

**Collectivité territoriale et restauration collective :
une responsabilité importante**

La restauration hors domicile est de nos jours le mode d'alimentation de plus de 75 % des Français et ce phénomène touche toutes les couches socioprofessionnelles, toutes les tranches d'âge et toutes les zones géographiques. Les collectivités territoriales ont un rôle-clé à jouer. Elles doivent être vigilantes dans leurs choix politiques et performantes dans la gestion. Plusieurs cabinets de Baker Tilly France, 4ème réseau national d'audit, d'expertise et de conseil, sont spécialisés dans le conseil et l'accompagnement des élus. Point sur la restauration collective.

La restauration sociale et collective est importante pour les collectivités et les élus en raison de leurs responsabilités en matière de santé publique et de sécurité alimentaire : dans un contexte de crises alimentaires (vache folle, OGM, listériose, grippe aviaire, ..), de demandes croissantes de création de services de restauration sociale (scolaires, agents territoriaux, action sociale, centre de loisirs, portage à domicile, ...) et d'informations toutes naturelles de la part des consommateurs ou des parents d'élèves.

Les types de restauration collective concernés

Les collectivités sont concernées par plusieurs types d'établissements de restauration :

- ❑ **Penseignement**, avec pour la majorité les restaurants scolaires, où un élève sur deux est concerné dont (année 2005-2006) :
 - 3,9 millions dans l'enseignement primaire et 2,6 millions de préélémentaires, représentant environ 56 600 établissements publics et privés,
 - 3,3 millions pour les collèges représentant 7 000 collèges,
 - 2,3 millions de lycéens représentant 2 600 lycées d'enseignement général et technologique ou polyvalents.
- ❑ de la **santé** et du **social** (hôpitaux, maisons de retraite, portage de repas à domicile),
- ❑ du **personnel territorial**.

L'établissement et le fonctionnement des écoles du premier degré constituent une dépense obligatoire pour les communes mais il n'est pas imposé à la commune d'avoir une cantine scolaire ni de fournir les repas du midi. Cependant, le service public fait que l'accès à un lieu de restauration collectif revêt désormais un caractère obligatoire de fait. En témoigne le développement rapide des cantines scolaires qui constituent aujourd'hui un service public très important, une option «restauration» ayant même été créée dans la fonction publique territoriale.

Le nombre de cuisines centrales a régulièrement progressé ces dernières années ce qui s'explique naturellement par :

- ❑ une volonté de maîtrise des coûts par des économies d'échelle,
- ❑ une nécessité de se mettre en conformité avec les contraintes réglementaires en matière d'hygiène.

Une cuisine centrale pouvant servir tous les établissements d'une même collectivité territoriale.

Les élus confrontés à plusieurs défis

La restauration collective reste un défi : concilier prix, variété, qualité, traçabilité, sécurité alimentaire et tradition française du repas. Les élus sont confrontés à plusieurs défis notamment en matière de restauration scolaire :

- ❑ Faire des lieux de restauration des lieux de vie, d'éducation au goût et de socialisation.
- ❑ Maîtriser les effets de panique provoqués par l'information sur les risques : les maires ne sont normalement pas responsables de la santé publique, mais lors de l'affaire de la vache folle par exemple, la pression de l'opinion sur les cantines scolaires a été telle que les maires ont dû se résoudre à des arrêtés d'interdiction. Ils doivent également prendre position sur les questions des OGM et des aliments BIO.
- ❑ Assurer les contrôles : respect des bonnes pratiques des repas (hygiène des équipements et des manipulations), transport et stockage, chaîne du froid, prévenir les toxi-infections alimentaires collectives, traçabilité. Rappelons que pour le cas des Toxi-infections Alimentaires Collectives (TIAC), le maire est pénalement responsable.
- ❑ Prendre en compte le Programme National Nutrition Santé lancé en 2001 par le ministère de la Santé et réactualisé en version 2 (PNNS2) : il a pour objectif d'améliorer l'état de la santé de la population et dresse la liste de neuf objectifs prioritaires : davantage de légumes et de fruits, plus de calcium et de fibres et moins de lipides.
- ❑ Accueillir les enfants atteints de troubles allergiques et de santé de longue durée, et leur fournir une solution acceptable leur permettant de se nourrir sans risque.
- ❑ Respecter la réglementation européenne en matière de risque sanitaire et social.
- ❑ Recruter des candidats correspondant aux profils recherchés et leur proposer des rémunérations adaptées (depuis 1995, elles peuvent plus facilement s'entourer d'un personnel compétent).
- ❑ Prendre en compte les aspects économiques et assurer la meilleure maîtrise des coûts sachant qu'il y a un encadrement des prix de la restauration scolaire même si les derniers textes permettent de prendre en compte certaines situations sociales et prévoit dans certains cas des possibilités de variations du taux de progression annuel.

Gestion directe ou prestataire extérieur ?

La commune a le choix entre la gestion directe et le recours à une société de restauration collective sous la forme juridique d'un marché public ou d'une délégation de service public. C'est elle qui doit se déterminer quand au choix qui sera fait :

- ❑ Veut-elle une restauration au moindre coût et de qualité ?
- ❑ Souhaite-t-elle garder la maîtrise de certaines compétences ou tout déléguer ?
- ❑ De quel personnel dispose-t-elle ?
- ❑ Est-il suffisamment formé ?
- ❑ La cuisine est-elle aux normes ?
- ❑ Faut-il une cuisine centrale ou fabriquer les repas sur chaque site ?

Chaque cas est particulier et la solution est souvent choisie en fonction de l'existant (organisation selon qu'il existe ou pas un service de restauration collective, bâtiment selon qu'il existe des lieux de fabrication des repas, cuisine centrale ou cuisine propre), mais est aussi un choix politique qui revient à l'équipe municipale.

En effet, certaines communes délèguent ce service public, arguant qu'il sera mieux rendu par des professionnels qui pourront de plus faire bénéficier la collectivité d'économies dues à l'effet d'échelle pour les achats des denrées alimentaires.

D'autres communes décident de « récupérer » la fonction déléguée et reprennent la gestion en régie, ce choix résultant la plupart du temps d'une volonté politique de montrer un attachement au service public. Aujourd'hui la gestion directe est la plus répandue puisqu'elle concernerait près de 60 % des communes mais cette tendance n'est pas confirmée.

L'organisation et le fonctionnement d'un restaurant scolaire peuvent ainsi relever de la commune, d'un établissement public communal tels que la caisse des écoles, une association locale ou le CCAS, ou d'un établissement public de coopération intercommunale (syndicat de communes, communauté de communes notamment). L'intercommunalité est en effet une solution pour assurer un service en milieu rural.

On peut constater que dans le cas où le service est délégué à un prestataire extérieur, il y a souvent un marché unique pour le scolaire et l'action sociale (CCAS, centre de loisirs, portage à domicile). Ce qui donne un argument pour aller vers un service délégué.

Le mode de gestion directe implique professionnalisme et compétence

En revanche, le mode de gestion directe implique quant à lui la maîtrise de différents aspects, un professionnalisme et une compétence spécifiques :

- ❑ Gérer l'entretien et la maintenance des bâtiments.
- ❑ Gérer l'entretien et la maintenance des équipements de cuisine et de distribution, frigo, cellule de refroidissement, camion de livraison...).
- ❑ Gérer les relations avec les fournisseurs : l'acheteur et l'agent qui réceptionne les commandes jouent un rôle déterminant pour la qualité des repas. Le premier doit savoir choisir les produits qui ont le meilleur rapport qualité prix donc avoir pu rédiger un cahier des charges strict et détaillé, le second doit avoir la compétence pour contrôler la conformité des livraisons aux commandes et à la réglementation HACCP.
- ❑ Concevoir les menus, respecter la réglementation et les recommandations en la matière, la présence d'une diététicienne étant souvent recommandée.
- ❑ Fabriquer dans le respect des règles de l'HACCP.
- ❑ Organiser le service et le nettoyage.
- ❑ Apprécier les considérations fiscales et financières : la commune, en conformité avec les règles financières et de comptabilité publique, gère et organise directement le service avec ses moyens et son personnel.

Le recours à des sociétés spécialisées doit être parfaitement cadré

Ceci explique pour partie la nécessité ressentie par certaines collectivités de rechercher l'assistance technique de professionnels auprès de sociétés spécialisées. L'étendue de la mission peut être plus ou moins large, les prestataires pouvant intervenir de façon très diversifiée : rédaction du cahier des charges de la DSP, prise en charge des achats et référencement des produits et fournisseurs,

formation et/ou encadrement technique des personnels, fabrication et distribution des repas avec les outils de la collectivité et ceux de la société.

Des commissions des menus ont été instaurées de manière quasi systématique maintenant et dans certaines villes, des commissions de restaurant commencent à fonctionner, permettant de piloter réellement la prestation, qu'elle soit en régie ou déléguée.

Dans le cadre de la délégation, deux possibilités s'offrent aux communes :

- ❑ la concession, totale ou partielle, confiée à un prestataire extérieur qui exploite pendant de nombreuses années les locaux et les équipements (souvent des durées de 15 ans mais calquées en fait sur les durées d'amortissement des investissements réalisés par le concessionnaire pour des bâtiments ou des gros équipements),
- ❑ l'affermage pour un délai de trois à cinq ans (le prestataire n'ayant pas à financer les bâtiments ni les gros équipements de production).

Le choix de la société se fait à partir d'un cahier des charges que la municipalité aura défini. Il précise le rôle, la place, les responsabilités de la société, les compétences qu'elle devra avoir, son expérience, etc. Bien qu'il n'y ait pas deux problèmes de restauration semblables, il semble le plus souvent que ce cahier des charges soit encore le plus souvent établi par simple amendement du modèle existant et n'exprime pas assez clairement les attentes et les besoins de la collectivité.

Dans le cadre d'une délégation, il faut veiller à dimensionner la cuisine en fonction des besoins actuels et futurs de la commune, en fonction de tous les paramètres de gestion de la municipalité afin d'anticiper une baisse ou une augmentation des effectifs au cours des années sur lesquelles va porter la délégation. Pour cela, des conditions de renégociations des fourchettes doivent être précisées dans le cahier des charges afin de maîtriser les variations importantes des effectifs rationnaires, au-delà des indices traditionnels d'actualisation des prix.

Il est fréquent que la société de restauration négocie avec la collectivité la possibilité d'utiliser la cuisine centrale pour vendre des repas à l'extérieur et l'incite à la sur-dimensionner.

La redevance que la société de restauration reverse alors à la commune en fonction du nombre de repas vendus à l'extérieur (nombre très difficile à vérifier) ne couvre pas toujours les dépenses liées au surdimensionnement et aux dépenses réelles effectuées par la municipalité pour ces prestations aux profits propres du prestataire (part des fluides, de l'amortissement des équipements de cuisine...). La circulaire du 13 avril 1988 autorise le concessionnaire à utiliser les installations pour sa clientèle propre mais seulement à titre accessoire. Là aussi doit intervenir une décision politique de la municipalité : l'autorisation donnée au prestataire d'utiliser le bien public à ses fins propres ne doit pas perturber le fonctionnement économique de la collectivité. En effet le prestataire ne doit pas perturber de manière significative les commerces tels que traiteurs, restaurants traditionnels... avec lesquels il va entrer en concurrence avec des coûts de production inférieurs. La plupart du temps l'autorisation n'est donnée que lorsque l'offre locale en la matière n'est pas suffisante pour satisfaire la demande.

La Cour des comptes a émis de nombreuses critiques sur les conditions dans lesquelles ont été conclus et gérés les contrats de concession examinés et les dérives auxquelles ces contrats ont donné lieu.

Enfin la responsabilité de la Collectivité est très large car la commune doit assurer la surveillance des élèves :

- ❑ non seulement durant le temps du repas mais également pendant celui qui le précède et le suit,
- ❑ même lorsqu'elle confie la gestion du service de restauration scolaire à une entreprise privée, elle ne peut en aucun cas lui déléguer la surveillance des élèves à cette occasion.

Ces quelques exemples mettent en relief la complexité du service public de la restauration collective et la nécessité, pour les collectivités, de s'assurer qu'elles possèdent bien les compétences afférentes, en interne ou en externe.

Contacts presse :

■ Cordiane : Nicole Coiffard ou Laëtitia Vitali

Tél : 01 39 62 33 42 lvitali@cordiane.com

■ Baker Tilly France : Olivia Stamboul – olivia.stamboul@btgfa.com

Baker Tilly France en quelques chiffres :

- un réseau de 35 cabinets indépendants implanté dans la France entière, départements d'Outre-Mer et certains pays d'Afrique francophones
- date de création : 1974
- placé au 4^{ème} rang national des réseaux de cabinets indépendants
- 143 associés et plus de 1000 collaborateurs
- un siège permanent basé à Paris
- chiffre d'affaires : 80 millions d'euros (2006)

Baker Tilly France est membre de Baker Tilly International :

- un réseau de 126 cabinets implanté dans 93 pays
- date de création : 1989
- placé au 8^{ème} rang des réseaux au niveau mondial
- 21 900 associés et collaborateurs
- un siège basé à Londres avec une équipe de permanents
- chiffre d'affaires : 2,3 milliards de dollars US (2006)