

2

Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles

PRÉSENTATION

La restauration collective est l'un des plus anciens services publics locaux, ce qui constitue une spécificité française. De caractère facultatif, elle est proposée par les communes et leurs établissements publics à diverses catégories d'usagers dont les plus nombreux sont les élèves des écoles du premier degré et les enfants en bas âge. Peuvent aussi en bénéficier les personnes âgées ou handicapées, à travers notamment le portage de repas à domicile, ainsi que les agents communaux. En 2017, les collectivités du bloc communal ont servi environ 720 millions de repas¹⁸⁵.

D'importantes obligations s'imposent aux gestionnaires. Ils doivent garantir l'accessibilité du service, la qualité et la variété des repas, l'hygiène et la sécurité alimentaires. S'y ajoutent de nouvelles exigences en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation à la santé et de transition écologique, qui viennent accroître le poids financier déjà lourd de ce service public dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense.

Douze chambres régionales des comptes ont contribué à cette enquête en contrôlant la gestion de la restauration collective assurée par 80 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Hors établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées. Estimation pour l'année 2017, à partir des données de la Caisse nationale d'allocations familiales pour la petite enfance et pour les élèves du premier degré, sur la base d'une fréquentation quotidienne de 58 %, et de l'institut d'études privé Xerfi pour le service du portage à domicile. Le nombre de repas des agents territoriaux n'a pu être estimé.

¹⁸⁶ Écoles primaires, petite enfance, personnes âgées, personnels administratifs.

Ces travaux révèlent que le service public de la restauration collective, soumis à de nombreuses contraintes de production et de gestion (I), constitue une charge financière importante mais souvent mal appréhendée par les collectivités locales (II). Il fait désormais l'objet des attentes de différentes politiques nationales difficiles à satisfaire par les seules collectivités (III).

I - De nombreuses contraintes de production et de gestion

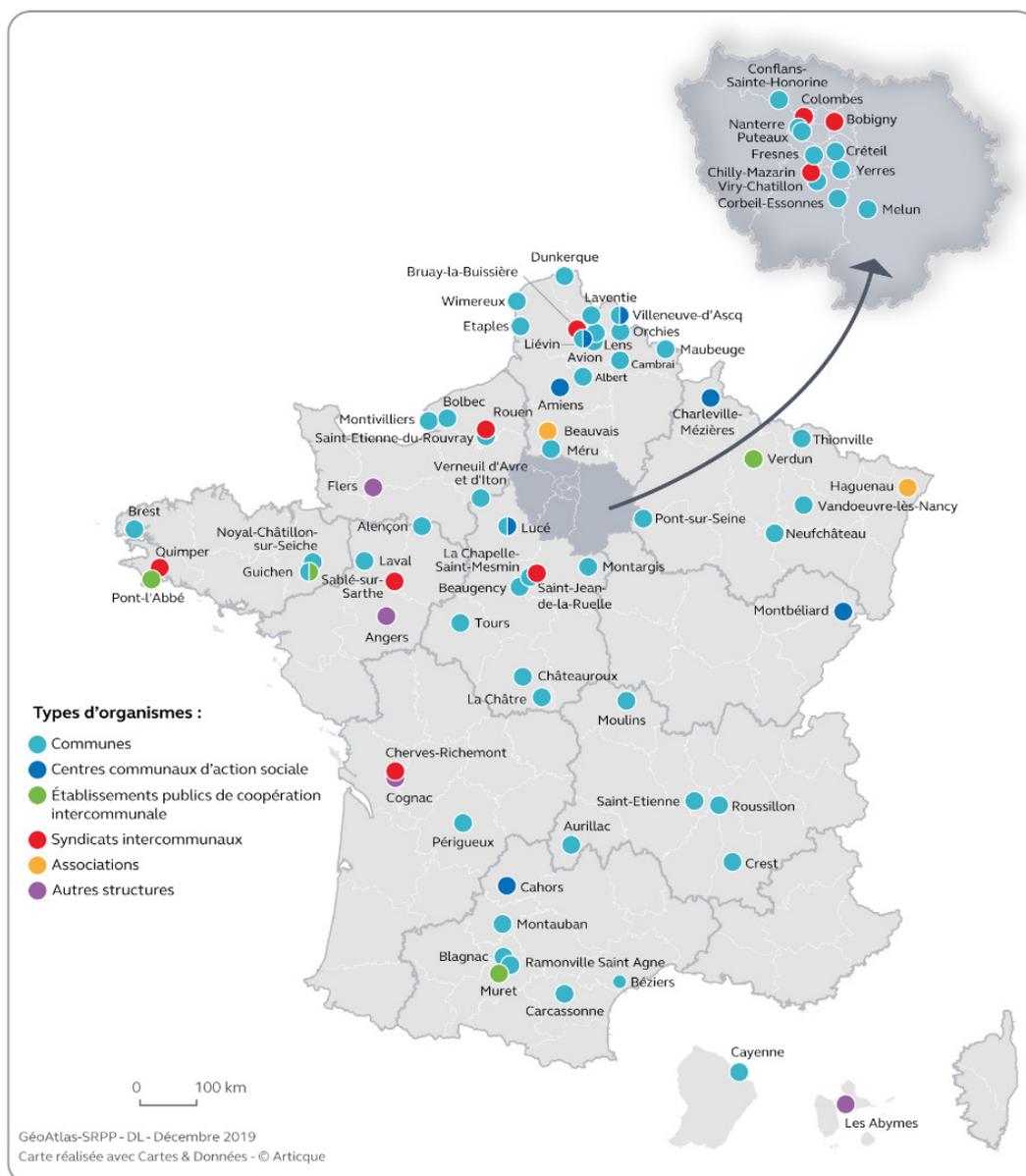
Au sein du bloc communal, la restauration collective relève le plus souvent de la compétence des communes, plus ponctuellement de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des syndicats intercommunaux¹⁸⁷, le milieu rural et la région parisienne faisant cependant exception. Cette situation peut être mise en relation avec le faible degré de mutualisation au niveau intercommunal des compétences scolaires et périscolaires des communes, déjà constaté par la Cour¹⁸⁸.

Si les enfants scolarisés dans l'enseignement primaire représentent 85 % de ses usagers, ce service public bénéficie aussi aux structures de la petite enfance ainsi qu'aux personnes âgées en foyers ou à domicile à travers le portage de repas. Ces deux catégories représentent, respectivement, 10 % et 4 % des usagers. Par ailleurs, certaines collectivités gèrent un restaurant administratif pour leurs agents.

¹⁸⁷ En 2019, sur un échantillon de 136 villes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants, la restauration collective est gérée par un EPCI dans 11 % des cas et un syndicat dans 2 % des cas. Source : Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux 2019 dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, septembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

**Carte n° 1 : organismes couverts par l'enquête menée
 par les juridictions financières**



Source : Cour des comptes

A - Plusieurs modes de gestion possibles

La régie est le mode de gestion le plus répandu (59 % des repas servis en 2016)¹⁸⁹. Les collectivités gèrent alors l'ensemble du service par leurs propres moyens. Outre l'élaboration de menus conformes aux normes nutritionnelles, elles doivent recruter et gérer les personnels chargés de la conception, de la préparation et de la distribution des repas ainsi que de la surveillance des cantines scolaires. Elles doivent aussi prendre en charge la construction et l'entretien, souvent onéreux, des équipements des cuisines centrales, la collecte des contributions des usagers et l'approvisionnement en denrées alimentaires. Elles peuvent à ce titre recourir à des produits plus ou moins transformés, le recours à des produits bruts accroissant les tâches incombant aux services de préparation des repas. Enfin, elles sont responsables du respect des normes d'hygiène et de sécurité régissant l'ensemble du processus de fabrication et de distribution des repas.

Les collectivités peuvent aussi opter pour la délégation de service public. Elles confient alors la gestion de la restauration collective à un opérateur généralement privé. Les repas sont préparés au sein de cuisines appartenant à la collectivité ou au délégataire. Ce dernier gère les personnels concernés. Il est le responsable principal du respect des normes d'hygiène, de sécurité alimentaire et de qualité nutritionnelle. Il perçoit les recettes d'exploitation du service dont il assume les éventuels risques financiers.

Certaines collectivités, enfin, passent un marché public pour acheter des repas conçus et préparés par un tiers. Elles n'ont alors besoin ni de disposer de leur propre cuisine centrale ni de gérer l'approvisionnement en matières premières. Elles sont souvent associées à la conception des menus mais, comme dans le cas des délégations de service public, le titulaire du marché supporte à titre principal la responsabilité du respect des normes d'hygiène, de sécurité et de qualité.

Ces différents modes de gestion coexistent parfois au sein d'une même collectivité, souvent pour des raisons historiques, ce qui n'est pas sans engendrer des difficultés de gestion. Jusqu'en 1990, la ville de **Dunkerque (Nord)** disposait ainsi de trois cuisines centrales, avec des lieux de restauration, pour préparer les repas scolaires en régie. En raison de la vétusté des locaux et des équipements, ainsi que des déplacements imposés aux enfants, la collectivité a ensuite mis fin au fonctionnement de deux cuisines et doté chaque école d'un point de restauration. Depuis lors, environ 500 repas par jour sont préparés en régie dans la cuisine restante et

¹⁸⁹ Source : Xerfi France, *La Restauration collective*, novembre 2016, p. 6. Cette étude porte sur la restauration collective publique et privée. Il n'existe pas de données consolidées sur ce sujet concernant le seul bloc communal.

livrés en liaison chaude¹⁹⁰ dans une partie des écoles, et environ 2 000 repas sont fournis en liaison froide dans le cadre d'un marché de services. Les compétences nécessaires s'en trouvent multipliées, chaque mode de gestion obéissant à des contraintes particulières.

B - Les difficultés particulières de la gestion en régie

1 - Le respect des normes de production

La réglementation en matière d'hygiène et de sécurité alimentaires impose notamment aux collectivités de mettre en œuvre un système d'analyse des risques et des points critiques selon la méthode HACCP¹⁹¹. Cela suppose une adaptation des outils et méthodes de production ainsi qu'une vigilance particulière s'agissant de la formation des agents concernés.

Au-delà de cet aspect sanitaire, plutôt bien maîtrisé, la gestion des services de restauration collective est soumise à un important encadrement normatif en matière de protection de la santé, notamment à travers la qualité nutritionnelle des repas : leur composition, le grammage des denrées, la fréquence de rotation des types d'aliments. À ces dispositions réglementaires s'ajoutent plusieurs démarches et guides facultatifs, dont notamment les recommandations émises jusqu'en 2016 par le Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN)¹⁹², et le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)¹⁹³. Les dernières évolutions législatives, résultant notamment de la loi du 30 octobre 2018, dite loi EGalim (*cf. infra*), sont venues ajouter de nouvelles exigences relatives notamment à la qualité des produits.

¹⁹⁰ Lorsque les repas sont préparés dans un lieu différent du lieu de consommation, leur livraison peut se faire en liaison chaude, les aliments étant maintenus à température entre la production et la consommation, ou bien en liaison froide, les aliments étant refroidis pour être conservés puis réchauffés avant la consommation.

¹⁹¹ HACCP : analyse des points critiques pour leur maîtrise (« *hazard analysis critical control points* » en anglais).

¹⁹² Le GEM-RCN, supprimé en 2016, émettait des recommandations aidant les acheteurs publics à élaborer le cahier des charges des contrats de restauration. Ses missions seront en partie reprises par le Conseil national de la restauration collective, créé en 2019.

¹⁹³ Le PNAN regroupe, depuis 2019, le plan national pour l'alimentation (PNA), qui repose principalement sur des politiques incitatives auprès des acteurs de la chaîne alimentaire pour améliorer la qualité de l'alimentation, et le plan national nutrition santé (PNNS), qui vise à promouvoir une alimentation plus saine et la pratique d'activités physiques. Le PNNS propose notamment une charte « Villes actives du PNNS », qui encourage la mise en œuvre d'actions en faveur de la qualité nutritionnelle et de la santé.

Les collectivités doivent en outre veiller à associer les usagers à l'élaboration des menus et à la surveillance de la qualité des repas. Cet enjeu, prégnant quel que soit le mode de gestion, prend une acuité particulière en régie, les collectivités étant directement responsables de la production des repas. Des commissions consultatives, comprenant des représentants des usagers, sont mises en place mais la fréquence de leurs réunions et la portée de leurs avis sont très variables d'une collectivité à l'autre. Du reste, rares sont les collectivités à procéder régulièrement à des enquêtes de satisfaction. La loi du 30 octobre 2018 est venue renforcer leurs obligations en la matière en imposant aux gestionnaires des services de restauration scolaire et de la petite enfance d'informer et de consulter régulièrement les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis.

Obligatoires ou facultatifs, ces corpus de normes varient en fonction des publics concernés et de leurs besoins nutritionnels. Cette diversité est source de complexité pour les collectivités gestionnaires qui doivent adapter le processus de production des repas. La coordination des différents services chargés de la restauration collective (affaires scolaires et périscolaires, petite enfance, personnes âgées) en est rendue d'autant plus délicate que ceux-ci peuvent relever d'entités distinctes. Ainsi, les centres communaux d'action sociale (CCAS), établissements publics dotés de la personnalité morale, prennent généralement en charge la fourniture des repas destinés aux personnes âgées.

2 - Les difficultés de gestion des ressources humaines

La préparation de repas requiert des compétences techniques particulières. Cependant, les collectivités sont souvent contraintes de recruter des personnels peu qualifiés car les métiers de la restauration collective sont peu attractifs, et les fonctions d'encadrement sont majoritairement confiées à des personnels peu diplômés et manquant de formation. En 2012, sur les quelque 54 500 agents employés par le bloc communal pour la production des repas, 95 % relevaient de la catégorie C¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du Centre national de la fonction publique territoriale, *Panorama des métiers territoriaux fin 2012*, mai 2016.

La gestion des ressources humaines est aussi rendue difficile par l'organisation du travail. Environ 40 % des agents sont employés à temps non complet, soit deux fois plus que dans le reste de la fonction publique territoriale¹⁹⁵. L'absentéisme est élevé en raison notamment de la pénibilité physique de certaines tâches. Il représentait en 2017 4,4 % de la masse salariale du **syndicat intercommunal pour la restauration collective (SIRESCO)**¹⁹⁶. Les agents de la commune de **Guichen (Ille-et-Vilaine)** chargés de la restauration collective représentent un quart des effectifs mais près de la moitié des congés pour maladie ordinaire. Des constats similaires ont été faits à **Dunkerque, Lens (Pas-de-Calais) et Lucé (Eure-et-Loir)**.

Un dernier facteur de complexité tient au fait que le service de la restauration collective fait appel à des agents relevant de chaînes hiérarchiques et de cadres d'emploi différents. Parmi les collectivités contrôlées, cela a notamment été observé à **Yerres (Essonne)** où jusqu'au 1^{er} janvier 2018, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et les agents d'entretien et de restauration dépendaient de responsables distincts tout en accomplissant des tâches complémentaires : ces deux catégories de personnels ont été regroupées afin d'en simplifier la gestion et de remédier aux tensions observées.

3 - Le recouvrement difficile des recettes

Les collectivités gérant en régie un service de restauration collective peuvent rencontrer des difficultés à recouvrer les recettes tarifaires attendues et subir ainsi des impayés relativement importants. Elles sont souvent réticentes à refuser l'accès de la cantine à des enfants dont les parents accumulent des retards de paiement. Dans les communes contrôlées par les chambres régionales des comptes, le taux des impayés de la restauration scolaire est voisin de 6,4 %, ce qui par extrapolation représenterait une perte de recettes de 58 M€ au plan national.

Cependant, ce taux varie beaucoup d'une commune à l'autre en fonction des choix de gestion. À **Cambrai (Nord)**, le taux d'impayés varie selon les exercices de 27 % à 30 % mais la commune n'a pas souhaité être plus stricte à l'égard des parents sur le respect des conditions d'inscription ou la régularité du paiement. Le choix d'un système de paiement *a posteriori* par l'usager accroît le taux d'impayés. Cette situation s'observe à **Montauban (Tarn-et-Garonne), Dunkerque, Viry-Châtillon (Essonne)**, ou encore **Montivilliers (Seine-Maritime)**. Au contraire, le

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ Ce syndicat regroupe 19 communes situées dans quatre départements de l'Île-de-France (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise) et dans l'Oise.

paiement à la réservation du repas le limite : à **Wimereux (Pas-de-Calais)**, qui a mis en place un tel système, le taux d'impayés n'est que de 0,08 %. Le syndicat **CO.CLI.CO**, qui dessert les communes de Colombes (Hauts-de-Seine) et Clichy (Hauts-de-Seine), rencontre de grandes difficultés, le total des restes à recouvrer atteignant près de 1,9 M€ en 2017. Depuis septembre 2018, il ne facture plus les repas scolaires aux parents des élèves mais aux deux communes sur la base du coût de la prestation et des quantités commandées, à charge pour les communes de recouvrer les sommes auprès des usagers finaux.

C - Une externalisation qui allège certaines contraintes mais présente des risques propres

Pour pallier ces difficultés de gestion, de nombreuses collectivités ont recours au secteur privé à des degrés divers. Ainsi, en 2019, sur un échantillon de 136 communes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants, un quart avaient mis en place un système mixte¹⁹⁷.

Le recours à une délégation de service public permet de bénéficier du savoir-faire du délégataire, de sa force commerciale dans l'achat et la négociation des denrées alimentaires et de sa capacité à maintenir une offre de qualité. Ces avantages ont motivé le choix de la commune de **Saint-Etienne (Loire)** de conserver ce mode de gestion, mis en place en 1995.

À **Angers (Maine-et-Loire)**, l'établissement public gérant la restauration scolaire de la commune¹⁹⁸ disposait depuis 2007 d'un marché d'assistance technique pour l'organisation de la production, la conception des menus, les approvisionnements alimentaires, la formation des personnels, l'hygiène et la sécurité alimentaires et la coordination des procédures d'agrément administratif. Des constats similaires ont été faits à **Liévin (Pas-de-Calais)**, à **La Châtre (Indre)** ou encore à **Albert (Somme)**. Outre le fait de se décharger d'une partie des contraintes techniques et réglementaires, cette externalisation permet de bénéficier des réseaux d'approvisionnement des entreprises prestataires en produits issus de l'agriculture biologique et d'acheter des repas à un prix souvent réduit.

¹⁹⁷ Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

¹⁹⁸ L'établissement a été dissous le 31 août 2019.

1 - Des risques de gestion

L'externalisation n'est pas dénuée de risques. Le secteur de la restauration collective est en effet très concentré ; en 2016, les quatre premiers groupes réalisaient plus de 75 % du chiffre d'affaires national¹⁹⁹. Face à de telles entreprises, les conditions de négociation sont souvent difficiles et déséquilibrées pour les gestionnaires publics locaux.

De façon plus générale, l'externalisation leur fait perdre une partie de leur pouvoir de contrôle de la nature et de la qualité des prestations fournies. Ils peuvent exiger le respect de critères de qualité dans le cadre d'un marché de fourniture de repas à condition d'être en mesure de maintenir une surveillance régulière des prestations pour garantir le respect des clauses contractuelles. Parmi les communes contrôlées, le cas de la commune de **Noyal-Châtillon-sur-Seiche (Ille-et-Vilaine)** peut être mis en exergue : cette collectivité a en effet relevé, lors de ses contrôles de repas en 2015 et 2016, des quantités inférieures à celles prévues dans les documents contractuels, allant parfois jusqu'à 50 %. Une situation similaire a pu être observée dans la commune de **Béziers (Hérault)** où la fourniture de repas froids pour les sorties scolaires, bien qu'étant prévue au contrat de délégation, n'était pas assurée.

2 - Des délégations de service public fréquemment déséquilibrées

Les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les communes compensent normalement la différence entre le prix de revient des repas, supporté par le délégataire, et les tarifs qu'elles fixent. Elles sont donc exposées budgétairement aux variations, à la hausse comme à la baisse, du nombre de repas distribués. De plus, les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré qu'elles prennent souvent en charge les pertes liées aux impayés et assument la majeure partie du risque d'exploitation, les aléas restant supportés par le délégataire ne constituant pas un risque économique significatif (**Aurillac (Cantal), Béziers, Moulins (Allier)**)²⁰⁰.

En outre, les contrats permettent au délégataire de vendre à des tiers une partie des repas produits dans la cuisine centrale de la collectivité délégante, en contrepartie du versement d'une redevance à cette dernière. Les coûts d'amortissement et d'exploitation de l'équipement étant déjà amortis dans le cadre de la délégation, le délégataire peut proposer à des tiers des prix

¹⁹⁹ Données issues de Xerfi, *La restauration collective*, mars 2019, p. 48.

²⁰⁰ Voir à ce titre CE, 24 mai 2017, *Société Régale des Îles*.

particulièrement avantageux. L'enquête a montré que cette activité, en théorie accessoire, peut représenter une part substantielle de son chiffre d'affaires. Ainsi, à **Béziers**, la moitié des repas produits par la société anonyme d'économie mixte délégataire est revendue à des tiers extérieurs pour un tarif moyen d'environ 2,80 € par repas, alors que la commune acquitte un tarif de 4,25 €. La situation était similaire à **Brest**. Elle l'était également à **Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines)** jusqu'à ce qu'en 2018 la collectivité mette fin à la délégation de service public et passe un marché public.

En recourant à une délégation de service public, les collectivités perdent la maîtrise du processus de production de repas. Il leur est dès lors plus difficile de le faire évoluer, notamment pour répondre aux critiques des usagers. À l'instar des marchés de service, si certains critères de qualité peuvent être intégrés aux contrats de délégation, il appartient aux collectivités d'exercer des contrôles pour s'assurer de leur respect.

Enfin, le recours à une délégation de service public permet aux collectivités de transférer une partie de la responsabilité de gestion mais elles demeurent responsables des personnels chargés de la surveillance des repas en milieu scolaire et périscolaire, ce qui représente généralement une part substantielle des coûts.

D - La nécessité d'investissements lourds et coûteux

La gestion en régie comme en délégation de service public nécessite de disposer d'offices pour préparer les repas. La plupart des collectivités se sont dotées de cuisines centrales desservant l'ensemble des lieux de consommation. Ces équipements, coûteux et souvent anciens, peuvent nécessiter des travaux de remise aux normes. La commune de **Roussillon (Isère)** a ainsi dû s'acquitter en 2002 de 400 000 € de travaux pour poursuivre l'exploitation de sa cuisine centrale, construite en 1980.

L'adaptation des cuisines centrales nécessite en outre une estimation précise des futurs besoins de production. Ainsi, la croissance de la population scolaire entraîne d'importants efforts d'extension des capacités de production. La cuisine centrale de **Nanterre (Hauts-de-Seine)**, construite en 1997, ne pourra pas servir les repas des trois groupes scolaires supplémentaires que la commune prévoit de construire d'ici 2025. Celle-ci devra étendre son équipement actuel pour un coût estimé à 819 000 €, en construire un nouveau pour un montant estimé à 5 M€, ou transférer la restauration scolaire à un

syndicat intercommunal ou à un tiers privé²⁰¹. *A contrario*, du fait de la baisse des effectifs scolarisés, d'autres communes supportent les surcoûts d'équipements surdimensionnés. Ainsi, la cuisine centrale de l'une des communes contrôlées, dont la population a diminué de 10 % entre 1999 et 2014, produit 2 200 repas par jour pour une capacité de 3 500.

Ces contraintes orientent le choix de gestion. Ainsi la commune de **Conflans-Sainte-Honorine** a choisi en 2018 de recourir à un marché public plutôt que de renouveler sa délégation de service public ce qui, outre le caractère déséquilibré du contrat, aurait contraint à réhabiliter la cuisine centrale, datant des années 1980, pour un montant de 1,2 M€.

II - La maîtrise du coût du service : un enjeu important et pourtant mal appréhendé

A - Un service au coût élevé mais souvent mal évalué

1 - Un coût élevé et variable d'une collectivité à l'autre

Les charges de fonctionnement des collectivités du bloc communal relatives à la restauration collective peuvent être évaluées à 5,3 Md€ en 2018²⁰². Elles concernent pour 85 % le secteur scolaire, périscolaire et extrascolaire. Constituées aux deux tiers de dépenses de personnels, elles représentent en moyenne 5,5 % des budgets principaux de ces collectivités et 7,6 % de ceux des seules communes. Elles ont progressé de 7,2 % entre 2013 et 2017 mais sont moins dynamiques depuis, en raison notamment du retour à la semaine scolaire de quatre jours.

S'y ajoutent les coûts d'investissement dont l'évaluation est rendue difficile par l'absence d'obligation pour les communes d'amortir les bâtiments administratifs et scolaires. Il apparaît néanmoins, lorsqu'ils peuvent être évalués, que ces investissements ont un impact significatif sur le prix de revient des repas. À **Blagnac (Haute-Garonne)**, par exemple, la réalisation d'une cuisine centrale pour un montant de 16,7 M€ a entraîné une hausse du coût du repas scolaire de 7,9 € à 11,50 €.

²⁰¹ Selon la commune, ces différents scénarios d'évolution font actuellement l'objet d'études pour en affiner le coût exact. Les chiffres ici indiqués sont ainsi susceptibles d'être actualisés.

²⁰² Estimation effectuée par la Cour à partir des comptes consolidés et des observations tirées des contrôles des chambres régionales des comptes.

En 2017, sur l'ensemble des collectivités contrôlées par les chambres, le coût moyen brut par repas produit, livré et servi, s'établissait à 7,33 €. S'il est peu différent pour la restauration scolaire et périscolaire et la petite enfance (7,3 €) et le portage de repas à domicile (7,8 €), il est en revanche sensiblement supérieur pour la restauration du personnel administratif (10,5 €). Ces moyennes recouvrent une grande variété de situations. Le coût brut par repas scolaire, périscolaire et de la petite enfance est ainsi de 5,87 € à **La Châtre**, de 8,29 € à **Albert** et de 13,70 € à **Bolbec (Seine-Maritime)**. S'agissant de la restauration du personnel, il va de 8,90 € à 14,46 € dans les collectivités contrôlées.

2 - Des écarts de coûts liés à la performance de la gestion

La dispersion des coûts peut être en partie liée à des contraintes sur lesquelles les gestionnaires n'ont qu'une marge de manœuvre limitée. En particulier, la couverture d'un territoire étendu peut avoir un impact significatif sur le coût du portage de repas à domicile.

Les taux d'encadrement des enfants, plus ou moins élevés dans la restauration scolaire, ont aussi une incidence budgétaire importante. Ils varient en effet sensiblement d'une commune à l'autre : tandis que la commune de **La Châtre** applique des taux d'un agent pour 14 enfants en maternelle ou 18 enfants en élémentaire, ils sont respectivement d'un pour 8 ou pour 16 à **Bolbec**. Or les coûts de service et de surveillance des cantines représentent 46 % de la masse salariale en moyenne sur le panel contrôlé.

Les écarts de coûts résultent majoritairement d'une plus ou moins grande maîtrise de la gestion du service, en particulier des ressources humaines. Certains services sont marqués par des inefficiences organisationnelles et une faible productivité, notamment dans le cadre de la gestion en régie. Dans les cuisines centrales en liaison froide, la productivité par agent observée sur le panel varie de 44 à 203 repas par jour.

Les situations de faible productivité peuvent s'expliquer, au moins partiellement, par le niveau élevé de l'absentéisme ou le non-respect fréquent de la durée annuelle réglementaire du travail de 1607 heures.

3 - Une évaluation incomplète des coûts par les collectivités

Malgré son coût élevé et variable d'une collectivité à l'autre, la restauration collective ne fait que rarement l'objet d'une évaluation financière consolidée par les organismes gestionnaires. Lorsqu'ils existent, les outils budgétaires et comptables adéquats ne sont qu'incomplètement utilisés. Tel est notamment le cas du service de restauration scolaire de la

commune de **Carcassonne (Aude)** qui fait l'objet depuis 2013 d'un budget annexe qui n'inclut cependant pas les dépenses de personnel. Conséquence de cette absence de vision globale, parfois au détriment de la qualité, les collectivités concentrent souvent leurs efforts d'économie sur les achats de matières premières ou de repas dont les coûts sont les plus aisément mesurables même s'ils ne contribuent en moyenne qu'à 23 % du prix de revient total.

Faute d'évaluation de la performance du service, le choix du mode de gestion est rarement réexaminé. En 2019, seulement 8 % des gestionnaires des communes et EPCI de plus de 30 000 habitants indiquent réfléchir à une modification du mode de gestion de leur service de restauration collective²⁰³. Or, si le prix de revient global est, en moyenne, relativement proche d'un mode de gestion à l'autre, le choix le plus pertinent dépend des spécificités de chaque collectivité. En l'absence d'outils d'analyse, elles peuvent opter pour des modes de gestion à l'efficacité contestable.

La méconnaissance des coûts par les gestionnaires publics les prive de références utiles au pilotage des services. L'établissement au niveau national d'un référentiel des coûts de la restauration collective pourrait les y aider. Une telle démarche supposerait que les collectivités développent un suivi fiable et consolidé des coûts de leur service.

B - Un service financé principalement par le contribuable

Les tarifs des repas, dont la fixation relève de la compétence de la collectivité gestionnaire, ne peuvent être supérieurs à leurs prix de revient²⁰⁴. Le tarif unitaire est en moyenne de 2,76 € dans le secteur scolaire avec des écarts importants et des modes de tarification variables : les tarifs de la cantine scolaire de **Villeneuve-d'Ascq (Nord)** dépendent du quotient familial, les plus bas étant de 0,72 € ; la commune de **Pont-sur-Seine (Aube)** a quant à elle instauré un tarif unique de 3,85 €.

²⁰³ Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux 2019 dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

²⁰⁴ Article R. 531-53 du code de l'éducation pour les tarifs des cantines scolaires, et article 147 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions pour les autres services publics administratifs à caractère facultatif.

La tarification est rarement corrélée à l'évolution du prix de revient réel du service. La politique tarifaire consiste ainsi fréquemment en des hausses régulières et homogènes, sans évaluation préalable. La participation de l'utilisateur au financement du service est par conséquent souvent très inférieure à son prix de revient. En moyenne nationale, tous types de restauration confondus, elle en représente 23 %, soit 1,69 € par repas. La part restant à la charge des collectivités est en partie sous-estimée car elle n'intègre pas les impayés. Conséquence de cette situation, plus des trois quarts du prix de revient d'un repas sont en moyenne financés par ces dernières et donc, *in fine*, par le contribuable et non par l'utilisateur.

Les coûts nets des recettes tarifaires sont eux aussi inégaux. Certaines collectivités ont procédé à des hausses tarifaires pour limiter l'impact de coûts de revient accrus, comme **Verneuil-sur-Avre (Eure)**, confrontée au tassement du nombre de repas servis, ou **Neufchâteau (Vosges)**. Au contraire, la commune de **Liévin** a baissé ses tarifs de restauration scolaire de 3,5 € à 2,5 € à la suite de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. D'autres collectivités sont parvenues à diminuer le coût net en maîtrisant les dépenses. Il est ainsi passé de 10,34 € en 2013 à 8,96 € en 2017 à **Saint-Étienne-du-Rouvray (Seine-Maritime)** en raison, entre autres, d'efforts de gestion. La commune de **Viry-Châtillon** a fait baisser le coût net du portage de repas de 11,24 € à 6,10 € grâce à une réorganisation du service.

C - De bonnes pratiques à encourager

Plusieurs marges de manœuvre existent pour améliorer la performance du service. Pour maîtriser les coûts et lutter contre le gaspillage, des collectivités ont mis en place des dispositifs de majoration du tarif pour réservation tardive ou de prépaiement des prestations. La commune de **Saint-Etienne** applique ainsi une majoration de 1,50 € pour les repas non commandés dans un délai préalable de deux jours ouvrés, qui concerne environ 30 000 repas par an. La commune d'**Yerres (Essonne)** a mis en place en 2014 un système de paiement dès le stade de la réservation des repas, divisant ainsi par deux le volume des impayés entre 2014 et 2018. La commune de **Liévin** a fait de même en 2018 et indique avoir concomitamment mis en place une majoration du tarif pour réservation tardive de repas.

Au vu des écarts de prix liés à l'approvisionnement en matières premières, allant de 1,40 € à 2,75 € pour les collectivités contrôlées, des marges de manœuvre existent aussi à travers la mutualisation des achats de denrées alimentaires et de repas. Des efforts accrus en la matière permettraient notamment de financer la transition vers des produits de qualité. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune de **Carcassonne** a adhéré à une centrale d'achat, bénéficiant de meilleures conditions tarifaires ainsi que d'une aide à la gestion des stocks pour éviter le gaspillage. De même, l'adaptation des modes d'organisation et des moyens du service constitue un levier d'économies. Dans un contexte de baisse du nombre de repas livrés à domicile, la **communauté de communes du Pays Bigouden (Finistère)** a réduit le nombre des tournées de sept à six et diminué ses effectifs. La commune de **Maubeuge (Nord)** envisage de regrouper des écoles pour réorganiser ses offices satellites et ainsi réduire ses coûts.

III - De nouvelles exigences de politiques nationales difficiles à satisfaire

A - La restauration collective au centre de priorités multiples

Si des exigences en matière de protection de la santé à travers l'équilibre nutritionnel et l'hygiène alimentaire, complétées par des recommandations facultatives, existent de longue date, les évolutions législatives de ces dernières années ont placé la restauration collective au centre de politiques nationales touchant à de nombreux domaines. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est ainsi venue imposer aux collectivités d'engager la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Les principales exigences de politiques nationales ont cependant été introduites par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim). Elles touchent notamment, en premier lieu, à l'amélioration de la qualité des repas et, incidemment, à la promotion de certaines filières agricoles relevant notamment de l'agriculture biologique. Son article 24 prévoit que les gestionnaires chargés d'une mission de service public devront servir au plus tard le 1^{er} janvier 2022 dans les restaurants collectifs dont ils ont la charge une part au moins égale à 50 % de produits répondant à des critères énumérés, dont la présence de labels de qualité. Les produits issus de l'agriculture biologique devront représenter 20 % de la valeur totale des produits servis.

Cette loi prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant les impacts budgétaires de ces dispositions et proposant des mesures pour les compenser, le cas échéant. Ce rapport a été remis en octobre 2019. Il devait également proposer aux gestionnaires concernés par ces objectifs des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement sur leur territoire, à la formulation des marchés publics et à la formation des personnels concernés avant le 30 octobre 2019.

Par ailleurs, les services de restauration scolaire doivent proposer à titre expérimental un menu végétarien au moins une fois par semaine. Ces services, ainsi que les services de restauration universitaire et à destination de la petite enfance doivent en outre cesser d'utiliser des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en plastique avant le 1^{er} janvier 2025.

La restauration collective constitue enfin un vecteur des politiques d'égalité sociale, notamment à travers la promotion de l'accès de tous les enfants à la cantine scolaire, auquel le Défenseur des droits a consacré un rapport en mai 2019²⁰⁵. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a annoncé en avril 2019 des mesures visant l'accès aux cantines scolaires au tarif de 1 € pour les populations les plus défavorisées des communes de moins de 10 000 habitants, les collectivités participantes recevant une aide de 2 € par repas. D'après le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, environ 3 400 communes et 500 intercommunalités sont concernées par cette mesure, qui représentera 9 M€ en 2020 pour l'État.

B - Des objectifs difficiles à atteindre par les seules collectivités

1 - Une fréquentation encore insuffisante des publics défavorisés

La vocation sociale du service de restauration collective est ancienne. Les collectivités y répondent généralement par des tarifs adaptés aux publics défavorisés. La moitié des communes disposant d'un service de restauration scolaire prennent déjà en compte la situation ou le revenu

²⁰⁵ Défenseur des droits, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination*, mai 2019.

familial comme critère tarifaire²⁰⁶ et vont fréquemment au-delà des orientations gouvernementales.

Cette politique ne suffit cependant pas toujours à garantir un accès égal à la cantine. Le taux de fréquentation de la restauration scolaire par les élèves des écoles primaires en zones d'éducation prioritaire est inférieur de 10 à 15 points à celui des élèves des autres écoles alors que les communes appliquent presque systématiquement des tarifs sociaux²⁰⁷. Ainsi, bien que la commune de **Maubeuge** ait baissé son tarif le plus bas de 1,9 € à 1 € en 2011, le nombre de repas consommés a diminué.

De même, la tarification sociale, fréquente pour le portage des repas à domicile dont les bénéficiaires les plus dépendants peuvent au surplus accéder aux aides des départements, n'attire qu'un faible nombre d'usagers. Dans le panel contrôlé, le nombre de repas servis à ce public a diminué de 4,9 % entre 2013 et 2017. Le **CCAS de Charleville-Mézières (Ardennes)**, dont les tarifs vont de 2,12 € à 7,51 €, l'a ainsi vu diminuer de 17 % au cours de la même période. Cette tendance s'observe aussi dans le cas du **CCAS de Cahors (Lot)** ou encore dans celui de la commune de **Villeneuve-d'Ascq**.

La fréquentation de la restauration collective par les publics les plus défavorisés ne résulte pas seulement, en effet, de la tarification du service ou des aides sociales apportées par les collectivités. D'autres facteurs jouent également un rôle, comme « *l'importance de la fratrie, l'âge de l'élève, la nationalité, la distance physique du domicile [...] ou la distance culturelle à l'institution pour les enfants issus de milieux peu favorisés* »²⁰⁸. Aussi, les priorités nationales en la matière dépassent largement les seuls outils entre les mains des collectivités pour parvenir aux objectifs recherchés.

2 - De nouvelles exigences en termes de qualité alimentaire

Des progrès ont déjà eu lieu en matière de recours accru aux produits de qualité. Environ 71 % des établissements publics de restauration collective et 79 % des établissements de restauration scolaire ont en partie

²⁰⁶ Union nationale des associations familiales, *Fiscalité et tarification des services publics locaux. Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et structures intercommunales*, 2014, p. 23-24.

²⁰⁷ Antoine Math, *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées. Un état des lieux des enjeux et des obstacles*, document de travail n° 01-2019 de l'Institut de recherches économique et social, janvier 2019.

²⁰⁸ *Ibid*, p. 29.

recours aux produits issus de l'agriculture biologique²⁰⁹. Plusieurs communes de l'échantillon ont fait ce choix parmi lesquelles celle de **Puteaux (Hauts-de-Seine)** qui a recours à des produits labellisés. En effet, de septembre à novembre 2018, tous les menus de ses crèches et écoles comportaient la présence d'au moins un aliment issu de l'agriculture biologique par jour (laitages, fruits, légumes). Les plats à base de viande bovine ou porcine présentent presque toujours un label de qualité.

Depuis la rentrée de 2019, le programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » est centré sur le financement de produits bénéficiant de labels de qualité, dont ceux issus de l'agriculture biologique. La France dispose à ce titre d'une enveloppe de 35 M€ par an.

Dans le panel des collectivités contrôlées, la proportion reste cependant en deçà des objectifs imposés à compter de 2022 par la loi EGalim. Les collectivités ont adapté en conséquence leurs contrats de délégation de service public, d'achats de repas ou de denrées alimentaires mais elles se fixent encore des cibles inférieures. Au surplus, elles ne contrôlent encore que trop rarement la mise en œuvre effective des prescriptions des contrats. Certaines collectivités ont cependant déjà atteint ou dépassé ces objectifs, comme par exemple la **communauté urbaine d'Alençon (Orne)**, les communes de **Saint-Étienne-du-Rouvray** et de **La Châtre**. Dans le cadre d'un plan stratégique élaboré depuis plus de dix ans, la commune de **Saint-Etienne** a mis en place une offre qualitative élevée, avec 80 % des repas composés à base de produits issus de l'agriculture biologique.

De nombreuses collectivités affichent en outre la volonté de s'approvisionner davantage auprès de producteurs locaux. Les règles de la commande publique permettent désormais la prise en compte de critères relatifs aux modalités de distribution, dont notamment les externalités environnementales du cycle de vie du produit et l'inscription dans un circuit court. Cependant, malgré leur apparente proximité, ces notions ne sont pas synonymes d'approvisionnement local. En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'implantation géographique des candidats dans l'attribution des marchés.

Les dispositions de la loi EGalim ne permettent pas davantage de déroger à cette règle. Ainsi, l'appellation d'origine et l'indication géographique peuvent figurer parmi les critères pris en compte pour l'application de l'objectif de 50 % de produits de qualité introduit par cette loi. Les acheteurs publics ne peuvent pour autant imposer une appellation particulière ou une indication géographique précise.

²⁰⁹ Agence Bio / CSA Research, *Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective*, octobre 2018.

Circuits courts, développement durable et approvisionnement local dans les règles de la commande publique

Le cadre légal applicable aux achats publics de denrées alimentaires a évolué au cours des dernières années. Depuis le décret du 25 août 2011, les acheteurs publics peuvent ainsi valoriser, parmi les critères de sélection des offres, l'approvisionnement en circuits courts, défini comme la vente avec au plus un intermédiaire entre le producteur et le consommateur. En outre, la réforme des règles de l'achat public d'avril 2016 a introduit la possibilité pour les acheteurs de prendre en compte le coût du cycle de vie, incluant notamment les externalités environnementales.

Ces dispositifs ne permettent pas d'introduire des critères de sélection fondés sur l'implantation géographique des candidats. La notion de circuit court est en effet indépendante de la distance séparant le producteur du consommateur. La prise en compte du cycle de vie suppose le calcul effectif de son coût et ne peut simplement servir à favoriser les candidats implantés localement. Des critères de choix fondés sur la localisation géographique seraient contraires aux principes de liberté et d'égalité d'accès aux marchés publics, notamment inscrits dans le droit européen de la commande publique.

Encourager l'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux suppose donc de passer les marchés de telle sorte que ces derniers soient à même d'y répondre. En particulier, un découpage en lots précis les rend plus accessibles à des exploitations de petite taille. Cette démarche peut être facilitée par la consultation du milieu économique concerné ou la réalisation d'études de marché préalablement à l'élaboration du cahier des charges.

L'achat direct auprès de producteurs requiert en tout état de cause de passer de nombreux marchés dont la prévision et le suivi ne sont pas aisés. Ainsi, la commune de **Tours (Indre-et-Loire)** a passé en 2010 un marché à bons de commande de denrées alimentaires de 40 lots, renouvelé en 2014 avec 57 lots. Pour près de la moitié, le montant minimum n'a pas été atteint ou le montant maximum a été dépassé sur plusieurs exercices.

Les collectivités ne constituent par ailleurs pas nécessairement des clients privilégiés par les producteurs. La candidature à l'attribution d'un marché public peut se révéler complexe pour eux et les besoins de la restauration potentiellement trop ponctuels, insuffisants en volume ou décalés par rapport à la saison de production. Ces difficultés peuvent être particulièrement marquées pour les denrées répondant aux critères spécifiques de qualité prévus par la loi du 30 octobre 2018, et notamment celles issues de l'agriculture biologique.

Enfin, la capacité des services à proposer des menus de substitution est variable alors que la loi du 30 octobre 2018 prévoit d'expérimenter un menu végétarien par semaine. Certaines communes ont cependant déjà mis en œuvre une telle pratique, à l'instar de la commune d'**Yerres** qui propose quotidiennement, depuis 2017, un menu végétarien de substitution dans ses restaurants scolaires.

3 - Les résultats contrastés de la lutte contre le gaspillage

Des dispositions contre le gaspillage alimentaire ayant été édictées depuis 2015, des actions ont parfois été engagées, consistant notamment à rendre obligatoire la commande anticipée de repas ou à en réduire le nombre de composantes. La commune de **Maubeuge** a réussi à diminuer le nombre de repas perdus de 4,7 % de la production en 2014 à 0,7 % en 2017. Rares sont cependant les collectivités à avoir adopté une démarche formelle, pourtant prévue par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui toutefois n'a pas instauré de sanction sur ce point.

Ce phénomène est rarement mesuré de façon précise. Il est souvent sous-estimé et constitue une importante source potentielle de réduction des coûts. Ainsi, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie²¹⁰, le taux de perte et de gaspillage s'élève à 20 % en restauration collective alors qu'il est estimé à 9 % par les gestionnaires. Cette proportion est parfois plus élevée encore, comme à **Béziers** où elle était estimée à 40 % des volumes produits dans le cadre de la restauration scolaire en 2016.

C - La nécessaire mise en place d'indicateurs de suivi

La performance des services de restauration collective n'étant que peu suivie, les résultats obtenus dans les domaines concernés par ces nouvelles réglementations sont rarement connus. Au niveau national, les seules données disponibles en la matière proviennent d'estimations fournies par les acteurs eux-mêmes et rassemblées sur la base de sondages.

²¹⁰ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, mai 2016, p. 136.

Ainsi, alors que les pouvoirs publics considèrent la restauration collective comme un levier de la transition écologique, aucune donnée nationale ne permet d'estimer précisément la proportion des produits issus de l'agriculture biologique servis dans les lieux de restauration collective, pas plus que de ceux répondant aux divers critères qualitatifs fixés par la loi du 30 octobre 2018, ou encore la proportion de repas végétariens servis.

Dans ces conditions, il est difficile d'anticiper le coût prévisionnel pour les collectivités de la mise en conformité de leurs services alors que certaines exigences, dont l'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique ou l'abandon des contenants alimentaires en plastique, seront longues à satisfaire et potentiellement onéreuses.

L'élaboration d'indicateurs nationaux synthétiques paraît être une condition nécessaire à la bonne évaluation par les pouvoirs publics de l'atteinte des objectifs fixés par la loi. Dans ce cadre, le ministère de l'agriculture travaille actuellement avec le Conseil national de la restauration collective, instance créée en 2019 et regroupant les parties prenantes du secteur, à l'élaboration d'un dispositif de suivi national des taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité tels que définis par la loi EGalim. Cette mise en place devra être accompagnée d'un suivi fiable par les collectivités.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Représentant une charge budgétaire importante, le service communal de restauration collective est caractérisé par la diversité de ses usagers et de ses modes de gestion. Il reste encore principalement assuré au niveau communal, alors que des mutualisations intercommunales, notamment au niveau des achats, permettraient de mieux maîtriser les coûts. Devant de longue date répondre aux attentes d'un public varié et se conformer à un cadre normatif strict, il se trouve désormais au centre de priorités nationales touchant à la qualité de l'alimentation, à la préservation de l'environnement, à l'inclusion sociale et au développement de filières agricoles. La poursuite simultanée de ces divers objectifs peut se révéler difficile pour les collectivités gestionnaires, notamment au regard de la nécessaire maîtrise de leurs dépenses.

Si des leviers d'amélioration de la gestion existent, la réponse à ces attentes dépasse les seules collectivités. Elle suppose une collaboration entre l'État et l'échelon local, notamment dans la mise en place d'outils permettant un suivi précis de l'atteinte des objectifs fixés par les dernières évolutions législatives.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Aux collectivités du bloc communal :

- 1. développer la mutualisation des fonctions support nécessaires à la restauration collective, notamment celle des achats.*

Aux collectivités et à l'État :

- 2. établir un référentiel des coûts de la restauration collective, pour offrir aux gestionnaires publics locaux des outils permettant un meilleur pilotage de ce service ;*
 - 3. mesurer l'atteinte des objectifs chiffrés de la loi du 30 octobre 2018.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	258
Réponse du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	259
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	261
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	263
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	264
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France	265
Réponse de la présidente de Villes de France.....	266
Réponse du président de l'Association des petites villes de France	268
Réponse du président de l'Association nationale des responsables de la restauration territoriale (AGORES).....	270
Réponse du maire de la commune d'Aurillac.....	274
Réponse du maire de la commune de Béziers.....	279
Réponse du maire de la commune de Brest	282
Réponse du maire de la commune de Carcassonne	283
Réponse du maire de la commune de Conflans Sainte-Honorine.....	285
Réponse du maire de la commune de Liévin	286
Réponse du maire de la commune de Maubeuge.....	287
Réponse du maire de la commune de Moulins	290
Réponse du maire de la commune de Saint-Étienne	292
Réponse du maire de la commune de Verneuil-sur-Avre	293
Réponse du maire de la commune de Villeneuve-d'Ascq	293
Réponse du président du Centre communal d'action sociale de Charleville-Mézières.....	294
Réponse du maire de la commune de Montauban	295
Réponse du président du Centre communal d'action sociale de Villeneuve-d'Ascq.....	296

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'économie et des finances
Président de France urbaine
Président de l'Association des maires de France
Président de la fédération des entreprises publiques locales
Président de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud
Maire de la commune d'Albert
Maire de la commune de Blagnac
Maire de la commune de Bolbec
Maire de la commune de Cambrai
Maire de la commune de Dunkerque
Maire de la commune de La Châtre
Maire de la commune de Lens
Maire de la commune de Lucé
Maire de la commune de Nanterre
Maire de la commune de Neufchâteau
Maire de la commune de Noyal-Châtillon-sur-Seiche
Maire de la commune de Pont-sur-Seine
Maire de la commune de Puteaux
Maire de la commune de Roussillon
Maire de la commune de Saint-Etienne-du-Rouvray
Maire de la commune de Tours
Maire de la commune de Viry-Châtillon
Maire de la commune de Wimereux
Maire de la commune de Yerres
Président du SIVU CO.CLI.CO
Présidente du SIVU SIRESCO
Présidente du SIVU SIRMC
Maire de la commune de Montivilliers

Président du Centre communal d'action sociale de Cahors

Président de la Communauté urbaine d'Alençon
--

Destinataire ne souhaitant pas apporter de réponse

Président de l'Association des maires ruraux de France
--

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Ce chapitre est issu des contrôles réalisés par 10 chambres régionales des comptes auprès de 83 communes ou établissements publics communaux.

Les communes proposent des services de restauration collective majoritairement aux enfants en bas âge accueillis dans les crèches et aux élèves du premier degré dans le cadre de la restauration scolaire. Ces services peuvent s'adresser aussi aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap à travers le portage de repas à domicile. Ils peuvent enfin bénéficier aux agents territoriaux.

Ces services sont pleinement concernée par le Plan national nutrition santé (PNNS), lequel a pour finalité d'améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population, en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs, la nutrition, c'est-à-dire à la fois l'alimentation et l'activité physique. Il s'inscrit dans la politique de santé gouvernementale portée par la stratégie nationale de santé 2018-2022 et le Plan « priorité prévention ». Le PNNS prévoit en particulier d'assurer la montée en gamme de la restauration collective par un objectif d'approvisionnement à 50 % de produits bio, durables et de qualité d'ici 2022 et par la promotion du Nutri-Score. 35 millions d'euros annuels de financement européen seront consacrés à la montée en gamme des produits destinés à la restauration collective scolaire.

Sur la base des nouvelles recommandations alimentaires du PNNS, les recommandations nutritionnelles en restauration collective seront mises à jour d'ici à 2021 dans le cadre des travaux du Conseil national de la restauration collective. Pour la restauration scolaire en particulier, l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité des repas sera revu sur la base des nouvelles recommandations alimentaires.

S'agissant du portage de repas à domicile, il est important d'offrir aux personnes âgées et aux personnes handicapées qui en bénéficient un service garantissant la qualité nutritionnelle des repas et la diversité des menus à des tarifs modérés.

Vous évoquez les freins à l'accès à la restauration collective pour certains publics. Dans le cadre de l'école inclusive, un des objectifs majeurs est d'ouvrir la restauration scolaire aux élèves en situation de handicap. De ce point de vue, l'application de tarifs différenciés selon la commune d'origine, alors que la fréquentation de l'école pour les élèves concernés est liée à l'implantation du dispositif de scolarisation adaptée, a parfois été évoquée comme un frein potentiel.

Les recommandations de la Cour visent à renforcer l'efficacité de la gestion des services de restauration collective gérés par les communes et par les CCAS notamment par une simplification des modalités de gestion et d'achats. Comme le souligne le rapport, le recours à l'externalisation ou à la délégation de service à des opérateurs privés comporte des risques pouvant avoir des impacts négatifs sur la qualité des produits et une augmentation des tarifs pour les usagers. Sur ce dernier point, il conviendrait de rappeler l'intérêt, pour la puissance adjudicatrice, de mettre en œuvre un contrôle réel et efficace de l'exécution des prestations, qui s'accompagne de dispositifs de sanction dans les contrats, moyens essentiels de régulation des dysfonctionnements et de responsabilisation des prestataires dans le cadre de la commande publique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

Vous m'avez adressé le chapitre au rapport public annuel 2020 élaboré au terme d'une enquête conduite par douze chambres régionales des comptes sur la gestion de la restauration collective, au sein d'un panel de 82 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017 aux élèves des écoles primaires et aux personnes âgées.

Je souhaite remercier la Cour des comptes pour ce travail important sur une question à laquelle j'accorde une particulière attention. Si je rejoins les conclusions et recommandations de ce rapport, je souhaite toutefois souligner plusieurs actions conduites par l'État que j'ai fortement soutenues, qui impliquent mon département ministériel, et qui ont pour objet d'améliorer la fréquentation des services de restauration des élèves du premier comme du second degré.

*La première de ces actions concerne **les petits déjeuners gratuits**.*

Aujourd'hui, 13 % des enfants scolarisés en réseau d'éducation prioritaire (REP et REP+) arrivent à l'école sans avoir pris un petit déjeuner.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, la mise en place de petits déjeuners gratuits a été mise en œuvre dans les écoles des territoires les plus fragilisés. Expérimenté durant l'année scolaire 2018-2019 dans près de 100 communes de 25 départements et étendu à tous les départements à la rentrée 2019, le dispositif concernera 100 000 élèves en 2019-2020. Le pilotage de la mesure est assuré par le ministère de l'Éducation Nationale

et de la Jeunesse grâce aux directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN). Elle est destinée aux écoles volontaires de tous les territoires dans lesquels un besoin social est identifié – qu'il s'agisse de zones REP et REP+, mais aussi, par exemple, de quartiers de la politique de la ville (lorsqu'ils ne sont pas intégrés à l'éducation prioritaire) et de certaines zones rurales.

La mise en place de la gratuité des petits déjeuners repose sur les principes suivants :

- ils doivent être équilibrés et de qualité ;*
- servis dans le respect des règles de sécurité et d'hygiène alimentaire ;*
- ouverts à tous les enfants ;*
- et accompagnés d'une action d'éducation à l'alimentation et d'une sensibilisation des parents au rôle du petit déjeuner.*

*Le budget consacré à la mesure s'élève à **5 M€ en 2019**. Il atteindra **12 millions d'euros en année pleine**, dès 2020. Cette mesure s'inscrit dans une stratégie globale de prévention et de lutte contre la pauvreté dont les mesures sont principalement portées par le programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

*La deuxième mesure est la **cantine à 1 euro**.*

Avec la mesure « cantine à 1 € », l'État prévoit d'aider certaines communes à mettre en place des tarifs plus bas pour la cantine. Les familles en difficulté de ces communes ne paieront ainsi pas plus de 1 euro pour un repas à la cantine de l'école.

*Assurer aux familles un déjeuner pour 1 euro maximum, c'est **garantir aux enfants de manger au moins un repas complet et équilibré par jour. Cela améliore leur concentration, ce qui est indispensable pour bien apprendre**. C'est aussi une façon d'être sûr que tous les enfants apprennent dans de bonnes conditions.*

Cette mesure concerne l'école primaire et s'adresse aux enfants des familles qui ont les revenus les plus modestes. Ils sont deux fois plus nombreux à ne pas manger à la cantine que les enfants des familles dont les revenus sont plus hauts. Elle cible ainsi les territoires les plus fragiles, les moins susceptibles d'assumer seuls le coût d'une tarification sociale.

C'est une mesure proposée et non imposée par l'État : elle n'est donc pas obligatoire, la commune doit être volontaire pour sa mise en place.

L'État aide les familles en versant, aux communes volontaires, 2 € à la place de la famille. Ainsi chaque repas est facturé 1 € maximum à la famille, alors qu'il coûte habituellement environ 3 € à la famille.

Depuis le 1^{er} avril 2019, 3 400 communes et 500 communes regroupées reçoivent cette aide de l'État ; ce qui représente un budget d'environ 5 M€ en 2019 et environ 9 M€ en 2020 pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du ministère chargé des affaires sociales.

La troisième mesure, introduite dans la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, est une disposition technique qui sécurise juridiquement la possibilité de déduire les frais de demi-pension de la bourse perçue par les lycéens boursiers.

Cette mesure évite aux familles des élèves boursiers de régler les frais de demi-pension par avance en début de trimestre alors que la bourse n'est versée aux familles qu'à la fin de chaque trimestre.

Ce dispositif avait été mis en place pour les bourses de collège par la loi en 1998 et il avait été alors constaté une hausse de la fréquentation des cantines. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité l'inscrire pour les boursiers des lycées dans la loi pour une école de la confiance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel de 2020 relatif à la maîtrise des coûts de la restauration collective du bloc communal.

Comme le souligne la Cour, la restauration collective constitue une charge financière importante pour le bloc communal dont le pilotage s'avère tout particulièrement complexe. La restauration collective s'inscrit au cœur des politiques publiques relatives à l'amélioration de la qualité des repas, à la mise aux normes des cuisines centrales, à la lutte contre la pauvreté et à l'inclusion sociale, à la participation à la transition énergétique, ou encore au soutien de l'agriculture biologique.

Cette situation appelle la mise en œuvre de mesures pour améliorer la gestion et maîtriser davantage les coûts, structurellement en hausse, compte tenu des engagements en termes de qualité des repas et de respect de normes de plus en plus exigeantes comme la fin de l'utilisation des ustensiles en plastique dans la restauration « petite enfance, scolaire et universitaire » au 1^{er} janvier 2025.

La Cour observe, tout d'abord, que les services de restauration collective disposent de capacités d'amélioration de leur performance de gestion, notamment s'agissant des dépenses de personnels. En effet, les charges de fonctionnement du bloc communal ont pu être évaluées au total à 5,3 Md€ en 2018 soit en moyenne 7,6 % du total des budgets principaux des communes et 5,5 % des budgets du bloc communal dont environ 66 % de dépenses de personnels. Le rapport relève la faible productivité dans certaines communes, le taux d'absentéisme parfois élevé et une durée annuelle effective du temps de travail inférieure à 1 607 heures.

Par ailleurs, les personnels de restauration collective se caractérisent par une faible qualification et une surreprésentation des emplois à temps partiel.

Le Gouvernement a souhaité redonner des marges de manœuvre aux employeurs locaux dans le cadre de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique. Celle-ci prévoit la suppression progressive des régimes dérogatoires à la durée réglementaire annuelle du travail dans les collectivités, qui peut concerner tout particulièrement les services de restauration collective. Elle encadre par ailleurs le droit de grève afin d'éviter les arrêts de travail uniquement lors du service de restauration entre 12h et 14h. Cette évolution du cadre législatif pourrait ainsi permettre au bloc communal de générer des gains de productivité dans un contexte de renforcement des normes de sécurité et de qualité alimentaires.

La Cour considère que la maîtrise du coût de ces services, qui a augmenté de 7,2 % entre 2013 et 2017, est un levier prioritaire d'optimisation de gestion dans un contexte de hausse structurelle des dépenses. Cette maîtrise s'inscrit dans le cadre plus général des contrats entre l'État et les collectivités territoriales, prévus dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui constituent un outil adapté. Ce dispositif permet d'accompagner les collectivités dans la poursuite de leurs efforts et dans l'encadrement des évolutions des charges de fonctionnement en contrepartie d'une visibilité sur le niveau des concours financiers attribués par l'État.

Enfin, la Cour recommande à l'État et aux collectivités la mise en œuvre de référentiels de coûts de la restauration collective comme instruments visant à harmoniser et à piloter de manière plus efficace des pratiques de gestion hétérogènes. Dans le cadre de la loi du 30 octobre 2018, dite EGALim, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation travaille actuellement avec le Conseil national de la restauration collective, instauré en 2019, à des indicateurs nationaux synthétiques afin de suivre les objectifs normatifs de la loi. Cette démarche devrait être élargie au suivi des coûts de fonctionnement et d'investissement du secteur. Le Gouvernement encourage

cette initiative de production de données objectives à l'échelle nationale afin d'accompagner les services du bloc communal dans une meilleure évaluation des coûts par des indicateurs de suivi opérationnels.

Ainsi, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale vient de rendre son analyse des coûts locaux des politiques scolaires et périscolaires, à l'invitation de la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales 2018. Cette initiative s'inscrit dans un projet plus large de développement d'un dispositif d'information et de préconisation intégré à l'échelle nationale sur des référentiels de coûts standards afin d'optimiser les performances de gestion du secteur local. Le gouvernement souhaite poursuivre dans cette voie.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce chapitre n'appelle pas d'observations de la part de mon ministère sur le fond des trois recommandations formulées par la Cour.

Deux remarques peuvent cependant être apportées.

1/ La recommandation n° 1 formulée par la Cour « Aux collectivités du bloc communal : développer la mutualisation des fonctions support nécessaires à la restauration collective, notamment celles des achats » relève de la bonne pratique des collectivités dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

Elle fait écho aux travaux conduits par la Direction générale des collectivités locales, qui vient d'actualiser un guide des coopérations à l'usage des collectivités territoriales et de leurs groupements, mis en ligne sur son site internet en juillet 2019.

2/ Concernant la recommandation n° 2 « Aux collectivités et à l'État : établir un référentiel des coûts de la restauration collective, pour offrir aux gestionnaires publics locaux des outils autorisant un meilleur pilotage de ce service », il convient d'observer que les services publics locaux étant divers en la matière (établissements publics d'accueil du jeune enfant, écoles, collèges, lycées, établissements d'hébergement pour l'autonomie des personnes âgées, foyer publics de l'aide sociale à l'enfance,...), le référentiel devra être conçu en interministériel et en liaison avec les associations d'élus locaux (AMF, ADF, notamment).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

L'économie générale de ce projet de chapitre correspond bien aux éléments observés concernant la gestion de la restauration collective par les collectivités et aux constats figurant dans le rapport du Gouvernement qui a été remis au Parlement le 18 octobre 2019 concernant les impacts budgétaires des objectifs d'approvisionnement en produits durables et de qualité fixés par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGalim », pour la restauration collective d'ici au 1^{er} janvier 2022. Il mentionne, comme le projet de chapitre, la nécessité d'améliorer les dispositifs de suivi des approvisionnements et des dépenses. Il indique également que les objectifs d'approvisionnement engendreront des coûts supplémentaires si les leviers d'économie existants ne sont pas activés.

À cet égard, les mesures mises en place à la suite des États Généraux de l'Alimentation de 2017 et de la loi EGalim devraient favoriser l'activation de ces leviers d'économie. Les démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire seront généralisées et devront être précédées de l'élaboration d'un diagnostic. La loi EGalim prévoit, par ailleurs, que les gestionnaires des restaurants collectifs proposent un plan de diversification des protéines et qu'un menu végétarien soit proposé chaque semaine dans la restauration scolaire. La diversification des protéines et l'adaptation des grammages devraient permettre de générer des économies.

En outre, comme le mentionne le projet, le dispositif du programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » est modifié depuis la rentrée scolaire 2019-2020 pour accompagner notamment la mise en œuvre de la disposition de la loi EGalim relative à l'approvisionnement de la restauration collective en permettant de soutenir financièrement la distribution de fruits, légumes, lait et produits laitiers biologiques ou sous autres signes d'identification de la qualité et de l'origine sur le temps du déjeuner.

En ce qui concerne les 2 recommandations adressées aux collectivités et à l'État, figurant dans le projet de chapitre, elles sont cohérentes avec les constats de l'enquête. La deuxième recommandation, qui consiste à établir un référentiel des coûts, semble cependant prématurée.

En effet, un tel référentiel impliquerait au préalable qu'un suivi fin de ces coûts soit effectué au niveau des structures afin de disposer de données de référence. Ainsi, il serait préférable, à ce stade, de remplacer cette recommandation par une recommandation aux collectivités d'effectuer un suivi des coûts des approvisionnements par catégories de produits au niveau des structures. Ce qui permettra par ailleurs d'assurer le suivi dans la mesure visant les 50 % d'approvisionnement de produits bio, durables ou sous SIQO.

La troisième recommandation, qui consiste à mesurer l'atteinte des objectifs chiffrés de la loi EGalim, s'inscrit pleinement dans les actions de mon Ministère. En effet, mes services travaillent actuellement avec le Conseil National de la Restauration Collective, instance regroupant l'ensemble des parties prenantes du secteur de la restauration collective, à l'élaboration d'un dispositif de suivi national des taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité, tels que définis par la loi EGalim, qui puisse être opérationnel à partir de l'entrée en vigueur de ces seuils. Il reposera sur les données déclarées par les personnes morales responsables de la gestion des restaurants collectifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

L'activité de restauration collective concerne principalement la restauration scolaire souvent gérée à l'échelle communale. Toutefois, on observe que se développent au sein de nombreux territoires des services de portage de repas à domicile qui viennent en complément de cette activité principale.

Les services de portage des repas à domicile sont de plus en plus gérés pour leur part, à l'échelle intercommunale en lien avec les Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). On compte actuellement (enquête UNCAS de 2016) près de 400 CIAS aux activités diversifiées.

Les recompositions des périmètres intercommunaux ont donné lieu à une certaine extension de cette activité permettant une amélioration du service public en direction des personnes fragiles mais aussi permettant de créer du lien social sur des intercommunalités au territoire géographiquement étendu.

En outre, les intercommunalités, pour rendre ces services opérationnels ou faciliter les transferts de compétences lorsque qu'un service réexistait à l'échelle communale ont eu recours à toute la panoplie offerte par le législateur : services communs, prestations de services,

services partagés... Cette approche partagée de la gouvernance et de la mise en œuvre a permis de mieux maîtriser les coûts des services de restauration collective. En effet, les charges de personnel pèsent structurellement fortement sur le coût de ces services.

Ainsi, la restauration scolaire figure au programme de nombreux schémas de mutualisation. La perspective de rendre ces derniers facultatifs est à ce titre préoccupante.

Un passage à une gestion intercommunale est aussi l'occasion de remettre à plat l'organisation de ces services et de remettre à niveau les équipements (cuisine centrale, gestion chaude ou froide) qui font appel à des investissements importants. C'est aussi l'occasion pour revoir et mettre en cohérence les grilles tarifaires existantes.

À ce titre, le projet de réforme fiscale imposera, pour certains territoires, de revoir les équilibres entre les recettes fiscales nouvelles et les produits liés à la facturation aux usagers qui participent pour partie à l'équilibre financier de ces services.

À noter également, les nombreuses contraintes normatives qui pèsent sur la gestion des services de restauration collective en matière d'encadrement, de normes d'hygiène, nutritionnelles, environnementales...

L'AdCF partage les conclusions et recommandations concernant le développement de la mutualisation des fonctions support et notamment des centrales d'achat, la définition de référentiels de coûts qui permettrait aux gestionnaires d'améliorer le pilotage de ses services.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France – qui rassemble les maires de villes de plus de 10 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités – défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier pour cette seconde partie de mandature du programme « Action cœur de ville ».

Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport relatif à la gestion de la restauration collective par le bloc communal. Sur le fond, nous souscrivons à la plupart de vos constats, à savoir que la restauration collective est un service public essentiellement géré à l'échelon communal, et qu'au niveau de ses modes de gestion, ce service est encore en grande majorité géré en régie, même si des modes de gestion mixtes ont eu tendance à se développer au cours des dernières années.

Le développement de la gestion de ce service sous la forme de délégation de service public – pour la production d'une quantité de repas significative (à partir d'une production journalière de plus de 500 repas) – est effectivement une source de confort pour les exécutifs locaux, qui doivent faire face à l'évolution permanente de la législation en matière d'hygiène et de sécurité, et de normes alimentaires.

En coût brut, le niveau de prix d'un repas se situe dans une fourchette comprise entre 8 et 12 euros pour nos villes adhérentes, sur la base de notre dernière bibliothèque de tarifs. Ce prix doit normalement être corrélé avec la qualité des repas (importance ou non d'aliments bio), mais il dépend aussi des infrastructures (ancienneté ou non de la cuisine-centrale, conditions de livraison...), du ratio de personnes encadrant les élèves pendant leur temps de repas, de la tarification sociale mise en œuvre pour certains publics, et du niveau de recouvrement des repas dus par les familles.

Les leviers pour agir sur le dimensionnement de l'effectif de personnel d'encadrement du temps de repas sont, pour Villes de France, de plusieurs ordres : la limitation du nombre de rationnaires par des règles strictes d'inscription ; la mise en place un dispositif d'inscription en cantine qui permette un ajustement prévisionnel du personnel d'encadrement nécessaire (en effet, les dispositifs d'inscription en cantine les plus souples pour les parents conduisent bien souvent la collectivité à prévoir du personnel de surveillance dimensionné en fonction de la capacité maximale d'accueil alors que l'effectif d'enfants réellement présent sera peut-être inférieur), ou encore l'adaptation du taux d'encadrement à la réalité de la prestation assurée, sachant qu'une prestation de surveillance active des enfants est réaliste avec a minima un adulte encadrant pour 15 à 20 enfants de maternelle et un adulte encadrant pour 25 à 35 enfants de primaire.

En ce qui concerne la promesse de l'exécutif de mettre en œuvre le repas scolaire à 1 euro, Villes de France a eu l'occasion de regretter l'absence de concertation et d'évaluation du coût de cette mesure, et déplore vivement le mécanisme de compensation qui va être mis en œuvre dans le cadre du prochain PLF, puisque le système mis en œuvre ne concernera que les communes bénéficiaires de la DSR, soit la plupart des communes de moins de 10 000 habitants, ce qui pénalise une nouvelle fois les villes qui ont proportionnellement plus de scolaires par rapport à leur population totale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

J'ai pris connaissance, avec grand intérêt, de ce chapitre et je souhaitais vous faire part de quelques observations.

La restauration collective est une compétence facultative des communes. Elle peut le cas échéant être déléguée aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre. Chaque année, les collectivités du bloc communal servent 720 millions de repas. La restauration scolaire représente l'écrasante majorité des repas servis. Certaines communes ont également fait le choix de développer des services de restauration collective au bénéfice des personnes âgées, notamment dans des EHPAD et des résidences seniors.

Je souhaite d'abord souligner que la mise en œuvre de cette compétence facultative par les collectivités locales est globalement une réussite. Les communes et les EPCI parviennent, malgré des contraintes fortes et quel que soit le mode de gestion choisi, à garantir l'accessibilité de ce service public à tous, à proposer des repas variés et de qualité tout en respectant scrupuleusement les normes sanitaires et les règles de sécurité alimentaire.

Le choix du mode de gestion (régie, délégation de service public ou marché public) et le choix de l'intercommunalisation doivent, de notre point de vue, continuer à appartenir aux maires. Tous les modes de gestions comportent des avantages et des inconvénients (risque budgétaire, encadrement et gestion des ressources humaines...). Les maires sont les mieux à même pour opérer ce choix et opter pour le mode de gestion le plus adapté aux spécificités du territoire, et le plus efficace au regard des objectifs poursuivis par la collectivité, du coût et des risques financiers.

Comme le souligne très justement votre rapport, ces dernières années, plusieurs mesures gouvernementales et législatives (loi Egalim notamment) sont venues s'imposer aux communes dans la mise en œuvre de la restauration collective. Ces mesures sont pour certaines imposées aux collectivités, pour d'autres proposées et relèvent du volontariat.

Il s'agit de mesures visant à favoriser l'éducation au goût, à lutter contre la pauvreté, à développer l'approvisionnement en circuits courts ou encore à augmenter la part d'aliments issus de l'agriculture biologique et/ou durable.

Cette inflation normative et l'intérêt de l'État pour la restauration scolaire, confirment l'importance croissante de ce service public dans le quotidien des français, notamment des enfants.

L'Association des Petites Villes de France partage, bien évidemment, les objectifs poursuivis par les mesures citées précédemment.

Cependant, l'APVF est également attachée au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ces mesures ont pu, parfois, complexifier la mise en œuvre de la restauration collective dans certaines communes et bousculer les modes d'organisation qui pré-existaient. S'agissant d'une compétence facultative des communes, l'APVF souhaite que les collectivités territoriales conservent des marges de manœuvre et d'appréciation dans la mise en place de ces mesures au regard des contraintes auxquelles elles doivent faire face sur leurs territoires.

De plus, l'APVF souhaite que ces mesures, lorsqu'elles font peser des charges nouvelles sur les collectivités, soient intégralement compensées par l'État. Or, nous constatons que cela n'est pas systématiquement le cas.

À titre d'exemple, l'APVF se félicite que le gouvernement ait mis en place un dispositif incitatif, basé sur le volontariat, sur la tarification sociale des cantines. Nous regrettons cependant que les aides mises en place ne compensent que très partiellement le coût du repas et qu'il n'existe aucune garantie de maintien de ces aides dans le temps. De même, ce dispositif ne prend pas en compte les éventuels effets d'aubaine que pourraient engendrer la mise en place d'une tarification sociale par une commune, ni ses conséquences éventuelles en matière d'investissement.

Comme le souligne votre rapport, les collectivités réalisent chaque année des investissements considérables pour améliorer la qualité du service rendu. Des possibilités de mutualisation existent sans doute, mais elles ont, pour beaucoup d'entre elles, déjà été explorées par les collectivités. Le choix de l'intercommunalisation peut-être une piste, mais il n'est pas adapté à tous les territoires et doit se faire en accord avec l'ensemble des maires concernés. De plus nous devons être particulièrement vigilants à ce que certaines mutualisations ne conduisent pas à une dégradation du service pour les usagers.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE
DES RESPONSABLES DE LA RESTAURATION TERRITORIALE
(AGORES)**

Des modes de gestion multiples :

La restauration collective territoriale à la charge des communes regroupe aujourd'hui des prestations très diverses de la petite enfance au portage de repas à domicile en passant par la restauration des cantines scolaires du premier degré. Si cette diversité est source de complexité pour sa mise en œuvre, elle n'en demeure pas moins essentielle pour répondre aux attentes et besoins spécifiques de chaque type de convives. Cette restauration est porteuse d'enjeux majeurs de santé publique, d'éducation, de citoyenneté et d'égalité sociale.

Comme il a été relevé par la Cour des comptes, les modes de gestion sont multiples, cette situation est liée à la taille des communes, des établissements scolaires, de la fréquentation des enfants, de la situation géographique et de l'historique de la commune. Cependant on peut noter le plus fort taux de DSP sur les zones urbaines qui sont synonymes de plus fortes concentrations de repas donc d'intérêt plus élevé pour les prestataires. Les zones rurales sont à l'inverse plus souvent en régie ou ont recours à des marchés de fournitures. La mutualisation est effectivement encore peu répandue, elle présente néanmoins un fort intérêt pour des raisons évoquées dans le rapport mais insuffisamment développées.

En effet, AGORES milite depuis plusieurs années pour développer une mutualisation des moyens, des compétences et des outils qui s'inscrive dans le maintien du libre arbitre des collectivités locales. Le regroupement de compétences dans le cadre de conventions de moyens partagés, et la mutualisation des moyens techniques, au-delà de la simple centralisation de la production des repas, souvent synonyme de sur-dimensionnement et d'hégémonie d'une commune vis à vis d'une autre, répond bien à la volonté d'optimisation des moyens attendus par les édiles et les techniciens, notamment lorsque les seuils de rentabilité les justifient.

AGORES défend également, dans le cadre de sa charte qualité, l'idée d'un service unique de restauration dédié et rattaché à la direction générale qui engloberait la gestion de l'ensemble des personnels associés et souvent dilués dans des directions enfance, jeunesse, maintenance et hygiène des locaux, animation, ou restauration, aux fins d'optimiser les compétences et les moyens humains à l'instar de l'exemple de la commune d'YERRES. Cette organisation regroupant production, distribution et animation des repas, a fait ses preuves dans de nombreuses communes, sous réserve de recruter un véritable professionnel de l'hôtellerie et de la restauration.

Il est également essentiel dans ce chapitre de développer la notion d'encadrement intermédiaire pour assurer la formation, la gestion, le management et le pilotage des personnels de catégories C et des projets. Ces compétences et formations doivent servir à la mobilisation, à la professionnalisation et au reclassement d'agents de catégories C pour lutter contre l'absentéisme.

La massification des achats est présentée comme une possibilité de négociation et de réduction des prix. Si cet aspect existe, la massification des achats permet également de structurer le marché local dans l'esprit de la loi #EGAlim. Par ailleurs cette mutualisation peut aussi permettre de limiter les investissements lourds supportés par une seule commune, d'atteindre les seuils de rentabilité par les économies d'échelle sans pour autant déposséder les communes de leur pouvoir de décision. AGORES consciente de l'intérêt de cette mutualisation a d'ailleurs initié un groupe de travail avec différents acteurs de la restauration collective devant déboucher sur des préconisations de mise en place courant 2020.

Un service à coût élevé mais souvent mal évalué :

Le rapport soulève également, dans la partie II A, la grande hétérogénéité des coûts des prestations proposées et le manque d'évaluation financière des responsables qui semble uniquement reposer sur les coûts des matières premières. Si l'observation du coût des matières premières apparaît comme la variable la plus facile à mesurer, les comparaisons et exemples cités en matières d'ETP est plus hasardeuse. En effet, ces comparaisons qui peuvent sembler extravagantes (31 ETP pour 432 000 repas/an et 35 ETP pour 1 300 000 repas/an) ne peuvent s'analyser qu'au regard des moyens matériels mis à disposition, de la qualité et du niveau de transformation des préparations réalisées. Il est contestable de comparer une production fondée sur la transformation de matières premières brutes et une production essentiellement appuyée sur l'utilisation de produits déjà transformés par l'industrie agroalimentaire. Pour être pertinente, la comparaison doit nécessairement s'appuyer sur l'ensemble des paramètres constituant la prestation.

L'évaluation incomplète des coûts du service public de restauration par les collectivités soulevée dans le rapport n'a pas échappé à AGORES qui effectue une enquête annuelle auprès de ses adhérents et qui n'obtient que peu de retours complets preuve d'une insuffisance notoire. La Charte Qualité AGORES ne néglige pas cet aspect en en faisant le troisième principe : une gestion raisonnée de la prestation.

Des ratios de benchmarking ont été construits et sont disponibles dans le cadre des travaux réalisés par notre association, pour prendre en compte l'ensemble de l'historique, du contexte local, des orientations du programme municipal, et de l'auto évaluation des politiques publiques et de la gestion quotidienne de ce service aux multiples facettes et compétences.

La nécessaire mise en place d'indicateurs de suivi :

AGORES milite également dans ce domaine et a participé à des travaux pour l'amélioration des performances du service public de restauration. L'indicateur de performance en partenariat avec l'IGD, la norme de service NF X50 220 en association avec AFNOR, le guide de tarification en partenariat avec l'ANDEV sont autant de documents exploitables pour améliorer et rationaliser les services de la restauration territoriale.

AGORES ne peut qu'approuver les recommandations faites dans le chapitre.

De nouvelles exigences en matière de qualité alimentaire :

L'article 24 de la loi EGalim prévoit parmi une multitude d'obligations nouvelles et d'injonctions de la part du législateur, une part au moins égale à 50 % (en valeur) de produits sous signe de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. La loi prévoit également la mise en œuvre d'un repas végétarien hebdomadaire. Ces exigences, même si elles sont perçues comme contraignantes ou inaccessibles par nombre d'acteurs de la restauration, n'en demeurent pas moins une opportunité pour l'amélioration de la qualité des prestations proposées. On peut néanmoins s'interroger sur l'inadéquation de l'offre et de la demande en matière de produits de qualité et notamment pour les produits issus de l'agriculture biologique. L'inégalité des territoires est dans ce domaine très frappante et présente un obstacle dans la volonté gouvernementale de développer les achats de proximité bio et sous signe de qualité. La réussite du projet ne peut se concevoir qu'avec une incitation forte du secteur agricole en faveur de la production biologique.

Dans ce même chapitre, la Cour des comptes, souligne qu'un programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » encourage la distribution de produits de qualité dans le cadre scolaire et qu'à ce titre la France perçoit une aide de 35M€ par an. Cette aide n'est malheureusement pas distribuée, pour la seule année 2018 le montant de l'aide perçue par les collectivités s'élève à 120 K€ (montant ridicule au regard de l'aide consentie). Cette désaffectation du dispositif est liée à la complexité administrative de la mise en place de l'opération. Cette complexité dénoncée par l'ensemble des filières (lait et fruits & légumes) et des acteurs de la restauration collective n'a manifestement pas été suffisamment entendue et anticipée par les services de l'état.

Il est également question des procédures de « marchés publics » qui rendent difficile l'accès aux produits locaux. Bien qu'il existe des possibilités d'introduire des clauses favorisant ces achats de proximité, force est de constater que leurs mises en œuvre s'avèrent complexes, en témoignent les guides et fiches, divers et variés, édictés par les services de l'état et les associations (AMF...) pour s'affranchir de dispositions restrictives. L'augmentation du seuil des marchés publics de 25 K€ à 40 K€ ne permettra pas davantage de répondre aux besoins des grosses et moyennes structures. AGORES et plusieurs autres associations militent depuis plusieurs années pour la reconnaissance de « l'exception alimentaire » qui permettrait de réaliser 40 % du montant total des achats de denrées par les collectivités hors procédures formalisées.

Les externalités environnementales, elles aussi avancées comme moyen pour plus de proximité et plus que qualité environnementales sont aujourd'hui impossibles à appréhender. L'ADEME chargée du dossier n'est pas en mesure de fournir une formule de calcul. Le résultat est attendu dans 2 ou 3 ans, alors que les conclusions EGAlim auront été rendues.

Des bonnes pratiques à encourager

La lecture de ce rapport laisse à penser aux futurs élus de la République qui seront élus en mars prochain, qu'il est compliqué de gérer un tel service, tant ce rapport illustre ses propos de cas d'école parfois un peu caricaturaux.

La question de la formation initiale des cuisiniers, des chefs de production, des animateurs, des personnels de restauration, des directeurs gestionnaires de la restauration collective et de l'apprentissage ne sont pas posées, alors qu'elles sont fondamentales au bon fonctionnement de ces services et au renouvellement des cadres et personnels qui feront valoir leurs droits à la retraite dans les prochaines années. La relève n'est pas assurée !

Enfin, il me semble que le rapport ne met pas suffisamment en avant « ces bonnes pratiques » justement, qui se sont développées et accélérées ces dernières années, dans le contexte d'une filière qui a vécu une évolution réglementaire et technique sans précédent depuis 30 ans.

Ces évolutions, ces bonnes pratiques que l'on constate au sein de notre réseau AGORES, sont le témoignage d'un secteur public dynamique, force de propositions, avec une capacité de remise en cause de ses pratiques et une capacité d'adaptation qu'il conviendrait de souligner, face à un secteur privé en quête de refondation de son modèle économique et technique.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AURILLAC

La ville et le CCAS d'Aurillac, liés par une convention constitutive de groupement de commande, ont lancé une procédure de délégation de service public pour répondre à leurs besoins respectifs en matière de restauration collective.

Le contrat de délégation de service public fut notifié le 7 août 2015 à la société SODEXO, conformément à la délibération du Conseil Municipal de la Ville d'Aurillac et dans la droite ligne de l'avis de la commission dédiée.

La procédure s'est matérialisée par la signature dudit contrat par la Ville d'Aurillac, pour son propre compte et pour le compte du CCAS d'Aurillac conformément à la convention susvisée. Après un démarrage le 1^{er} septembre 2015, le contrat arrive à terme le 31 août 2021.

La Cour des comptes, dans le cadre d'un contrôle réalisé en 2019, sur la base du contrat précédemment cité et de la procédure afférente, émet des réserves sur les points suivants : la qualification du contrat en délégation de service public et l'équilibre du contrat public.

Sur la qualification de délégation de service public

La Cour des comptes rappelle l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicable lors de la passation du contrat de délégation de service public et disposant qu'une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

La qualification de la délégation de service public est donc, selon l'article susvisé, essentiellement basée sur la rémunération, devant être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

La Cour des comptes relève que le prix des repas, inscrits au bordereau des prix unitaires et garantis au délégataire, diffèrent des tarifs votés par les assemblées délibérantes des deux personnes publiques et facturés aux usagers. Cette distinction, bien connue des contrats publics de restauration collective, qu'ils s'agissent de marchés publics ou de délégation de service public, constitue une action sociale permettant l'accès du plus grand nombre du service public. Elle est basée sur une compensation versée par les personnes publiques au délégataire, correspondant au solde entre le prix des repas et la part supportée par les

usagers, à savoir les tarifs votés par la ville et de le CCAS d'Aurillac. Il s'agit là d'un mécanisme de compensation des obligations de service public, maintes fois validé, dans son principe, par la jurisprudence administrative. La Cour des comptes précise, sur ce sujet, qu'aucun élément du contrat ne permet de connaître la part effectivement prise en charge par la commune et en conséquence la proportion réellement facturée à l'usager. Les tarifs votés n'étant pas contractuels et, par définition, potentiellement évolutifs, les éléments susvisés n'intègrent pas le contrat de délégation de service public mais bien le rapport d'activité. Dans son rapport d'activité de 2018, transmis en juin 2019, le délégataire indique notamment que le chiffre d'affaire associé aux repas maternelles et élémentaires est de 688 916 euros HT, soit 726 806,38 euros TTC (TVA à 5,5 %). Le montant facturé aux familles sur la période est de 445 149 euros TTC, soit 61,25 % du coût de la prestation.

En concluant à la requalification potentielle de ce contrat de délégation de service public en marché public, au motif que la part de risque transférée au cocontractant n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, la Cour des comptes utilise un concept étranger à l'article initialement cité, et réglementairement inscrit dans la rédaction de l'article L. 1411-1 CGCT le 1^{er} avril 2016. Nous allons donc nous attarder sur l'application de ce concept au contrat de délégation de service public de la ville et du CCAS d'Aurillac.

L'article L. 1411-1 du CGCT, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, soit postérieurement à la date de démarrage de la délégation de service public objet du rapport, dispose qu' une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Ledit article du CGCT précise, par ailleurs, que la part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service.

La Cour des comptes relève deux vecteurs potentiels de risque : l'évolution de la fréquentation et la gestion des impayés.

Sur l'évolution de la fréquentation, il est précisé qu'à raison de la fixation des tarifs, visant à permettre à tous les enfants de bénéficier de la prise d'un repas, la fréquentation évolue peu sur l'année et le nombre d'usagers n'est pas susceptible de connaître des variations substantielles durant l'exécution de la convention. Les tarifs appliqués au service de restauration scolaire constituent, en effet, un vecteur de variation de la fréquentation, à la hausse comme à la baisse. Il convient premièrement de préciser que les candidats, au stade de la passation, n'ont aucune certitude quant au maintien des tarifs, les évolutions en matière de qualité des repas, induites par exemple par la loi du 30 octobre 2018 dite EGALIM, ou les échéances politiques pouvant avoir un impact non négligeable sur leur définition. En second lieu, il convient de rappeler que les tarifs ne sont pas le seul et unique vecteur de variation de la fréquentation, l'évolution de la démographie en étant un autre. Sur la période 2006-2016, le nombre d'habitants à Aurillac a connu une baisse de 11,95 %. En conséquence, il ne peut être considéré que le risque associé à l'évolution de la fréquentation est purement négligeable.

Sur la gestion des impayés, il est précisé qu'aucun élément du contrat ne permet par ailleurs le niveau de risque pris par le délégataire, à raison des impayés, lesquels peuvent être au demeurant pris en charge par la commune au titre de l'action sociale. Les impayés supportés en cours d'exécution d'un contrat sont, par nature, inconnus à la signature d'un contrat de délégation de service public et constitue, de facto, un risque non négligeable lors de la définition, par les candidats, des prix composant le bordereau des prix unitaires et de leur compte de résultat prévisionnel. Concernant ce dernier, la Cour des comptes indique que, de fait, aucun compte de résultat prévisionnel conduisant à la formation du prix du repas n'a été annexé à la convention, la société SODEXO s'engageant uniquement sur la fourniture de repas conformes au cahier des charges. L'article 2 du contrat de délégation de service public, dénommé « pièces constitutives du contrat », intègre « le mémoire technique du délégataire avant négociations (offre commerciale) » ainsi que « les réponses du délégataire aux questions de la Ville lors des négociations ». Par courrier en date 27 mai 2015, en réponse à une négociation du 22 mai 2015, la société SODEXO a transmis sa dernière offre commerciale composée d'un bordereau des prix unitaires et d'un compte de résultat prévisionnel. L'analyse de ce dernier permet d'identifier que, sur la période 2018, le délégataire se basait sur un niveau annuel d'impayés de 10 000 euros, avec un total cumulé sur la durée du contrat de 33 951 euros. Dans son rapport d'activité de 2018, le délégataire informe les parties d'un montant annuel d'impayés de 37 128 euros (8 % de la facturation émise) pour un montant cumulé de 86 778 euros (arrêté au 14 février 2018). Au regard de ces chiffres, il ne peut être soutenu utilement que le risque émanant des

impayés est purement nominale ou négligeable. Si l'article 2.3.5 du contrat de délégation de service public stipule, en effet, qu'à l'issue de l'envoi des deux lettres de relance des familles, la ville seule pourra décider, dans un délai de trois semaines d'une prise en charge à titre social de la créance, cette faculté n'est qu'exceptionnelle et utilisée in concreto par la ville.

Sur ces deux moyens, en sus de la différence entre repas commandés et repas effectifs, la Cour des comptes considère que, conformément à la jurisprudence administrative, il semble donc que la part de risque transférée au délégataire n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, et que le cocontractant ne peut, par suite, être regardé comme supportant un risque lié à l'exploitation du service. Il en résulte que la convention ne revêt sans doute par le caractère d'un contrat de délégation de service public, mais bien plutôt d'un simple marché public. Au-delà des développements antérieurs, il convient de s'attarder sur la jurisprudence administrative servant de base juridique au développement de la Cour des comptes. Dans le cas d'espèce, la requalification de la concession de service public en marché public, au motif d'une absence de risque suffisant, était basée sur le fait que ladite concession, provisoire (durée de 14 mois), ne pouvait connaître une évolution substantielle de la fréquentation et que la commune concernée n'avait fourni aucun élément permettant d'évaluer le risque d'impayés découlant de son exécution. Au surplus, le contrat prévoyait la perception, par le concessionnaire, en sus d'un solde tarif-prix, d'une subvention forfaitaire d'exploitation annuelle versée par la commune. Aucun de ces constats, sur lesquels le Conseil d'État se base pour justifier la requalification, ne peut être appliqué à la délégation de service public, d'une durée de six ans, passée par la ville et le CCAS d'Aurillac. A contrario, la société SODEXO a versé, en 2018, un montant forfaitaire de redevance de 87 000 euros au titre de l'affermage et des repas tiers, constituant un risque supplémentaire, basé sur la nécessité d'assurer une gestion optimale de l'outil de production pour optimiser les coûts fixes.

Sur le caractère « déséquilibré » du contrat public

La Cour des comptes considère que les prestations devant être assurées par le délégataire pour chacun des signataires sont certes clairement différenciées, mais les conditions financières conduisant aux prix et au contrôle de l'exécution ne sont pas dissociées, ce qui ne permet pas de clairement séparer chacune des délégations. En particulier, la cuisine centrale étant mise à disposition du CCAS à titre gratuit par convention du 28 octobre 2014, les frais d'entretien, de maintenance et d'amortissement des équipements ne devraient pas être intégrés dans le prix des repas du CCAS, mais être entièrement supportés par la commune propriétaire qui en a consenti la gratuité. L'article 3 de la convention

susvisée stipule que la mise à disposition est effectuée à titre gratuit. En revanche, les deux parties à la présente convention participeront aux charges d'entretien courant à proportion des repas produits pour chacune des parties et permet une application de frais de fonctionnement sur chacun des repas commandés. Concernant la constitution des prix, le périmètre du CCAS bénéficie d'un compte de résultat prévisionnel spécifique, transmis dans sa dernière version via un courrier du délégataire en date du 27 mai 2015.

La Cour des comptes précise également que les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Le contrat de délégation de service public intègre, dans son périmètre, la possibilité de produire des repas dits « tiers », soit pour le compte de convives n'étant pas issus de la ville ou du CCAS d'Aurillac. Cette possibilité implique le versement d'une redevance annuelle forfaitaire et d'une redevance variable à hauteur de 12 % du chiffre d'affaire généré par cette activité. Un tel dispositif permet indéniablement à la ville et au CCAS d'Aurillac de bénéficier de tarifs optimisés compte tenu de la rationalisation de l'outil de production (notamment en ce qui concerne les coûts fixes). En sus, l'article 1.14.2.3 du contrat de délégation de service public prévoit que, pour tenir compte de l'évolution économique, la composition des formules de révision et le tableau des prix unitaires sont soumis à réexamen à l'initiative de la ville ou du CCAS d'une part ou sur production par le délégataire, d'autre part, des justificatifs nécessaires, dans les cas suivants :

- si l'application de la formule de révision fait apparaître une augmentation ou une diminution annuelle de plus de 3 % par rapport à la valeur constatée à l'entrée en vigueur du contrat ;*
- si le nombre effectif annuel de repas connaît une augmentation ou une diminution d'au moins 8 % par rapport au nombre de référence ;*
- si des progrès technologiques importants en matière de restauration collective permettent d'en abaisser sensiblement les coûts.*

Une telle clause de revoyure, bien souvent au bénéfice des personnes publiques, n'est pas purement hypothétique. Pour exemple, le contrat de délégation antérieur, en vigueur de 2009 à 2015, a connu un avenant en 2012. L'avenant a permis une amélioration notable de la qualité, prévue contractuellement, motivée par une hausse de 14,5 % de la fréquentation par rapport au nombre de référence du contrat. Même si le choix des personnes publiques a été d'améliorer la qualité dans l'assiette, une baisse du prix et, mécaniquement, de la part supportée par ces dernières, aurait pu être préférée.

En conséquence, il ne peut être utilement défendu que les délégations de services sont fréquemment déséquilibrées, le constat étant d'autant plus flagrant si l'on s'attarde sur le contrat de délégation de service public de la ville et du CCAS d'Aurillac.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BÉZIERS

À la lecture de ce document, je constate que, à de rares exceptions près, il est à charge contre les collectivités. Je suis surpris, notamment, qu'il ne soit pas fait mention d'éléments positifs concernant Béziers (regroupement du personnel, rôle accru de la diététicienne, lutte contre le gaspillage...). Ces éléments sont développés dans le rapport contradictoire de la Ville de Béziers en réponse à la Chambre Régionale d'Île-de-France en date du 9 septembre 2019 qui n'a visiblement pas été pris en compte dans les extraits du chapitre que vous m'avez transmis.

Concernant la fourniture de repas froids pendant les sorties scolaires, précisons que lorsqu'un élève reste déjeuner à la cantine c'est parce que ses parents ne peuvent s'en occuper sur le temps méridien. Or, dans le cas des sorties scolaires, le repas est préparé à la maison. La non-application de cette disposition du contrat n'a donc jamais pénalisé les familles. Un avenant permettant de régulariser cette situation, (dont j'ai hérité), est prévu et sera présenté au prochain conseil municipal.

Concernant le risque d'exploitation du délégataire, celui-ci ne porte pas exclusivement sur les impayés, comme vous le suggérez, mais sur le risque coûteux en termes d'adaptation de l'outil de production à l'évolution des normes et sur le risque sanitaire, tous deux portés exclusivement par le délégataire.

Concernant l'écart de prix entre les repas tiers et les repas de la DSP, vous comparez le tarif de 4,25 € payé par la Commune pour les repas pris en cantine avec le tarif compris entre 2,6 € et 3 € payés par les tiers extérieurs. Ce raccourci est fallacieux car les périmètres sont différents : le tarif ville est en TTC quand les tarifs des clients tiers sont hors taxes, ce qui accroît l'écart entre les deux tarifs. De plus, le tarif de la Ville porte sur une délégation de service public, incluant le transfert de risque, et l'autre sur de simples marchés de livraison de repas n'incluant notamment pas la prestation de facturation et de recouvrement ni le risque d'exploitation de la délégation de service public.

En effet, la forme et le contenu des contrats impactent forcément le tarif payé par les clients. Je rappelle que la Ville est le seul client de la SAEM à avoir souscrit une délégation de service public qui intègre à la

fois la fourniture des repas mais également la gestion de la facturation aux familles et qui délègue le risque d'exploitation au délégataire. Les clients tiers, pour leur part, assurent la logistique en régie et ont souscrit des marchés publics de fourniture de repas.

J'ajouterai également qu'il faut prendre en considération la durée de la DSP et le fait que sa convention incluait dès l'origine une clause de révision des prix. Cette dernière, appliquée mécaniquement, a porté le prix du repas en cantine de 3,610 € HT en 2005 à 4,241 € HT en 2014 (soit + 17 % sur la période). Fort de ce constat, j'ai négocié avec la SAEM et obtenu une réduction de 5 % en septembre 2015, ce qui a permis de réduire l'écart entre les prix pratiqués dans le cadre de la DSP et ceux des clients tiers.

Concernant le taux de gaspillage annoncé de 40 %, la chambre régionale d'Occitanie l'a extrait d'un rapport d'audit rédigé par un consultant mandaté par la Ville : « Le menu servi aux enfants est un menu à 5 composantes (entrée, plat, accompagnement, fromage, dessert). La proposition de ce menu contribue à générer un gaspillage alimentaire très important soit environ 40 % de ce qui est proposé. » À la lecture, on comprend que les menus à 5 composantes génèrent plus de gaspillage (de l'ordre de 40 %) que les menus à 4 composantes, à Béziers ou ailleurs. En effet, le consultant n'a pratiqué aucune pesée avant / après le repas dans les cantines de Béziers pendant son audit. Ce chiffre ne révèle aucune réalité propre à Béziers mais uniquement un ordre de grandeur de portée générale.

Pour donner suite aux recommandations du consultant, la Ville a mis en œuvre un plan d'actions mené dans le cadre du programme « Bien manger à Béziers » qui mobilise plusieurs acteurs : le délégataire, la diététicienne, le service de santé publique et l'association cuisine centrale et dont les objectifs sont l'éveil au goût et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Parmi les actions mises en œuvre, on peut citer l'amélioration des produits rentrant dans la composition des menus (viandes nobles, bio, pain complet une fois par semaine ...) ainsi que l'expérimentation depuis la rentrée 2017, de selfs pour les crudités dans certains restaurants scolaires et leur généralisation progressive (14 des 20 restaurants scolaires à la rentrée 2019).

Afin de mesurer l'efficacité de ces actions, des pesées sont réalisées depuis 2017 sur un échantillon représentatif de restaurants scolaires (soit 13 sur 20). Le taux de gaspillage constaté en moyenne à Béziers, sur cet échantillonnage, est de 21 % en juin 2019 (bien que la Ville ait décidé de conserver un menu à 5 composantes). C'est un chiffre fiable et Béziers est donc dans la moyenne nationale (20 %, comme vous l'indiquez).

Le taux de gaspillage a enregistré une diminution de l'ordre de 30 % à l'issue des 2 années scolaires d'expérimentation. Le plan d'action est donc très efficace. Forte de ce constat, la Ville poursuit, en collaboration avec le délégataire, les démarches initiées, à savoir :

- *Proposer 2 duos crudités/mois et un par semaine à la rentrée 2019.*
- *Revoir les portions et adapter le grammage aux enfants (moyenne excédentaire de 60 grammes par enfant).*
- *Ajuster chaque jour, le nombre de repas livrés au nombre réel d'enfants inscrits.*
- *Poursuivre et renforcer les actions pédagogiques envers les enfants.*
- *Former le personnel, valoriser le travail des agents.*
- *Encourager le mimétisme (goûter de tout, un petit peu lorsque cela est possible en étant assis avec les enfants).*
- *Conventionner avec les associations pour livrer les barquettes entières et fermées.*
- *Conventionner avec des agriculteurs (mini ferme zoo...).*
- *Acquérir des tables de tris.*
- *Proposer des composteurs électriques ou manuels.*
- *Réaliser un diagnostic sur 6 mois, au sein des 4 restaurants scolaires les plus importants de la ville afin d'avoir un diagnostic plus étayé.*

En conséquence, il vous est demandé de procéder au retrait de la mention portant l'exemple de Béziers avec un chiffre de 40 % qui ne correspond pas à la réalité du terrain. Il serait, au contraire, louable de noter les efforts poursuivis par la ville de Béziers dans ce domaine.

Soyez assuré que je prends très au sérieux les observations du rapport de la Chambre Régionale des Comptes d'Occitanie et que l'ensemble des recommandations émises sur la période qui couvre mon mandat sera mis en œuvre avant la fin de l'année 2020.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BREST

Je souhaite insister sur l'importance du service de restauration scolaire, service facultatif pour les communes.

À l'heure de grandes transformations écologiques et sociétales, la pause méridienne est un temps éducatif essentiel, qui contribue à l'apprentissage du bien-manger, à la santé de l'enfant et à l'éveil du jeune citoyen. Telle est la philosophie qui anime, à Brest, le projet éducatif et citoyen. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons fait le choix de recourir à la gratuité du service pour les familles les plus modestes, afin que l'accès au service soit démocratique et égalitaire.

Au travers de la délégation de service public en cours, Brest fait la démonstration qu'il est possible de faire de la restauration scolaire un véritable outil de transformation sociale et écologique. Avec un objectif qui sera atteint en 2022 de 80 % de produits issus de l'agriculture biologique, et de 60 % de produits locaux, la Ville de Brest entend contribuer, avec son délégataire et avec les acteurs locaux, à la structuration de filières agricoles et agro-alimentaires respectueuses du droit des générations futures.

Enfin, notre projet se veut transparent et responsable. En accord avec le délégataire, la ville de Brest ouvre chaque année les portes de sa cuisine aux parents et aux familles, afin que le service soit connu et reconnu. Je vous indique enfin que la ville fournit aux familles, à chaque période scolaire, des informations sur notre service de restauration scolaire.

Parce que l'éducation est une priorité, je tiens ici également à remercier l'ensemble de la communauté éducative, qu'il s'agisse des agents municipaux, des agents de la délégation de service public, mais également des agents de l'Éducation nationale, qui interviennent, en équipe, pour l'éveil et l'épanouissement de nos jeunes citoyens.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

La cuisine centrale a été conçue et créée ex nihilo en 1984. La cuisine centrale a 34 ans d'existence et a été dimensionnée à l'origine pour produire 650 000 repas/an. La surface de production est de 900 m² env.

Considérant les contraintes et les spécificités de ce service, la ville s'est placée dans une démarche d'amélioration continue de la gestion de ce service public depuis 2010, date à laquelle, elle a fait le choix d'un changement de mode de gestion. Les résultats relevés par la chambre Régionale des Comptes Occitanie dans son dernier rapport démontrent cette implication et l'investissement de chaque acteur dans cette activité.

Le mode de gestion de la cuisine est l'exploitation en gestion directe au 1^{er} mars 2013. La structure exploite directement sa restauration, en assure les approvisionnements, la coordination, les investissements et la gestion du personnel, en garantissant la maîtrise sanitaire et la maîtrise des coûts de production.

Par délibération du 24 juin 2010, le Conseil Municipal de Carcassonne a décidé la reprise en gestion directe du service public de la restauration municipale et scolaire.

Ce changement de mode de gestion du service restauration intervient afin notamment de remédier aux déséquilibres constatés au détriment de la commune dans la gestion en délégation de ce service, et de garantir la mutualisation Ville / CIAS nécessaire à la continuité de ce service, aux termes :

- *d'une convention d'affermage attribuée, après mise en concurrence, à la société Compass Group dans laquelle la Ville de Carcassonne avait externalisé la gestion de son service restauration collective, du 1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2009, prorogée d'un an pour motif d'intérêt général en vertu de l'article L1411-2-a du CGCT, portant son terme au 30 juin 2010 ;*
- *d'une réflexion d'une commission de travail, composé d'élus de la Ville et du CIASC, sur le devenir de ce service public s'appuyant sur les travaux du Cabinet Agriate désigné assistant à maîtrise d'ouvrage de l'opération, et plus particulièrement sur l'étude comparative des modes de gestion produite ;*
- *de la constitution d'un groupement de commandes (article 8 du CMP) Commune de Carcassonne / Centre Intercommunal d'Action Sociale du Carcassonnais (CIASC) pour garantir la continuité de la production des repas destinés aux scolaires de la Ville ainsi qu'aux*

usagers des prestations relevant de la compétence du CIASC dans un cadre favorable aux économies d'échelles, dès le terme du contrat d'affermage.

La transformation du mode de gestion en régie est le résultat aujourd'hui de la conduite performante par la Commune de trois projets :

- projet 1 : respect du CCP assistance technique, sur la période 2010-2013, période transitoire ;*
- projet 2 : accompagnement du service restauration à la régie directe ;*
- projet 3 : mise en place d'une démarche qualité.*

La Commune de Carcassonne ainsi que le CIASC ont souhaité prouver aux usagers du service qu'ils répondent aux exigences réglementaires, qu'ils fabriquent des produits sains, légaux et de qualité.

La transformation de ce mode gestion a nécessité la création d'un pilotage des activités et a relevé de la mise en place de mécanismes organisationnels, managériaux et d'un suivi des processus et des procédures du service public restauration scolaire et municipal suivant les axes suivants :
- axe 1 : suivi des processus / - axe 2 : suivi des procédures / - axe 3 : maîtrise des coûts / - axe 4 : maintien du niveau de qualité et de service.

La mise en place des quatre axes s'est faite progressivement afin d'instaurer une culture de gestion ; cette démarche visant à instaurer une transversalité et maintenir le partage d'activité avec le CIASC.

Ainsi, le budget annexe de la Ville appelé « cuisine centrale » évoluera à terme vers le budget annexe « restauration collective ». Créé en 2013, il retracera à terme toutes les dépenses de la restauration collective. Le suivi étant assuré aujourd'hui par la ville à travers la tenue d'une comptabilité analytique (mutualisation VILLE / CIAS / remboursement des frais du personnel mis à disposition du CIAS pour la pause méridienne).

La ville a conduit la régie de la restauration à l'autonomie totale. Les conclusions du rapport de la CRC Occitanie l'ont conforté dans sa gestion assurée en régie directe ; l'offre de service, à destination des scolaires et du CIAS (les personnes âgées, par repas portés à domicile), s'inscrivant dans une amélioration continue de la maîtrise des coûts et une stabilité des tarifs de restauration pour les familles.

En effet, la commune de Carcassonne a souhaité, à travers des enquêtes de satisfaction, améliorer la performance de son service : elle a privilégié l'approche et le suivi qualité de son offre de service en s'assurant du suivi des taux de satisfaction des enfants sur la qualité, la quantité, et la consommation. Les taux de satisfaction sont proches de 90 % « très satisfaisants » / « bien ». Elle assure par des indicateurs et des audits la prévention des risques

sanitaires, et veille à la qualité nutritionnelle des repas par le pilotage d'une commission des menus. Elle lutte également contre le gaspillage par des actions reprises dans le rapport de la CRC Occitanie (cf. page 70 ROD Carcassonne), notamment le pilotage du suivi des quantités consommées et leur ajustement afin de réduire les coûts.

La Ville s'est donnée les moyens d'améliorer le recouvrement des recettes et maintenir le taux des impayés en-dessous de 4 % par une réorganisation de son accueil et notamment la création d'un guichet unique. L'évolution des achats alimentaires, c'est-à-dire le passage d'un accord-cadre à une centrale d'achat démontre la recherche d'optimisation de son pilotage du service restauration. La Ville bénéficie ainsi de meilleures conditions tarifaires, ainsi que d'une aide de gestion des stocks pour éviter le gaspillage.

Le classement de la commune de Carcassonne dans « les bonnes pratiques à encourager » du rapport de la Cour des Comptes l'encourage à maintenir le cap défini et poursuivre ses efforts dans l'amélioration continue de la gestion de ce service public.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CONFLANS SAINTE-HONORINE

La gestion du service de restauration collective (production et livraison des repas) a toujours été confiée à des entreprises privées dans notre commune. En 1988, la municipalité a fait le choix de construire une cuisine centrale dont elle a aussitôt délégué la gestion par affermage. Le rôle de la commune se limitait alors au contrôle du délégataire et au portage patrimonial de la cuisine centrale.

À notre arrivée en 2014, nous avons eu à statuer sur l'avenir de la délégation et de l'équipement. Avec l'assistance d'un auditeur externe, plusieurs constats se sont imposés :

- *la cuisine centrale était surdimensionnée. La capacité de production de l'équipement était de 8 000 repas/jour, alors que l'ensemble des besoins de la ville (restauration scolaire, personnes âgées, repas du personnel, etc.) ne dépassait pas 3 000 repas/jour. Afin d'optimiser sa production, le délégataire utilisait sa capacité excédentaire pour approvisionner les communes voisines. Les prestations extérieures représentaient plus de 60 % de la production totale. Dans son rapport du 6 janvier 2017, la Chambre Régionale des Comptes invitait d'ailleurs la municipalité à « s'interroger sur la finalité de cet*

équipement dont l'activité principale semble destinée à des clients extérieurs » ;

- *la cuisine centrale était vétuste (30 ans à la fin de la DSP en 2018) et l'équipement nécessitait de lourds investissements. Comme le souligne votre enquête, la gestion en régie impose aux collectivités de « prendre en charge la construction et l'entretien, souvent onéreux, des cuisines centrales ». En l'occurrence, un rapport d'expert estimait le coût d'une réhabilitation à 1,2 M€, entièrement à la charge de la collectivité ;*
- *le contrat de délégation était manifestement déséquilibré. Comme le souligne votre enquête, « les contrats avec les entreprises délégataires présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les contrôles des chambres régionales des comptes (Aurillac, Brest, Conflans-Sainte-Honorine, Corbeil-Essonnes, Meun, Moulins, Saint-Etienne) ont montré que les communes doivent généralement compenser auprès du délégataire les pertes liées aux réductions tarifaires et aux impayés, et ainsi assumer la majeure partie du risque d'exploitation ». À Conflans par exemple, le coût unitaire des repas livrés à l'extérieur (1,65 €) était inférieur à celui des repas livrés à la commune (2,01 €), ce qui allait à l'encontre des intérêts de la commune...*

Dans ce contexte, la municipalité a décidé de ne pas renouveler la délégation de service public à partir du 1^{er} septembre 2018. Depuis, la préparation et la livraison des repas sont assurés par l'intermédiaire d'un marché public.

Il me semble important de préciser que l'examen de gestion engagé par la CRC Ile-de-France en 2015 a permis à notre municipalité d'être confortée dans ses choix.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LIÉVIN

Dans le chapitre « De bonnes pratiques à encourager », la Cour souligne l'émergence de certaines pratiques telles que le dispositif de majoration de tarifs pour réservations tardives ou de prépaiements de prestations, ces mesures ayant pour finalité d'améliorer les performances du service.

La ville de Liévin y est citée dans la mesure où elle a instauré le paiement des repas dès le stade de la réservation. Sur ce point, dans mon courrier du 21 août 2019 adressé à Monsieur Christian Martin, Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France, j'avais déjà eu l'occasion d'indiquer que la commune, outre le prépaiement des prestations, a également mis en place – afin de maîtriser l'évolution du coût du service – la majoration du prix du repas pour les familles les réservant tardivement.

Il m'apparaissait important de vous faire part que la collectivité liévineuse avait mis en place concomitamment ces deux dispositifs.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MAUBEUGE

La ville de Maubeuge s'est inscrite dans une démarche de maîtrise des coûts de la restauration collective au travers de l'amélioration de la performance du service.

Depuis 2015 et au travers des accompagnements des dispositifs de Dotations Politiques de la Ville, la commune a engagé un regroupement et une rénovation des écoles pour réorganiser ses offices satellites. Ce plan de financement et de travaux porte sur 4 regroupements sur les 22 écoles maubeugeoises pour un montant annuel moyen de 1,8 million d'euros.

L'économie engendrée a permis de pouvoir dégager des marges de manœuvres pour conforter les recours à la délégation de service public en liaison froide restauration scolaire, à la lutte contre le gaspillage et à la garantie pour les enfants de pouvoir disposer d'un repas équilibré par jour.

Pour cela la collectivité a pris le parti de maintenir une vocation sociale du service de restauration collective par l'application de tarifs adaptés aux publics défavorisés. Le profil sociologique, la réalité démographique, la précarité sociale de la population scolaire utilisant le service de restauration scolaire dans un zonage d'éducation prioritaire ou de REP + se traduisent par une tarification revue régulièrement à la baisse (tarif le plus bas de 1,9 € porté à 1 € dès 2011).

La ville s'est aussi inscrite dans des actions contre le gaspillage alimentaire dès 2015. Elle a pour cela informatisé sa procédure de réservations et de comptage des repas en restauration collective dans les écoles en rendant obligatoire la commande anticipée de repas. La ville a réussi à diminuer le nombre de repas perdus de 4,7 % de la production en 2014 à 0,7 % en 2017 au travers de cette démarche formelle et informatisée de GRC (gestion de la relation citoyenne).

L'accompagnement éducatif est aussi une des voies d'actions souhaitée par la collectivité pour sensibiliser et faire des jeunes des citoyens responsables au regard de l'alimentation, de la nourriture et du bien-être alimentaire.

Maubeuge c'est aussi et encore des projets dans le domaine de la restauration scolaire.

Sensibilisation, éducation, accompagnement, citoyenneté sont autant de leviers que la ville mobilise pour la restauration collective. De nouveaux outils voient le jour dès 2020 :

Création d'une Maison de l'Éducation

La ville de Maubeuge souhaite créer un lieu innovant en matière d'accompagnement dans le parcours éducatif et citoyen du jeune Maubeugeois.

La « Maison de l'Éducation » constituera un équipement public polyvalent, multi-activité et mutualisé au cœur de la ville.

Tout autour des services municipaux qui s'articulent autour des temps de l'enfant (Éducation, Petite Enfance, Restauration et Jeunesse) cette structure sera un lieu privilégié de passage, d'écoute entre les usagers et les professionnels et de ressources dans la perspective de favoriser, conforter, soutenir la relation parent/enfant.

Elle permettra d'offrir un service d'information accessible à tous, d'accompagner les parents dans leur mission éducative, en renforçant l'implication de ces derniers dans la scolarité et l'éducation de leurs enfants dont la restauration est une des composantes.

Action petits déjeuners dans les écoles

3 100 enfants maubeugeois (tous niveaux et tout quartiers confondus), soit l'ensemble des maternels et des élémentaires des écoles publiques maubeugeoises vont être bénéficiaires de petits déjeuners dans leur école, complétant ainsi l'offre du repas de midi. Les effectifs seront réajustés à chaque période de vacances scolaires pour éviter le gaspillage.

Un rythme de distribution prévisionnel en phase de démarrage 2020, 2 fois par semaine (72 jours sur l'année civile 2020), les lundis et jeudis à partir de 8h20, en classe sur le temps scolaire à compter de la rentrée de janvier est arrêté, en collaboration avec les services de l'éducation nationale.

Un co financement entre la ville et l'État/Éducation Nationale est validé pour 2020 à hauteur de :

- Part ville : 213 900 € ;
- Subvention État/Éducation Nationale : 223 000 €.

Sur la base de 1€ par enfant et par petit déjeuner.

Pour l'équilibre alimentaire des enfants la ville attend du prestataire qui sera retenu à l'issu du marché d'appel d'offre public que les éléments du petit déjeuner devront intégrer obligatoirement 3 composants :

- Un produit laitier ;
- Un apport céréalier et ;
- Un apport fruitier.

Il est obligatoire d'avoir pour chaque petit déjeuner un composant bio.

Les petits déjeuners ne devront pas être répétitifs et donc être variés afin de faire découvrir aux enfants différents goûts tout en proposant des gammes de produits à faible teneur en sucre.

Les éléments du petit déjeuner ne devront pas se conserver en chambre froide mais doivent pouvoir être stockés à température ambiante.

Les différents produits proposés doivent être faciles à manipuler au moment de la consommation afin que les enfants puissent être le plus autonomes possible.

Cité éducative

La cité éducative est un dispositif de co-construction partagée entre les trois acteurs, l'État, l'Éducation nationale et la Ville. Elle est l'occasion de valoriser le patrimoine et la richesse culturelle de Maubeuge. Ce travail a d'ailleurs été initié avec la création du Pôle Coutelle mais il doit être étendu à l'ensemble des quartiers et être renforcé par un maillage territorial s'appuyant sur la diversité et la qualité de tous les acteurs et structures de la ville.

Le travail mené en concertation avec l'ensemble des acteurs a eu pour objet de proposer des axes transversaux. Les trois objectifs validés en fonction du diagnostic sont les suivants : conforter le rôle de l'école, promouvoir la continuité éducative et ouvrir le champ des possibles. Les axes déclinés sont les grands enjeux de ce territoire multiple et complexe. Il concerne l'enfant pris dans sa globalité et porte sur tous les temps et lieux de l'enfant.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MOULINS

Les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les communes compensent normalement la différence entre le prix de revient des repas, supporté par le délégataire, et les tarifs qu'elles fixent. Elles sont donc exposées budgétairement aux variations, à la hausse comme à la baisse, du nombre de repas distribués.

De plus, les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré qu'elles prennent souvent en charge les pertes liées aux impayés et assument ainsi la majeure partie du risque d'exploitation.

La Commune de Moulins tient à apporter des éléments d'analyse mettant en exergue le fait qu'à la lecture de son contrat de Délégation de Service Public de restauration scolaire, le délégataire supporte un risque, au regard notamment de l'impact économique évident du nombre de repas servis sur le chiffre d'affaires du délégataire.

La Commune de Moulins souhaite préciser en 1^{er} lieu que le délégataire a la responsabilité du recouvrement des impayés. Elle indique que le contrat de délégation dispose d'ailleurs sur ce point que : « Il est précisé que le risque confié au Délégataire repose sur l'hypothèse que tout usager en situation de dettes à la fin de l'année scolaire ne peut se réinscrire à la restauration que sous réserve de régler l'intégralité de la dette due au Délégataire. »

Ainsi, si l'usager ne paye pas, la Commune de Moulins indique que le Délégataire prend le risque de perdre un usager et ainsi de voir diminuer le nombre de repas annuel.

Afin de déterminer le risque supporté par le Délégataire, la Commune de Moulins souhaite présenter une analyse plus précise des clauses financières telles que prévues par le contrat de DSP.

Le premier élément de compréhension repose sur le calcul du prix unitaire.

Le contrat de DSP prévoit une tranche de référence comprise entre 114 000 et 126 000 repas annuels (soit 120 000 repas +/- 5 %).

Dans cette tranche, le délégataire a un prix unitaire du repas à 4 753 € H.T. (sauf pour les adultes où il est à 5 155 € H.T PU). Pour faciliter l'analyse, la Commune considérera le prix moyen pondéré H.T. à 4 793 € H.T.

L'article 39 du contrat de DSP prévoit un réajustement si « le nombre total effectif de repas délivrés au cours de l'exercice aux usagers du service public de restauration varie au-delà de 5 % à la hausse ou à la baisse, par rapport au nombre de repas définis à l'article 2.4 » (i.e. la tranche de référence citée ci-avant).

Ce réajustement du prix unitaire peut être synthétisé comme suit :

Tranche	Prix unitaire/repas H.T.
<i>Moins de 101 999 repas (< -15 %)</i>	$4\,793 + 0,75\% = 4\,829$
<i>Entre 102 000 et 107999 repas (entre -10 et -15 %)</i>	$4\,793 + 0,50\% = 4\,817$
<i>Entre 108 000 et 114000 repas (entre -5 et -10 %)</i>	$4\,793 + 0,25\% = 4\,805$
Tranche de référence : Entre 114 000 et 126 000 repas	4 793
<i>Entre 126 001 repas et 132 000 repas (entre +5 et +10 %)</i>	$4\,793 - 0,25\% = 4\,781$
<i>Entre 132 001 repas et 138 000 repas (entre +10 et +15 %)</i>	$4\,793 - 0,50\% = 4\,769$
<i>Plus de 138 001 repas (> +15 %)</i>	$4\,793 - 0,75\% = 4\,757$

Au regard de cette variable d'ajustement, la commune de Moulins considère que la baisse de fréquentation n'est pas compensée par une augmentation mécanique du prix unitaire compte tenu :

- *d'une part de l'importance de la tranche de référence ;*
- *d'autre part de la conséquence économique en cas de franchissement des seuils.*

Sur le premier point, il faut en effet considérer que dans un delta de +/- 5 % par rapport à 120 000 repas annuel, le délégataire ne bénéficie pas d'ajustement du prix unitaire.

Ainsi, à titre d'illustration, si le nombre de repas est de 119 500 (approximativement le nombre de repas de la première année du contrat 2016/2017), le chiffre d'affaires est de 572 763 € H.T. Si le nombre de repas baisse à 114 001, le chiffre d'affaires diminue à 546 407 €. Le délégataire peut donc, dans cette tranche de référence, perdre jusqu'à 26 352 € de chiffre d'affaires en cas de baisse de la fréquentation.

Sur le second point, sur la question de l'impact économique du franchissement des seuils, nous pouvons souligner que la baisse de

fréquentation entrainera une baisse du chiffre d'affaires du délégant et que le réajustement des prix ne vient pas combler cette perte de chiffre d'affaires.

Ainsi, dans l'hypothèse où le nombre de repas est dans la tranche 108 000 – 114 000, le prix unitaire est de 4 805 € H.T. Si on prend un exemple chiffré sur la base de 111 000 repas, le chiffre d'affaires du délégataire serait de 533 355 €.

Ainsi, il est clairement démontré que la variable de réajustement ne vient pas faire supporter le risque de la baisse de fréquentation sur l'autorité délégante mais sur le délégataire.

De plus, si l'on regarde l'évolution du nombre de repas servis depuis 2012, l'on ne peut que constater une baisse.

Le délégataire actuel pleinement conscient de la baisse d'activité, a toutefois accepté une tranche relativement importante (114 000 – 126 000) dans laquelle le prix unitaire H.T. du repas n'évolue pas.

Ainsi, la chambre ne peut légitimement considérer que le délégataire ne supporte aucun risque, au regard de l'impact économique évident du nombre de repas servis sur le chiffre d'affaires du délégataire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-ÉTIENNE

Au paragraphe III B – 2 du chapitre « les services communaux de la restauration collective : la maîtrise diverse des coûts face à de nouvelles attentes »,

- *il est indiqué « Dans le cadre d'un plan stratégique élaboré depuis plus de dix ans, la commune de Saint-Étienne a mis en place une offre qualitative élevée, avec 80 % des repas composés à base de produits d'origine biologique ». Sur cette dizaine d'années, je préciserai, que dans le cadre de la délégation de service public (DSP) 2009/2016, 100 % des repas étaient composés de produits biologiques et 46 % des repas étaient composés de produits locaux. C'est à partir de la nouvelle DSP que le taux de produits d'origine biologique est passé à 80 % et celui de produits d'origine locale à 70 %,*

Depuis le 1^{er} janvier 2015, un menu végétarien est proposé chaque jour, avec des objectifs multiples, faire découvrir aux enfants de nouvelles saveurs ou des aliments parfois méconnus (boulgour, tofu etc.), adopter de bonnes habitudes alimentaires en mangeant plus de fruits et de légumes et les sensibiliser au fait qu'un menu sans viande ou poisson peut être équilibré.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE VERNEUIL-SUR-AVRE**

Ce document appelle de ma part l'observation suivante :

Des hausses tarifaires ont effectivement été appliquées pendant plusieurs années pour limiter l'impact des coûts de revient accrus. Cependant, cette situation a évolué : aucune hausse n'a été pratiquée depuis 2015, soit sur les quatre derniers exercices budgétaires.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE VILLENEUVE-D'ASCQ**

Je partage globalement l'analyse qui en est faite et notamment sur les points suivants :

- *Les communes se sont emparées de ce service public facultatif depuis de nombreuses années, assurant et assumant leur rôle de proximité et de cohésion sociale.*
- *Les communes participent à une politique de santé publique en offrant à travers ce service une qualité nutritionnelle et une variété de repas.*
- *C'est un choix politique de tarification sociale qui permet déjà le plus large accès des usagers à la restauration collective. Les orientations nationales actuelles en font un enjeu de politique majeure. Je note avec satisfaction, comme vous le soulignez dans votre rapport, que le tarif pratiqué par la ville et répondant à un souci de progressivité et d'équité sociale, est en deçà du minima préconisé par l'État.*

Je partage également les remarques émises sur les exigences normatives édictées par l'État et leur impact financier sur les communes par ailleurs contraintes à la maîtrise des dépenses dans le cadre notamment de la contractualisation.

Certes tout est perfectible et je m'inscris dans les dynamiques contribuant à améliorer l'efficacité et l'efficience des services à travers des organisations optimisées.

Pour autant, si les indicateurs sont des outils nécessaires au pilotage, comparaison n'est pas raison et ils ne sauraient se transformer en outils prescriptifs de politique publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE CHARLEVILLE-MÉZIÈRES

Le portage des repas à domicile est un service ancien rendu à 430 bénéficiaires en moyenne par le CCAS de Charleville-Mézières en 2018, contre 415 en 2017. Il constitue une prestation essentielle en faveur d'une population qui souffre souvent d'isolement et pour laquelle elle représente tout à la fois la possibilité de se maintenir à domicile et de conserver un lien social. Elle permet par ailleurs au CCAS d'assurer une surveillance régulière des conditions de vie des bénéficiaires et de proposer éventuellement son intervention si des difficultés étaient identifiées.

Si le nombre de repas servis à ce public a effectivement diminué entre 2013 et 2017, il est en augmentation entre 2017, où il s'élevait à 86 638 repas, et en 2018 où il atteint 89 344 repas, pour dépasser le niveau de 2016 (88 903 repas).

L'augmentation entre 2017 et 2018 est d'autant plus notable qu'un évènement a fait craindre une diminution du nombre de repas servis en 2018. L'année a en effet été marquée par l'inondation des locaux de la cuisine centrale de Charleville-Mézières qui n'a plus été en mesure de fournir les repas pendant deux mois et qui a conduit à s'adresser, dans l'urgence, à la cuisine du centre hospitalier de Charleville-Mézières pour le faire. L'absence temporaire de choix dans les menus et une moindre qualité des repas n'a pas entraîné de désaffectation pour le service.

Néanmoins, le vieillissement des personnes qui bénéficiaient du service depuis de longues années et qui ont été amenées à quitter leur domicile, sans qu'une nouvelle population ne les remplace, appelle une réaction.

Afin d'attirer un nouveau public, plusieurs actions ont été entreprises, en lien avec la politique de solidarité menée par le Centre Communal d'Action Sociale.

Un véritable travail d'amélioration de la qualité des repas a été mené en premier lieu par les services de la cuisine centrale, avec l'aide d'une diététicienne. Il a été conduit en concertation avec les usagers dans le cadre d'une commission des menus, à laquelle ils sont associés, et la réalisation d'enquêtes de satisfaction. Ce travail a permis notamment d'introduire des produits bio et « faits- maison » dans la composition des menus.

En second lieu, une démarche globale a été initiée afin de repérer les personnes pouvant avoir besoin du service ou susceptibles d'en bénéficier à court ou moyen terme. Elle est mise en œuvre à l'occasion d'autres prestations proposées par le CCAS, au sein des sept points seniors qui maillent le territoire de la ville, dans le cadre du service de portage de documents à domicile ou des missions et visites réalisées dans le cadre des plans canicules ou grand-froid. Des rappels réguliers de l'existence du service de repas à domicile sont par ailleurs diffusés à travers les supports de communication municipaux.

Enfin, une réflexion est actuellement en cours sur la tarification du service. Elle doit aboutir à rendre le service plus accessible, à simplifier la lisibilité des différents tarifs et améliorer les modalités de paiement.

Je vous prie de bien vouloir publier ces éléments de précision sur le service de repas à domicile mis en œuvre par le CCAS de Charleville-Mézières, en accompagnement du chapitre consacré aux services communaux de la restauration collective.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTAUBAN

Le système de prépaiement à la restauration scolaire a été mis en place très tôt par la ville de Montauban sous forme de ticket de valeur, les tickets repas.

Puis, la ville de Montauban a évolué vers un système de prépaiement dès 2010. Les factures étaient payables d'avance selon un prévisionnel de consommations qui tenaient par la suite compte des consommations réelles (absences justifiées, grèves, sorties scolaires...). Le décompte des absences justifiées s'opérait sur les factures suivantes (2 mois après).

Après 4 années de fonctionnement en prépaiement, la collectivité a décidé de mettre en œuvre un système de post-paiement qui tient compte des consommations strictement réelles. En effet, le système de prépaiement était contesté par de nombreuses familles qui opéraient elles-mêmes des déductions sur facture sans attendre les 2 mois de régularisation, d'où des paiements partiels et donc des impayés. De même, ce système mettait en difficulté certaines familles en situation précaire qui étaient obligées de faire « l'avance de frais » sur des repas non encore consommés.

En complément, ce système génèrait de nombreuses régularisations manuelles à opérer dans le système de facturation, et donc une surcharge de travail et donc un surcoût pour la collectivité.

Ce système a donc été abandonné au profit d'un système plus juste pour les familles et moins consommateur de ressources avec un taux d'impayés quasi équivalent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE VILLENEUVE-D'ASCQ

J'ai pris connaissance avec attention du rapport auquel le CCAS a contribué pour alimenter la réflexion de la Cour des Comptes et qu'elle s'apprête à publier sur la gestion de la restauration collective.

Je partage l'analyse qui est faite, en soulignant d'ailleurs, le rôle primordial assuré par les communes dans leur politique de solidarité par le biais de leur CCAS, et ce, depuis de nombreuses années.

Concernant le portage des repas à domicile assortis d'une tarification sociale adaptée en faveur des publics les plus dépendants, la Cour conclut à un manque d'attractivité constaté par une baisse de fréquentation dans l'ensemble des collectivités, y compris à Villeneuve d'Ascq. Il convient de modérer cette constatation, eu égard à la faible représentativité du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale fréquentant le dispositif de portage de repas à domicile dans le dispositif global.

Au-delà des chiffres, et même si ce dispositif contribue à vaincre l'isolement et à participer au maintien à domicile des aînés les plus dépendants, il m'apparaît nécessaire à la fois de le maintenir, mais aussi d'engager une réflexion plus approfondie afin de permettre la coexistence de ce dispositif avec un objectif plus ambitieux qui permette à ces bénéficiaires de sortir progressivement du dispositif et de s'inscrire dans un mode de vie plus inclusif.

Même marginal, ce service public en direction des bénéficiaires de l'aide sociale est un axe de politique publique majeur pour la Ville de Villeneuve d'Ascq.
