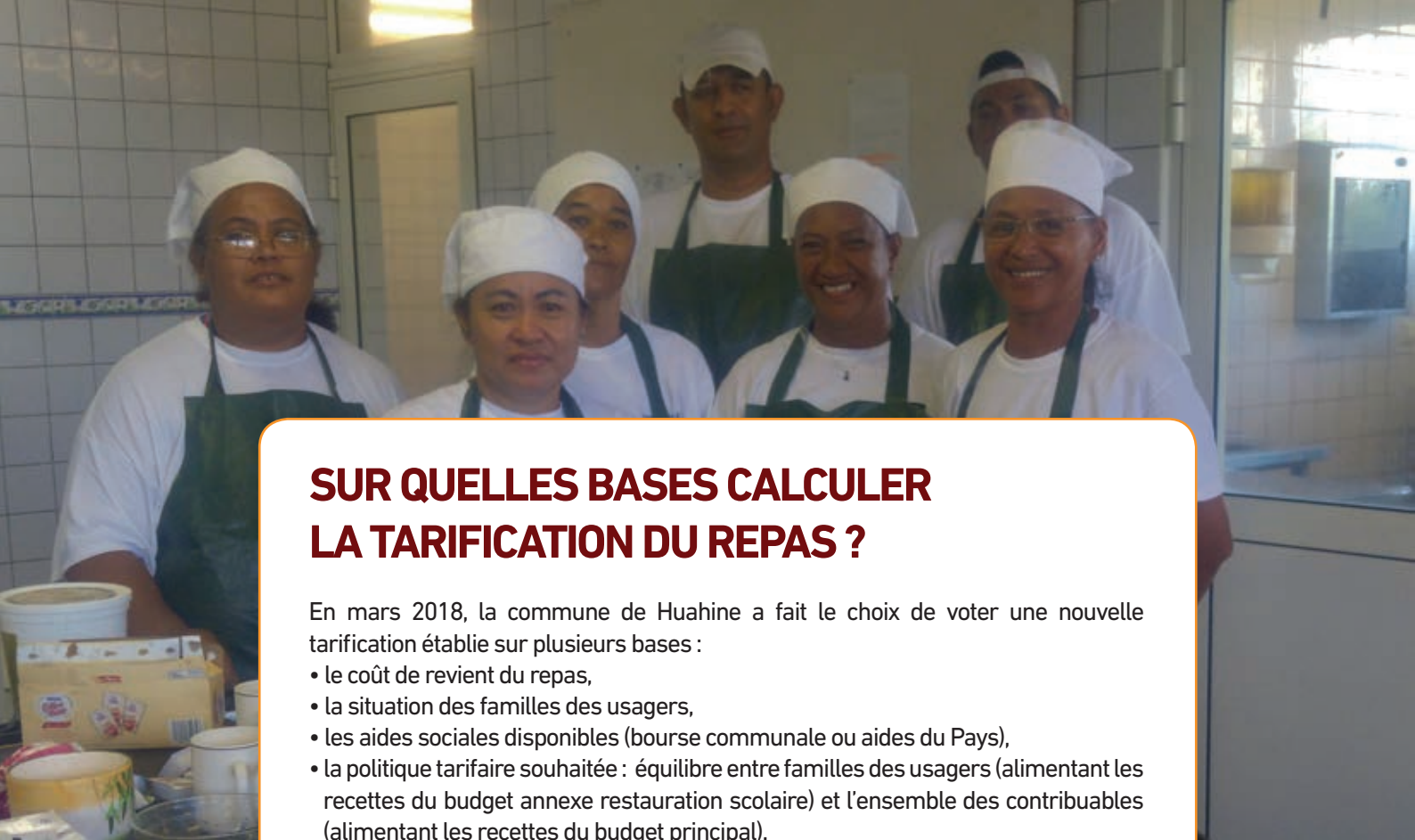
► Quantifier l'énergie



► Isoler et bien affecter les charges concernant strictement la restauration scolaire



À défaut de pouvoir réaffecter certaines dépenses, les bons de commande doivent être distincts et il conviendra de bien les séparer lors de la présentation des résultats du budget annexe restauration scolaire au conseil municipal et aux administrés.



SUR QUELLES BASES CALCULER LA TARIFICATION DU REPAS ?

En mars 2018, la commune de Huahine a fait le choix de voter une nouvelle tarification établie sur plusieurs bases :

- le coût de revient du repas,
- la situation des familles des usagers,
- les aides sociales disponibles (bourse communale ou aides du Pays),
- la politique tarifaire souhaitée : équilibre entre familles des usagers (alimentant les recettes du budget annexe restauration scolaire) et l'ensemble des contribuables (alimentant les recettes du budget principal).

Ainsi, la commune a voté une hausse de la tarification tout en maintenant le mode forfaitaire :

Tranche	Revenus	Participation parentale	Participation communale
1	< SMIG	120 F	380 F
2	> SMIG	180 F	320 F

Cela a eu pour premier effet de réduire le montant de la subvention d'équilibre provenant du budget principal au profit du budget annexe. L'impact de ces nouveaux tarifs sur les familles des usagers a pu être limité grâce à plusieurs dispositifs :

- les aides sociales du Pays gérées par la CPS et la DSFE,
- la gratuité accordée à partir du 3^e enfant pour une même famille,
- la prise en charge de la commune au travers d'une bourse communale attribuée sur des critères de revenus des familles.

Option	Nombre de repas et goûters servis	Forfait
1	1 repas complet + 1 goûter servis chaque jour de scolarité	12 500 F
2	1 repas complet + 1 goûter servis les lundi, mardi, jeudi et vendredi de scolarité	10 500 F
3	1 repas complet servis les lundi, mardi, jeudi + 1 goûter servi chaque jour de scolarité	10 500 F

Les effets de cette tarification pourront être pleinement mesurés à compter de 2019.

AUPRÈS DE QUI COMMUNIQUER ?

Dans un premier temps, la réaffectation est un jeu d'écritures qui peut être réalisé en informant les partenaires tels que **la trésorerie et la subdivision** et sans qu'il n'y ait d'impact à la hausse sur les dépenses ni les recettes au niveau consolidé (budget principal et budgets annexes). Cependant, une communication de l'équipe municipale auprès des élus demeure cruciale pour les impliquer et amorcer les débats à venir autour de la politique tarifaire et de la composition des repas.

À terme, communiquer auprès des **familles des usagers** et **des administrés** dans leur ensemble permet de les sensibiliser au coût réel d'un repas et de leur faire mesurer l'effort consenti par la commune au travers de la subvention d'équilibre ou des aides sociales du Pays gérées par la CPS⁽²³⁾. Cela est d'autant plus stratégique si le conseil municipal s'engage dans un changement de la tarification du repas.

QUELLES ONT ÉTÉ LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ? COMMENT ONT-ELLES ÉTÉ SURMONTÉES ?

Dans le cas de la commune de Huahine, plusieurs difficultés ont été rencontrées au fil des étapes. Certains défis ont été relevés, d'autres restent à dépasser :

- **Comment estimer la dépense en électricité s'il n'y a pas de compteur spécifique à chaque cantine ni même à la cuisine centrale ?**

En effet, le compteur d'électricité de la cuisine centrale de Huahine était partagé avec un autre service communal « les pompiers ».

Fallait-il estimer la consommation à partir de l'observation des fiches techniques des appareils (mais l'obsolescence des appareils engendre un écart entre la consommation théorique et réelle) ?

Fallait-il observer le compteur avant et après une semaine d'arrêt de la cuisine centrale puis extrapoler sur une année scolaire ? (en réalité, la cuisine centrale est sollicitée pour des manifestations culturelles et sportives donc les chambres froides sont utilisées toute l'année)

L'équipe technique a identifié des propositions dont les coûts supplémentaires ont dû être argumentés. La commune a finalement opté pour un compteur spécifique pour chaque bâtiment.

- **Comment estimer les dépenses d'investissement propres à la restauration scolaire si le montage du projet est global ?**

De fait, les critères du Fonds intercommunal de péréquation (FIP) pour les nouvelles constructions scolaires impliquent un montage de projet global sans distinction entre la construction du bâtiment de l'école et celui de la cantine scolaire.

✓ Une estimation des coûts de la partie restauration scolaire peut toutefois être faite selon le nombre de mètres carrés de la surface. À partir d'une estimation susceptible de modification (entre 150 000 et 200 000 F CFP) le service technique de Huahine devait transmettre les informations au DGS et au service comptabilité afin d'intégrer les dépenses d'investissement propres au budget annexe. Cela a été traité uniquement en 2019.

• **Comment mobiliser l'ensemble des agents et élus alors qu'ils sont mobilisés sur une multitude d'autres dossiers ?**

Les cadres portent l'ensemble des projets communaux, leur disponibilité est donc relative. En l'occurrence, l'équipe municipale de Huahine entreprenait au même moment un projet de rénovation de l'ensemble des écoles et cantines scolaires de la commune, avec des délais à respecter pour l'obtention de financements.

Le service de restauration scolaire était également mobilisé sur les périodes de vacances scolaires pour l'accueil de trois événements majeurs (tels que la Hawaiki nui) et d'une dizaine de manifestations ainsi que pour répondre aux sollicitations d'associations.

Les échanges entre la commune et les partenaires n'ont pas été aussi réguliers que souhaités au départ et le calendrier prévisionnel a glissé.

Enfin, les élus n'ont pas été associés dès le départ, ce qui peut expliquer pourquoi le caractère stratégique d'un budget annexe n'a pas été perçu par tous.

La gestion du projet par le DGS peut favoriser la coordination transversale. Aussi, le temps de la consolidation du projet, il n'y a pas d'impact direct sur les familles.



(23) Voir sur le modèle d'affiche « Un ma'a à la cantine, combien ça coûte ? » à destination des familles des usagers. Disponible sur la clé usb fournie avec le présent guide et en téléchargement sur le site du SPCPF .

4

ANNEXES



VOCABULAIRE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

Quelle différence entre SPA et SPIC ?

Pour déterminer le caractère administratif (SPA) ou industriel et commercial (SPIC) d'un service public, trois données seront prises en compte : la nature même du service, les modalités d'organisation et de fonctionnement des services et les critères du financement du service (SPIC si les redevances sont la ressource principale et SPA si le service est financé par la personne publique). Ainsi il peut apparaître qu'un service, bien que géré par une personne publique, est exploité dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée et les règles de droit privé peuvent s'appliquer⁽²⁴⁾.

Quelle différence entre coût, tarif et prix ?

Le **coût** est la somme de toutes les charges, c'est ce que coûte l'exploitation du service. C'est un calcul impacté par les conditions d'exploitation et du niveau de qualité du service.

Le **tarif** est une méthode de fixation du prix pour une certaine quantité consommée, c'est un tarif avec une part fixe ou une part variable.

Le **prix** est le montant payé *in fine* par l'usager.

Exemple en restauration scolaire :

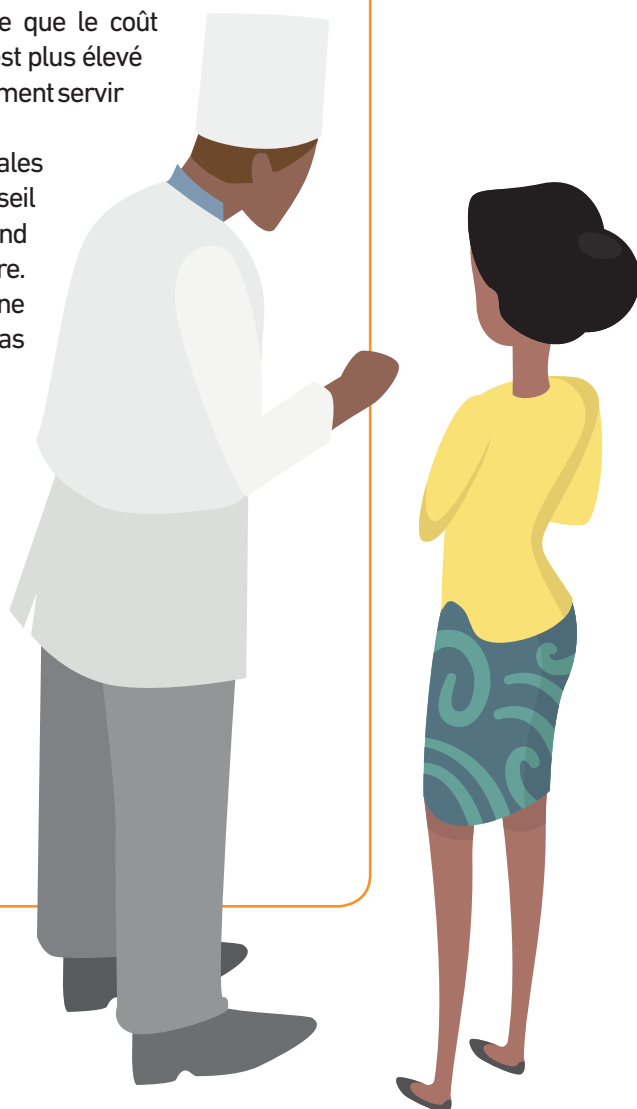
À partir de son suivi budgétaire, la commune calcule que le coût de son service est de 1 000 F CFP par repas. Son coût est plus élevé que la commune voisine car les élus souhaitent régulièrement servir du poisson et des produits locaux.

Selon les revenus de sa population, les aides sociales disponibles et la santé financière de la commune, le conseil municipal a décidé de voter un tarif accessible au plus grand nombre, le tarif est de 300 F CFP par repas, forfaitaire. Le prix à payer pour 5 repas par semaine sur une année scolaire sera donc de 48 000 F CFP (160 repas * 300 francs).

Quelle différence entre usager et contribuable ?

Le contribuable n'est pas forcément l'usager. Le contribuable est celui qui paie redevances, taxes et impôts alors que l'usager est celui qui bénéficie du service.

Lorsque la commune équilibre son budget avec une subvention d'équilibre, ce n'est plus l'usager qui supporte les coûts du service public mais l'ensemble des contribuables. Le choix revient aux élus dont certains objectent que le service devrait être financé par celui qui l'utilise plutôt qu'en faisant appel à l'effort collectif.



(24) Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Affaire du bac d'Eloka

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Liste non exhaustive des dépenses de fonctionnement par imputation comptable

CHAPITRE	COMPTE	INTITULÉ
011		Charges à caractère général
	60	Achats et variation des stocks
	606	Achats non stockés de matière et fournitures
		6061 Fournitures non stockables
		60611 Eau et assainissement
		60612 Énergie - électricité
		60618 Autres fournitures
		6062 Fournitures non stockées
		60621 Combustibles
		60622 Carburants
		60623 Alimentation
		60624 Produits de traitement
		60628 Autres fournitures non stockées
		6063 Fournitures d'entretiens et de petit équipement
		60631 Fournitures d'entretien
		60632 Fournitures de petit équipement
		60636 Vêtements de travail
		6064 Fournitures administratives
	61	Services extérieurs
	611	Cont.Prest.Serv.avec des Ent.
	615	Entretiens et réparations
		6152 Entretien et réparations sur bien immobiliers
		61522 Bâtiments
		6155 Entretien et réparations sur bien mobiliers
		61551 Matériel roulant
		61558 Autres bien mobiliers
		6156 Maintenance
	616	Primes d'assurance
	617	Études et recherches
	618	Divers
		6182 Documentation générale et technique
		6184 Versements à des organismes de formation
		6185 Frais de colloques et séminaires
		6188 Autres frais divers
	62	Autres services extérieurs
	622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires
		6225 Indemnités au comptable et aux régisseurs
	623	Publicités, publications, relations publiques
		6231 Annonces et insertions
		6232 Fêtes et cérémonies
	624	Transports de bien et transports collectifs
		6241 Transports de bien
		6247 Transports collectifs
	625	Déplacement, missions et réceptions
		6251 Voyages et déplacement
		6256 Missions
	626	Frais postaux et frais de télécommunications
		6261 Frais d'affranchissement
		6262 Frais de télécommunication
	627	Services bancaires et assimilés

DESCRIPTIF DE LA DÉPENSE

Alimentation en eau de la cuisine centrale et cantines scolaires (redevance eau), consommation en eau
Consommation électrique des bâtiments (compteur dédié)
Pièces détachées

Gaz (cuve ou en bouteille)
Carburants de véhicule de livraison (récupère les marchandises et livre les goûters/les repas)
Denrées alimentaires, gallons d'eau, fret inclus dans factures fournisseurs
IDV non concernées car appel à prestataires, insecticides, contre les rats...
Huiles (lubrifiants), papier WC, vaisselles jetables (éventuellement), pièces détachées, pneus...

Produits entretien, gants jetables, produits vaisselle, petit matériel (balai, raclette...), pièces détachées, peinture intérieure pour bâtiments
Nappes, rallonges, pièces détachées, balai, ustensiles, vaisselle - dépend du montant et de la durée de vie
Tenues vestimentaires...
Papiers, stylos...

Contrat de prestation avec secondaire pour fourniture de repas

Dératisation par prestataire extérieur, vidanges fosses septiques, «notion de MO», nettoyage espace

Réparation véhicule chez prestataire (changement de pneu...) «notion de MO»
Climatisation, équipements de cuisine (four, chambres froides...)
Contrat de maintenance : climatisation, logiciel
Bâtiments, véhicule
Études de contrôle (conformité structure)

Achat de livres...
Dépense CGF
Dépense SPC/CGF
Dépense SPC/CGF, «prestation d'avance» réparation serveur, parking ADT (dépense non restauration)

Budget principal

Pour AO denrées alimentaires, note informative, communiqué
Budget principal

Fret

Billets d'avion, taxi...
Indemnités de déplacement

Pour facturation remise directe par directeurs d'établissements, PM - BP
Téléphone, internet...
Compte régisseur

CHAPITRE	COMPTE	INTITULÉ
012		Charges de personnel et frais assimilés
	621	Personnel extérieur au service
		6215 Personnel affecté par la collectivité de rattachement
	63	Impôts, taxes et versements assimilés
	633	Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations
		6336 Cotisations au centre national et aux centres de gestion de la fonction publique territoriale
	64	Charges de personnel
	641	Rémunération du personnel
		6411 Personnel titulaire
		64111 Rémunération principale
		6413 Personnel non titulaire
		64131 Rémunérations personnel non titulaire
	645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance
		6451 Cotisations à la CPS
	647	Autres charges sociales
		6475 Médecine du travail, pharmacie
042		Opérations d'ordre de transfert entre sections
	681	Dotations aux amortissements et aux provisions - charges de fonctionnement courant
		6811 Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles
65		Autres charges de gestion courante
	65	Autres charges de gestion courante
	653	Indemnités et frais de mission et de formation des maires, adjoints et conseillers
		6532 Frais de mission
	654	Pertes sur créances irrécouvrables
		6541 Créances admises en non valeur
	655	Contingent et participations obligatoires
		6554 Contributions aux organismes de regroupement
66		Charges financières
	66	Charges financières
	661	Charges d'intérêts
		66111 Intérêts des emprunts et dettes
67		Charges exceptionnelles
	67	Charges exceptionnelles
	673	Titres annulés (sur exercices antérieurs)
68		Dotations aux provisions
	68	Dotations aux amortissements et provisions
	681	Dotations aux amortissements et aux provisions - charges de fonctionnement courant
	6817	Dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants
		002 Résultat de fonctionnement reporté
		023 Virement à la section d'investissement

DESCRIPTIF DE LA DÉPENSE

Au prorata des heures de travail pour restauration scolaire

Cotisations CGF

Cotisations, vaccins, visite médicale, trousse de secours

Amortissement équipement de cuisine, matériel maintien en température, extincteur

Pour mission restauration scolaire

À la demande du trésorier payeur pour personnes introuvables, décès (ISLV uniquement)

Contributions SPCPF

AFD

Erreurs, doublons, décalage avec infos CPS

LE PROJET PILOTE DE LA COMMUNE DE HUAHINE

Les documents suivants sont disponibles au SPCPF :

- Le Guide des questions
- Délibérations communales
- Exemples de communication mise en place



'Āmuitahira'a nō te mau'oire

SPCPF

SYNDICAT POUR LA PROMOTION
DES COMMUNES
DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

19 servitude Tepihaa II - Patutoa - Papeete
B.P. 50820 - Pirae - Tahiti - Polynésie française
Tél. +689 40 50 63 63 - Fax +689 40 41 07 98
www.spc.pf -  [spcpf](https://www.facebook.com/spcpf)