

La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace

PRESENTATION

La restauration collective publique représente un volume de quelque 10 milliards d'euros par an en France, ce qui constitue un enjeu très important de gestion publique. Six millions d'enfants, soit un élève sur deux, fréquentent la restauration scolaire.

Les chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont, dans le passé, formulé des observations sur la délégation du service public de la restauration, dans le cadre du rapport public annuel de la Cour des comptes²⁰⁸. Les plus significatives sont relatives au recours abusif aux procédures de délégation pour échapper au champ d'application du code des marchés publics, aux investissements parfois disproportionnés prévus par le contrat de délégation, au caractère complexe et souvent déséquilibré des conventions de délégation au préjudice de la collectivité publique concédante, aux insuffisances du contrôle de cette dernière sur les conditions d'exécution du contrat de délégation et à l'activité extérieure²⁰⁹ des délégataires susceptibles de générer à la fois un préjudice au concédant et des distorsions de concurrence.

208) « *La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France* », rapport public 1998, pages 469 et ss. ; « *Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur* », rapport public 2004, pages 645 et ss.

209) Les clauses dites d'activité accessoire permettent au gestionnaire, à partir des équipements réalisés pour la restauration collective, de vendre des repas à des tiers.

La chambre régionale des comptes d'Alsace a examiné les modes de restauration collective mis en œuvre par 19 collectivités territoriales ou organismes²¹⁰ au bénéfice de leurs usagers ; les données chiffrées ont porté sur l'exercice 2002. A partir d'un canevas d'enquête unique, les contrôles ont porté sur les aspects juridiques et les modalités de gestion de ce service public local, le respect des normes sanitaires et la qualité des repas ainsi que sur la dimension économique à partir d'une analyse des coûts et des tarifs pratiqués, dans un secteur fortement réglementé par les pouvoirs publics.

I - Les modalités de gestion du service

La restauration collective est un service public à vocation sociale et à caractère facultatif. Pour lui donner corps, une collectivité peut utiliser plusieurs solutions : gérer le service avec ses propres moyens (« régie directe »), conclure un marché de fourniture de repas – ce qui constitue une variante de la régie directe - ou organiser une délégation de service public.

Dans le cadre de l'enquête en Alsace, le mode de production et d'approvisionnement en repas est relativement constant. Les repas sont le plus souvent confectionnés par le prestataire, public ou privé (société de restauration collective ou association), puis livrés à la collectivité ou servis dans les locaux même du prestataire (dans le cas des partenaires publics). Dans deux cas, la commune a mis ses équipements à disposition du prestataire, qui pouvait produire les repas sur place. Quatre des établissements publics locaux d'enseignement examinés ont opté pour une restauration en régie directe et le cinquième a conclu un marché de fourniture de repas. Dans tous ces cas, les moyens apportés par la collectivité de rattachement sont déterminants et emportent le mode de gestion adopté. Enfin, les deux maisons de retraite publiques prises en compte ont toutes deux eu recours à des marchés de fourniture de repas.

210) 10 communes (182 000 habitants), 5 établissements publics locaux d'enseignement, 2 maisons de retraite publiques, 2 associations de gestion d'activités périscolaires.

A - Le recours aux marchés publics

Le fait, pour une collectivité publique, d'acheter des repas à une autre personne morale de droit public ne la dispense pas du respect des règles d'appel à la concurrence et de la conclusion d'un marché public²¹¹. La chambre régionale des comptes a constaté que plusieurs communes contrôlées s'adressaient à des établissements publics (hôpitaux, maisons de retraite, lycées ou collèges) pour assurer la restauration dans les écoles maternelles et primaires. Il ne semble pas établi, en droit, qu'il entre dans la compétence de ces établissements, régis par le principe de spécialité²¹², de fournir ce type de prestation, même si ces pratiques peuvent trouver des justifications économiques.

Une commune faisait livrer les repas par une maison de retraite publique, en dehors de tout cadre contractuel et sans avoir procédé à la moindre mise en concurrence préalable. De surcroît, le prix acquitté par la commune s'est avéré peu fondé, établi sur des bases non justifiées, de type forfaitaire. Un tel schéma présente de multiples irrégularités et un risque d'inadéquation entre le prix payé et le coût réel de la prestation fournie.

La plupart des gestionnaires publics figurant dans l'enquête régionale ont conclu, pour assurer leur approvisionnement, des marchés d'achat de repas qui, sous l'empire des anciens codes des marchés publics, étaient qualifiés de « marchés à bons de commande ». Ceux-ci imposaient à l'acheteur public de définir un niveau minimum et un niveau maximum de prestation, en valeur ou en volume. Compte tenu de la nature du besoin, la plupart des marchés contrôlés ont défini des niveaux de besoin exprimés en volume, c'est-à-dire en nombre de repas. Pourtant, trois collectivités n'ont pas respecté ces contraintes : deux n'ont défini ni minimum ni maximum, la troisième n'a prévu qu'un minimum sans maximum. Dans ce dernier cas, le montant réel des commandes s'est avéré inférieur au volume minimum fixé par le marché.

Le code des marchés publics de 2004²¹³ a maintenu la faculté de conclure un marché dont le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché. Ce dernier doit en fixer le minimum et le maximum en valeur ou en quantité (article 71-I). Par dérogation à ce principe, le marché peut être conclu sans minimum ni maximum lorsque le montant des besoins et le rythme auxquels les bons

211) V. CRC Bretagne, 23 mars 1998, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier de Quimperlé (Finistère)*.

212) V. Conseil d'Etat, ass., avis du 7 juillet 1994 ; CAA Nantes, 29 mars 2000, *Centre hospitalier de Morlaix*.

213) V. décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

de commande devront être émis ne peuvent être appréciés a priori (article 71-II). Ces dérogations ne pouvant être valablement invoquées dans le domaine de la restauration collective, le nombre de clients potentiels étant aisé à apprécier, il est recommandé que les marchés conclus sur ce fondement précisent systématiquement le niveau minimal et maximal du besoin. En outre, le code des marchés publics de 2004 limite désormais la durée de ces marchés à quatre années, sauf cas exceptionnel dûment justifié.

Par ailleurs, le contrôle de l'exécution des marchés a mis en évidence certaines insuffisances en termes de suivi.

- La mise en œuvre d'un marché de ce type suppose l'envoi au prestataire de bons de commande établis par la personne publique ; tel n'est pourtant pas le cas dans deux communes.
- Un manque de rigueur conduit parfois la personne publique à commander plus de repas que nécessaire, ou à honorer des factures manquant manifestement de précision (certains repas facturés étant supposés servis lors de jours fériés dans des cantines municipales). Ces deux faits sont générateurs de surcoûts pour la collectivité alors qu'ils paraissent faciles à corriger.
- Les engagements pris par un prestataire sur les gammes des repas livrés et sur leur grammage n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi suffisant par les collectivités publiques. Or, le non respect de ces engagements est susceptible de modifier l'équilibre économique du contrat.
- Les modalités de la révision du tarif dû au prestataire font partie intégrante du contrat. Or, deux marchés conclus par des communes ont retenu des modalités de révision intégralement fondées sur des variations d'indices²¹⁴, alors que le droit applicable prévoyait que la formule de révision devait inclure une part fixe de 15 % au moins pour atténuer l'effet des hausses d'indices variables. Toute formule de révision doit par conséquent respecter ce principe, le taux minimum de part fixe ayant cependant été réduit à 12,5 % en 2001²¹⁵.
- L'application des formules de révision doit également faire l'objet d'une vérification de la part de la personne publique. Le cas d'une erreur de calcul de révision fondée sur la prise en compte d'indices à des niveaux erronés a ainsi été relevé : la commune n'avait pas procédé aux vérifications utiles.

214) En l'espèce, les indices « *repas traditionnel dans un restaurant* » et « *repas traditionnel dans un restaurant scolaire ou universitaire* » de l'INSEE.

215) Cf. décret n° 2001-738 du 23 août 2001.

Enfin, il est rappelé la nécessité d'encadrer strictement les clauses dites d'activité accessoire : la chambre régionale a ainsi relevé le cas d'une commune ayant mis à disposition d'un prestataire privé une cuisine collective pour l'exécution de son contrat. Celui-ci sert les repas aux élèves des écoles de la commune et en livre d'autres à une association interentreprises, sur le fondement d'une convention tripartite liant la commune, le fournisseur et l'association. Cette convention stipule que « *l'activité de restauration scolaire et périscolaire restera l'activité prioritaire* ». Or les repas livrés aux entreprises représentaient 71 % du total produit en 1999-2000 et encore 52 % en 2002-2003.

La convention précitée pose, en outre, plusieurs difficultés. Elle prévoit, d'abord, que le fournisseur versera à la commune une redevance qui ne prend pas en compte les coûts fixes de fonctionnement de la cuisine, notamment l'amortissement d'investissements lourds de mise en conformité assumés par la collectivité. Cette situation, anormale, provoque un transfert de charges du salarié des entreprises bénéficiaires du dispositif vers l'utilisateur du service public et le contribuable local. Elle permet au concessionnaire de proposer un tarif « extérieur » de faible montant, découplé du coût réel du service ; cet état de fait remet en question les conditions de la libre concurrence. Cette convention ne fait pas, en second lieu, l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la commune. Ainsi la révision annuelle du montant de la redevance au bénéfice de la collectivité n'est jamais intervenue, en dépit des dispositions contractuelles liant les parties. De même, le produit de la redevance a fait l'objet de versements tardifs à la commune, sans réaction de cette dernière.

B - Le recours aux associations

L'enquête a relevé le recours relativement fréquent à des associations, régies par le droit local²¹⁶, pour assurer la restauration collective, ce qui semble être, à un tel degré d'intensité, une spécificité alsacienne. Sur les dix communes contrôlées, quatre ont confié la gestion du service à une association et deux ont choisi une organisation faisant intervenir une association.

216) La loi du 1er juillet 1901 sur les associations n'est pas applicable en Alsace.

Il est vrai que, dans nombre de cas, la prestation rendue par l'association ne se limite pas à la fourniture et à la distribution des repas et peut comprendre toute une gamme de services (transport, activités occupationnelles, surveillance des enfants ...). Certaines ont obtenu l'habilitation en qualité de centre de loisirs sans hébergement²¹⁷.

Cependant, dès lors qu'il est établi que la collectivité est à l'origine de l'organisation du service ou a « repris la main », seuls une délégation de service public ou un marché public²¹⁸ sont juridiquement possibles²¹⁹. Dans ces hypothèses, certaines règles et principes doivent être respectés, notamment :

- toutes les missions ne peuvent être par principe déléguées par la collectivité. L'avis du Conseil d'Etat en date du 7 octobre 1986 concernant le fonctionnement des cantines municipales précise ainsi que « *les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment de la surveillance des élèves* » ;
- le principe d'égal accès au service public, s'il n'interdit pas de procéder à des discriminations tarifaires (v. *infra*), proscriit la pratique selon laquelle seule une partie des usagers pourrait avoir accès au service. Dans l'hypothèse où la gestion de la cantine a été déléguée à une association, l'obligation d'adhérer à cette association et/ou d'acquitter une cotisation pour accéder au service de restauration ne peut être opposée aux familles sans rompre l'égal accès de tous les usagers à ce service public ;
- de plus, le prélèvement direct auprès des usagers d'une participation financière, par une association, sans habilitation légale²²⁰ et reddition des comptes au comptable public de la collectivité, est irrégulier. Une telle pratique peut être constitutive d'une gestion de fait des deniers publics ;
- enfin, dans le cas des délégations de service public, il est nécessaire pour l'association gestionnaire d'assumer sur ses fonds propres une partie du risque d'exploitation du service.

217) Sur le fondement de l'arrêté interministériel du 20 mars 1984 modifié.

218) Pouvant être conclu sur le fondement de l'article 30 du nouveau code.

219) V. réponse du ministre de l'Intérieur à M. J.-M. AUBRON, député, JO, 31 août 2004, page 6828.

220) Une convention de délégation de service public est susceptible de constituer une telle habilitation.

Par ailleurs, dans les cas où la prestation de l'association se limite à l'achat de repas ou de denrées destinées à leur confection pour le compte de la collectivité publique, la collectivité s'expose, dans ce domaine hautement concurrentiel, à des risques juridiques et économiques. En effet, dans la plupart des cas examinés par la juridiction, les relations nouées entre la collectivité publique responsable et l'association sont régies par une simple convention conclue de gré à gré. Dans cette hypothèse, la solution la plus adaptée pour permettre la pleine application du principe de libre concurrence demeure le marché public. Lorsque l'association n'est qu'un intermédiaire qui achète les repas pour les revendre, qu'elle fonctionne au bénéfice d'une seule commune avec les moyens humains et matériels mis à disposition par celle-ci, l'intérêt économique de son intervention n'apparaît pas nettement. Outre le risque juridique précédemment évoqué, cette situation est porteuse pour la commune d'un risque de surcoût (le coût de l'intermédiation n'est pas forcément négligeable) et d'un décalage entre le coût réel de la prestation et celui couvert conjointement par les familles et la collectivité.

II - Le respect des normes sanitaires et la qualité des repas

Les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social sont définies par l'arrêté du ministre de l'agriculture du 29 septembre 1997. Ce texte précise que tout établissement de restauration collective doit être déclaré au représentant de l'Etat dans le département (direction des services vétérinaires) par son responsable et que ce responsable doit, d'une part, procéder à des autocontrôles réguliers²²¹ et peut, d'autre part, se référer à un guide de bonnes pratiques hygiéniques publié au journal officiel.

Cet arrêté n'est pas toujours rappelé par les documents contractuels établis par les communes contrôlées, alors que tel devrait être le cas : une convention a ainsi cité l'arrêté du 26 juin 1974, pourtant abrogé et remplacé par l'arrêté de 1997 beaucoup plus complet.

Certaines dispositions de l'arrêté de 1997 ne sont pas respectées : des manquements à l'obligation de déclaration de l'établissement et l'absence d'autocontrôle ont été observés, alors qu'une commune avait choisi de décentraliser les lieux de restauration, ce mouvement multipliant les démarches à effectuer pour se conformer aux règles et, logiquement, le risque de non respect de celles-ci.

221) Ces contrôles portent notamment sur la conformité des installations et du fonctionnement aux dispositions de l'arrêté du 29 septembre 1997, et sur la conformité des denrées aux critères microbiologiques réglementaires.

Lorsqu'une convention est conclue entre une commune et un prestataire, association ou établissement public local d'enseignement, l'arrêté précité du 29 septembre 1997 demeure applicable : le fait de confier la gestion d'une cantine scolaire ou de demander la livraison de repas à un tiers ne supprime pas l'obligation faite au responsable du service public de vérifier la conformité des installations et de leur fonctionnement à la réglementation. Est, par exemple, fautive la commune qui s'est abstenue de vérifier que l'établissement public d'enseignement auquel elle avait demandé de fournir des repas était titulaire de l'agrément « cuisine collective », imposé par l'arrêté de 1997 ; en l'espèce, l'établissement n'en disposait pas.

De même, plusieurs prestataires n'ont pas satisfait aux conditions prévues par l'arrêté de 1997 et rappelées dans le marché conclu avec eux, sans que les personnes publiques ne puissent redresser la situation : deux communes ont saisi le prestataire de la violation de ses engagements contractuels sans résultat, tandis qu'une troisième, qui ne recevait aucune information qualitative de son prestataire, n'a pas réagi, alors même que les faits lui auraient permis d'appliquer une réfaction significative sur les montants facturés. Un autre prestataire s'est abstenu de réunir la commission des menus prévue dans son offre, alors que les critères de qualité et de diversité des menus avaient été à l'origine de sa sélection par la personne publique ; celle-ci n'est pourtant pas intervenue pour provoquer la réunion de ladite commission.

Le recours à une association de gestion de la restauration collective, intermédiaire entre la commune et un prestataire extérieur, est un facteur de risque et de dilution des responsabilités. C'est ainsi qu'une convention conclue par une association et son prestataire ne prévoyait aucune modalité de contrôle de la qualité des repas.

En matière d'hygiène et de nutrition, les lycées et les collèges doivent se conformer à la circulaire ministérielle du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments. Il ressort des investigations menées que plusieurs procédures visant à garantir la qualité des repas sont généralement mises en œuvre : tous les établissements visités ont ainsi fait l'objet de contrôles ponctuels des services vétérinaires, la plupart réalisant par ailleurs des autocontrôles (analyses microbiologiques, bactériologiques ou hygiénologiques), procédant à des consultations périodiques auprès des usagers et réunissant une commission des menus. Il a, cependant, été constaté que les commissions des menus ne se réunissent plus dans deux lycées.

III - Les aspects économiques et financiers

A - Les coûts de revient

1 - L'identification des coûts de revient

La chambre régionale des comptes s'est employée à établir et à comparer les coûts de revient du service de la restauration collective des organismes qu'elle a contrôlés. Cet exercice de comparaison s'est avéré particulièrement difficile.

S'agissant des EPLE, le coût de revient complet du service n'est jamais établi. En effet, les gestionnaires des lycées et collèges doivent en la matière appliquer le décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000²²² qui les invite, pour fixer les tarifs des repas, à calculer le coût du fonctionnement du service. La différence est significative, puisque le coût de fonctionnement exclut les dépenses d'investissement et leur amortissement ; il comprend les dépenses d'achat de denrées ou de repas et les charges liées à la préparation, au service et au nettoyage, « à l'exclusion des charges de personnel payées ou prises en charge par l'Etat » (cf. article 2, décret et circulaire d'application du 31 décembre 2001). Ainsi, les personnels de direction et de gestion étant entièrement financés sur crédits d'Etat, leur coût n'est pas intégré dans le coût de fonctionnement. En revanche, les agents recrutés directement par l'établissement (contrat emploi solidarité, par exemple) génèrent un coût qui sera partie intégrante de la notion de coût de fonctionnement. Enfin, l'essentiel des personnels d'internat et de demi-pension, du cuisinier aux surveillants, est pris en charge par l'Etat²²³, mais une partie de son coût est comprise dans le coût de fonctionnement par l'intermédiaire de la cotisation de l'établissement au fonds académique pour la rémunération des personnels d'internat (FARPI).

Le coût de fonctionnement est déterminé par addition : les lycées et collèges contrôlés ont ainsi pu fournir les éléments nécessaires au calcul du coût de fonctionnement²²⁴, mais n'ont pas été en mesure de le faire pour le coût complet par repas.

222) Décret relatif au prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

223) Depuis le 1er janvier 2005, les régions et les départements assurent la restauration dans les établissements dont ils ont la charge (loi n°2004-809 du 13 août 2004 modifiant le Code de l'Education).

224) Ces éléments étaient disponibles puisqu'ils font l'objet de mandats locaux.

S'agissant des communes, auxquelles le décret précité du 19 juillet 2000 est également applicable, le coût de fonctionnement s'approche davantage du coût de revient total, sans pour autant se confondre avec lui. En effet, dans les écoles primaires et maternelles, le coût de fonctionnement correspond à l'ensemble des dépenses engagées par la collectivité locale, à l'exception des investissements et des charges des personnels éventuellement chargés de l'animation du temps de midi. Si aucune animation n'est prévue, l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la cantine (hors amortissements) forme donc le coût de fonctionnement, y compris les frais de personnels de service communaux. Hors hypothèse d'animations, la commune doit être en mesure d'établir le coût total par repas (hors amortissement et investissements).

Cependant, comme précédemment indiqué, une majorité de communes contrôlées dans le cadre de l'enquête régionale a recours, selon des modalités diversifiées, à des associations pour la gestion de la restauration scolaire. Or, certaines d'entre elles organisent des activités périscolaires d'animation dont le coût unitaire, faute de comptabilité analytique, ne peut être établi de façon précise.

Il n'a donc pas été possible à la chambre régionale de reconstituer des coûts de revient de la restauration collective établis sur des bases homogènes ; les comparaisons s'en trouvent biaisées, sauf à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités. Aussi, il est recommandé aux gestionnaires publics de mettre en place une comptabilité analytique des coûts, leur permettant de raisonner en termes de coûts complets et de coûts de fonctionnement, de déterminer les tarifs en fonction des exigences posées par la réglementation (voir *infra*), de faire apparaître la charge nette du service supportée par le budget de la collectivité.

2 - La mesure des coûts de revient

Les coûts de fonctionnement des lycées et collèges contrôlés se révèlent très concentrés et s'établissent à un niveau qui peut être qualifié de modéré au regard des coûts observés dans les cantines municipales. Ces coûts de fonctionnement sont, en effet, compris entre 3 et 3,83 €par repas. La principale cause de cette concentration pourrait être la similitude des modes de gestion de la restauration, puisque 4 EPLE sur 5 produisent leurs repas en régie. Cependant, l'établissement approvisionné par un fournisseur privé ne s'écarte pas de la fourchette évoquée, avec un coût de fonctionnement de 3,75 €par repas.

En revanche, la structure de ce coût dépend très directement du mode de gestion. Dans les quatre cas de régie directe, les éléments nécessaires à la production du repas, c'est-à-dire les denrées « brutes », représentent de 1,94 à 2,23 € par repas, soit 56 à 64 % des coûts de fonctionnement constatés. Dans le cinquième établissement, l'approvisionnement par un prestataire privé conduit le coût d'achat du repas, c'est-à-dire les denrées « transformées », à s'établir à 3,04 €, soit 83 % du total.

Les cantines municipales de l'échantillon présentent des coûts de revient par repas très hétérogènes, allant de 5,39 € à 10,99 €. Les causes de ces écarts importants sont multiples et se combinent. Peuvent être cités les différences dans les volumes de repas servis, les prestations diverses fournies (repas froids ou chauds), l'existence de coûts de transport (les élèves sont transportés jusqu'au lieu de restauration), ou encore le nombre des personnels d'encadrement. Élément central de cet ensemble, les prix des repas livrés par les prestataires privés ne sont pas davantage homogènes, répartis entre 1,99 € et 4,24 € et représentant 33 à 50 % du coût total.

La situation spécifique d'une association gérant une cantine pour les enfants des écoles maternelles doit être citée. Offrant, en sus de la restauration, des prestations d'animation et de surveillance particulièrement importantes, elle présente un coût de revient du repas qui comprend, en réalité, une prestation d'accueil située au plus haut de la fourchette citée, soit 19,21 € par élève.

Une deuxième association organise, parallèlement à la restauration, des activités périscolaires pour les enfants de la commune. L'excédent d'exploitation généré par la restauration permet alors de financer ces tierces activités, sans que la distinction dans le financement des deux activités soit clairement définie.

Doit, enfin, être évoquée l'existence de gratuités (repas distribués gratuitement à certains personnels municipaux), observée ponctuellement. Cette pratique tend à accroître les coûts de revient des repas facturés et induit un besoin de financement, couvert soit par les familles, soit par la commune.

Les maisons de retraite contrôlées dans le cadre de l'enquête achètent les repas à des prestataires privés avec des tarifs complexes, dépendant des types de repas livrés, évoluant autour de 2,5 € mais n'évaluent pas leurs coûts internes de distribution des repas, ce qui ne permet pas de reconstituer de façon précise le coût de revient total du repas.

B - La politique tarifaire

1 - Les règles applicables dans la détermination des tarifs

La chambre régionale des comptes a constaté que les procédures mises en oeuvre pour définir les tarifs de la restauration collective ne se conformaient pas toujours à la réglementation.

Les tarifs des restaurants des collèges et lycées doivent impérativement être fixés par le conseil d'administration de l'établissement²²⁵. Pour les cantines municipales (écoles primaires et maternelles), les tarifs doivent être déterminés par l'assemblée délibérante, ce qui n'est pas toujours le cas.

Cette compétence s'exerce dans le cadre d'une réglementation précise :

- d'une part, la variation annuelle du prix moyen des repas servis au sein d'un service de restauration est limitée à un taux fixé par arrêté du ministre de l'économie et des finances²²⁶. Ce taux limite a été arrêté à 2 % pour 2001 et 2,3 % pour l'année 2002. Dans certaines hypothèses exceptionnelles²²⁷, une évolution supérieure à ce taux peut être appliquée ; le taux de variation est alors autorisé par le préfet à la demande du maire ou du représentant de l'EPL.
- d'autre part, les tarifs les plus élevés ne peuvent être supérieurs au coût de revient par usager de la prestation concernée. Cette disposition prévue par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions²²⁸ limite le tarif moyen payé par les usagers et la modulation entre tarifs appliqués dans un même restaurant. Plus précisément, selon les dispositions du décret précité du 19 juillet 2000, le tarif le plus élevé ne peut être supérieur au coût de fonctionnement du service, notion distincte, comme indiqué précédemment, du coût de revient total du repas. S'agissant de la restauration scolaire, si des animations sont offertes, la commune doit individualiser leur coût et le retrancher du coût total par repas et c'est ce niveau que le tarif le plus élevé ne peut dépasser.

225) Cf. article 4 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 modifié par le décret n° 2000-992 du 13 octobre 2000.

226) Pris sur le fondement de l'article 1 du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

227) Si le prix moyen payé par l'usager est inférieur à 50 % du coût de fonctionnement du service.

228) V. loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Pour ce qui est du respect de la réglementation des tarifs, deux lycées contrôlés par la chambre régionale des comptes présentaient des tarifs supérieurs à leur coût de fonctionnement, situation qui n'a été relevée dans aucune cantine municipale.

2 - La modulation des tarifs

Pour la restauration collective comme pour les autres services de ce type, les tarifs peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer²²⁹. Cette faculté est toutefois limitée puisque, quelle que soit la modulation prévue, aucun tarif ne peut dépasser le coût de fonctionnement du service (v. supra).

Les critères qui permettent d'organiser la modulation des tarifs sont définis par la loi, mais également par la jurisprudence administrative qui reconnaît aux personnes publiques la faculté de réserver un traitement différent aux personnes se trouvant dans des situations différentes. C'est donc sans violer le principe d'égalité qu'une commune peut prévoir des tarifs dépendant de la domiciliation des familles dans la commune ; elle ne peut cependant, interdire aux non résidents l'accès au service public.

Le décret précité du 19 juillet 2000 a étendu les possibilités de modulation, notamment au profit des EPLE. Le plafonnement de l'évolution annuelle des tarifs, décrite précédemment, concerne en effet le tarif moyen appliqué aux élèves. Mais des tarifs multiples peuvent, chacun, évoluer selon un rythme supérieur à cette limite, si leur évolution moyenne respecte cette même limite.

En Alsace, les communes examinées ont largement recouru à la modulation des tarifs. Les critères de modulation retenus, définis par les conseils municipaux, ne sont cependant pas homogènes : dans 2 cas, le critère de détermination du tarif est le revenu de la famille, dans 5 cas le niveau du quotient familial, dans 1 cas la combinaison du niveau de revenu et la domiciliation dans la commune et dans 2 cas la seule domiciliation dans la commune.

Lorsque la modulation est organisée, son amplitude est très variable. Ainsi l'écart entre le tarif le plus bas et le tarif le plus haut va-t-il, selon les collectivités, de 1 à 1,25 dans le cas de modulation la plus faible et de 1 à 1,80 dans l'hypothèse de modulation la plus forte.

229) Cf. article 147 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, précédemment citée.

En dépit de la faculté qui leur est offerte, aucun des cinq EPLE contrôlés n'a opté pour la modulation des tarifs. Dans tous les cas, des tarifs différents existent, mais ils dépendent du choix de l'élève (forfait 4 jours, forfait 5 jours ou achat au ticket) et non de sa situation personnelle (et celle de sa famille). Il est vrai que les établissements prennent néanmoins en considération la situation des élèves, de manière limitée et par exception, par le biais de fonds social pour les cantines. Les critères d'attribution des aides sont alors déterminés par le conseil d'administration. Globalement, les aides ne concernent qu'une faible proportion d'individus.

3 - Les tarifs pratiqués

Les tarifs moyens facturés aux usagers (ou à leurs familles) ont été vérifiés par la chambre régionale. S'agissant des cantines municipales, ces tarifs sont extrêmement divers, sans qu'un lien existe avec la pratique de la modulation : ils vont de 1,89 € à 6,86 €, avec une concentration de tarifs entre 2,80 € et 4,20 €; ces écarts s'expliquent par le niveau du coût de production du repas et par le niveau d'intervention budgétaire de la collectivité publique gestionnaire (cas des cantines scolaires municipales).

En revanche, dans les EPLE contrôlés, les tarifs moyens facturés aux élèves sont très voisins, tous s'inscrivant aux alentours de 3 €. La forte homogénéité des modes de production et l'encadrement réglementaire du calcul des tarifs expliquent cet état de fait.

C - La gestion des impayés

La plupart des gestionnaires de cantines sont confrontés à des phénomènes d'impayés de la part des familles.

La chambre régionale des comptes a constaté, à l'instar des statistiques nationales, une tendance à l'augmentation du volume des impayés au cours des dernières années. Certaines collectivités examinées sont ainsi confrontées à des taux proches de 25 %. Au demeurant, les différences constatées entre les organismes vérifiés sont très importantes et ne sont pas systématiquement corrélées au lieu d'implantation du service : la juridiction a relevé des ratios d'impayés plus faibles dans des cantines situées dans des quartiers défavorisés que dans certaines autres, implantées dans des zones plus aisées. La qualité de la gestion et du suivi du recouvrement des contributions des familles apparaît donc comme un facteur essentiel.

Des techniques existent qui ont fait leur preuve en la matière, notamment le prépaiement lequel peut prendre plusieurs formes (prélèvement automatique, achats de tickets à l'avance ...) ou encore les systèmes monétiques, adoptées dans les collectivités importantes, qui peuvent intégrer le paiement d'autres prestations.

Le suivi des factures doit être, dans toute la mesure du possible, mensualisé et, s'agissant des familles en difficulté ou à faibles revenus, il appartient à l'assemblée délibérante d'adapter les tarifs - ce que le juge administratif admet - et au gestionnaire de se rapprocher des services sociaux pour la mise en place d'un suivi individualisé permettant de rechercher des solutions mobilisant les dispositifs financiers existants en la matière.

D - L'équilibre du service et la charge budgétaire pour les collectivités publiques

L'écart constaté entre les tarifs pratiqués et le coût de revient global (même réduit à la notion du coût de fonctionnement du service) peut conduire les collectivités publiques responsables à supporter sur leur budget propre l'équilibre financier du service. La situation se présente, cependant, dans des termes très différents pour les communes et les établissements publics locaux d'enseignement.

1 - Les communes

En choisissant un niveau d'offre de service, un mode de gestion de la cantine et en définissant une clé de répartition du coût total entre les familles et elle-même, une municipalité influe largement sur le tarif qui sera appliqué aux familles.

Dans l'enquête régionale, la part mise à la charge des familles dans les cantines municipales varie pour l'essentiel entre 41,5 et 58,4 % du coût de revient total. Seul un cas se situe en dehors de cette fourchette, la restauration confiée à une association donnant lieu à un coût supporté à 70 % par les familles.

Les tarifs appliqués aux élèves se situent, dans tous les cas sauf un, au dessus des prix de repas facturés par les fournisseurs (le taux de couverture de ce prix par le tarif moyen acquitté par l'utilisateur allant de 92 % à 200 %, avec une concentration de résultats entre 100 et 150 %). Cet écart peut être considéré comme une contribution - souvent modeste - aux autres frais supportés par le gestionnaire (surveillance, fluides, locaux, transport, etc...).

Le partage n'est pas figé et peut, au contraire, évoluer rapidement. Une diminution annuelle du volume de clientèle réduit ainsi mécaniquement la part financée par les familles et entraîne un accroissement de la subvention d'équilibre versée par certaines communes, donc de la part de la dépense à la charge de la personne publique. En moyenne, la chambre régionale a constaté une augmentation tendancielle de la charge budgétaire nette du service de la restauration scolaire pour les communes.

Enfin, dans la plupart des communes contrôlées, il est apparu que l'assemblée délibérante n'avait pas connaissance de la charge nette supportée par le budget de la collectivité au titre de la restauration scolaire. Dans nombre d'hypothèses, c'est l'intervention de la juridiction financière qui a permis de la déterminer avec précision, ce qui n'est pas satisfaisant.

2 - Les établissements publics locaux d'enseignement

La situation des lycées et des collèges est assez différente de celle des communes. En effet, s'agissant de l'établissement du tarif dans les EPLE, les textes prévoient que les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement, gestionnaire de la demi-pension, sont entièrement supportées par les familles et l'Etat. En particulier, les dépenses de personnel sont partagées selon une clé de répartition invariable²³⁰.

Le décret du 4 septembre 1985 prévoit que le tarif facturé couvre une part des charges communes de l'établissement liées à la préparation des repas ; cette contribution « *tient compte des orientations données par la collectivité de rattachement* » et doit être fixée dans des limites qui vont de 10 % à 25 % du tarif de demi-pension. En Alsace, faute d'orientation donnée, les lycées ont fixé cette participation à des taux allant de 10 à 17,25 %. Cette participation devrait s'appliquer au coût réel des charges de fonctionnement (fluides notamment), mais l'absence de décompte précis, faute de compteurs séparés, conduit à considérer cette participation comme forfaitaire, contrairement à ce que prévoit la réglementation.

La chambre régionale des comptes a relevé des pratiques²³¹, soit qui s'écartent de ce cadre juridique, soit qui révèlent son inadaptation et qui faussent la répartition du financement du service entre les familles et les autres contributeurs. C'est ainsi que le service annexe hébergement

230) L'arrêté du 3 août 2001 prévoit que les charges du FARPI sont assumées par les familles à hauteur de 22,5 % du tarif du repas.

231) Soit dans le cadre de l'enquête régionale, soit au titre de contrôles antérieurs sur des EPLE.

apparaît souvent comme étant structurellement excédentaire²³², ce qui pose la question de l'utilisation des réserves ainsi accumulées. En droit, ces excédents ne peuvent être employés que pour contribuer à l'amélioration du service rendu aux usagers (baisse ou modulation des tarifs, abondement du crédit « nourriture ») et non pour supporter des dépenses étrangères au service de la restauration, ni pour financer des dépenses d'investissement ou d'équipement, fussent-elles destinées à ce service. De telles pratiques, parfois constatées par la juridiction financière, ne sont pas régulières : l'investissement est, en effet, de la compétence exclusive de la collectivité de rattachement, les familles ne devant assumer plus que ce que prévoit le droit en vigueur.

La Cour considère, cependant, qu'une évolution de la réglementation pourrait utilement être envisagée, afin de donner une marge de souplesse supplémentaire au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré.

En sens inverse, le seul lycée faisant produire et livrer des repas par un fournisseur privé doit être relevé. Dans ce cas précis, le coût de fonctionnement a été grevé par le coût d'achat des repas, qui s'est révélé comparativement élevé. Parallèlement, les tarifs appliqués aux élèves, voisins de ceux pratiqués dans les autres EPLE, n'ont pu être ajustés en raison de l'encadrement réglementaire des prix évoqué ci-dessus. Il en est résulté un déficit d'exploitation, couvert sur décision de la collectivité de rattachement par des subventions versées à partir du fonds commun des services d'hébergement (FCSH)²³³. Ces versements, assimilés dans les faits à une subvention d'équilibre, sont intervenus chaque trimestre pendant plus de deux années.

Or, le décret du 4 septembre 1985 dispose que les fonds du FCSH sont « destinés à couvrir un déficit accidentel du service (...) ainsi que, le cas échéant, toute dépense nécessaire à la continuité du service, à laquelle l'établissement ne serait pas en mesure de faire face ». Son utilisation ne pouvant être que ponctuelle, le recours au FCSH dans ce cas ne répond par conséquent ni à la lettre du texte ni à son esprit. En l'occurrence, la collectivité ne pouvait davantage intervenir directement pour subventionner le fonctionnement du service car, selon les termes de l'article 2 du décret de 1985 modifié, les familles et l'Etat assument l'intégralité des charges nées de ce service.

232) Notamment lorsque l'établissement accueille des commensaux extérieurs.

233) Alimenté par une cotisation de 1,25 % en Alsace, prélevée sur les tarifs des repas de tous les établissements de la région.

Enfin, les établissements locaux d'enseignement contrôlés par la chambre régionale des comptes consentent généralement des tarifs de repas réduits à une part de leur personnel. Cette pratique s'appliquait traditionnellement aux personnes, qui, par leurs fonctions, étaient obligatoirement admis à la table commune et devaient prendre leur repas sur place (il s'agissait essentiellement des personnels de service). Or, le décret n° 2000-992 du 6 octobre 2000 a abrogé les dispositions de l'article 5 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 qui prévoyaient un tarif réduit pour les commensaux de droit. Les établissements qui proposent un tarif réduit (inférieur à celui appliqué aux élèves) à ces personnes agissent donc sans base légale. Le décalage entre ce tarif réduit et les tarifs « normaux » destinés aux élèves conduit indirectement les familles à assumer une part du coût des repas.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La restauration collective connaît un essor du fait notamment de l'évolution de la société et du développement du travail des femmes, facteurs qui ont contribué à généraliser le recours à la « cantine ». La politique active conduite au niveau local par les collectivités publiques en ce domaine vise à offrir au plus grand nombre, chaque jour ouvrable, un repas de qualité à un prix abordable dans une structure d'accueil confortable. Les textes maintiennent l'intervention de l'Etat, notamment pour des raisons sociales liées à la tarification et pour assurer la sécurité alimentaire.

Cette politique engage les élus et les gestionnaires pour de nombreuses années, eu égard aux crédits de fonctionnement et d'investissement qu'elle mobilise, d'où l'importance du choix du mode de gestion. Au moment de prendre des décisions essentielles de tous ordres, il importe que les responsables disposent des éléments utiles. A ce titre, la Cour émet trois recommandations.

- Réaliser une étude préalable à l'opération de création ou de rénovation d'un restaurant qui prenne en compte un certain nombre de critères tels que l'ancienneté des locaux et du matériel installé, la conformité aux normes d'hygiène et de sécurité, le rapport entre la capacité d'accueil et le niveau de fréquentation, ainsi que la qualité des repas.

- Prendre régulièrement, au fil du temps, les décisions visant à améliorer le dispositif dévolu à la restauration collective.

- Mettre en place des techniques d'autocontrôle inspirées des démarches d'assurance-qualité.

*RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « la restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace » appelle de ma part les observations suivantes.

Au point III- D- « L'équilibre du service et la charge budgétaire pour les collectivités publiques », la Cour considère qu'une évolution de la réglementation pourrait utilement être envisagée afin de donner une marge de souplesse supplémentaire au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré.

A cet égard, l'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui confie aux régions et départements la restauration dans les établissements scolaires dont ils ont la charge, institue de nouveaux critères pour calculer les tarifs de restauration scolaire ainsi que leur évolution, fixés en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies. Les modalités d'application sont renvoyées à un décret qui est en cours d'élaboration.

Ce projet vise à mettre un terme à l'encadrement des tarifs de la restauration scolaire, tel qu'il résulte actuellement du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, et permettra à l'ensemble des collectivités territoriales en charge de ce service, y compris les communes pour les écoles, d'en fixer les tarifs sous leur responsabilité, en tenant compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement et des besoins exprimés par les usagers.

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME
DE L'ÉTAT*

Cette insertion contient un diagnostic exhaustif sur les différents aspects juridiques et les modalités de gestion de la restauration des usagers du service public scolaire en Alsace ainsi que sur sa dimension économique notamment le mode de fixation du prix de revient et des tarifs. La Cour recommande une « évolution de la réglementation afin de donner davantage de souplesse au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré ».

Cette préconisation trouve une concrétisation dans l'évolution récente des dispositifs législatifs et réglementaires. En effet, la loi n° 20004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que les régions et les départements assurent la restauration scolaire dont les conditions de fixation des tarifs seront précisées par un décret actuellement en préparation.

Ce projet de décret vise d'une part à transférer aux collectivités locales la fixation des tarifs et ainsi permettre une responsabilisation accrue des collectivités compétentes et d'autre part à simplifier la gestion du service de restauration par une simplification du système actuellement mis en place.
