Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE FRESNES

(94)

Cahier n° 1 : Restauration collective au sein du bloc communal

Exercices 2013 et suivants

Observations délibérées le 6 juin 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS **5**
OBSERVATIONS **6**
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE **6**
2 PRESENTATION DE LA COMMUNE **6**
2.1 Caractéristiques urbanistiques, démographiques et sociologiques 6
2.2 L'environnement économique 8
2.3 L'environnement institutionnel 9
2.4 Les équipements et services publics de la commune 10
2.4.1 Les équipements gérés par la commune 10
2.4.2 Les autres équipements 11
3 PRESENTATION DU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE DE LA COMMUNE **11**
3.1 La restauration collective organisée sur le territoire de la commune 11
3.2 La restauration collective organisée par la commune 11
3.2.1 La restauration des écoles, des personnels administratifs et des seniors. 11
3.2.2 La restauration de la petite enfance 12
3.3 Le positionnement du service et le mode de gestion de la restauration collective 13
3.3.1 Le positionnement du service 13
3.3.2 La restauration scolaire et le restaurant administratif 13
3.3.3 La restauration de la petite enfance 14
3.4 Les marchés passés pour la restauration 14
3.4.1 Les marchés de fournitures et livraison de denrées alimentaires nécessaires pour la confection de repas et de gouters dans les établissements municipaux de la petite enfance 14
3.4.2 Les marchés d'assistance technique et d'approvisionnements pour la restauration scolaire, municipale et du CCAS 15
4 L'ACCES A LA RESTAURATION COLLECTIVE **16**
4.1 La capacité d'accueil 16
4.2 La facilité d'inscription 16
4.3 Le calcul du quotient familial pour la tarification des repas 16
4.3.1 Le référentiel de situation sociale : un revenu de référence calculé sur le reste à vivre 16
4.3.2 La progressivité des tranches et les niveaux des tarifs 18
5 LA RESTAURATION SCOLAIRE **21**
5.1 La fréquentation de la restauration scolaire 21
5.2 Les repas facturés aux familles 22
5.3 La tarification et son évolution 22
6 LA RESTAURATION DE LA PETITE ENFANCE **23**
7 LA RESTAURATION EN ACCUEIL DE LOISIRS SANS HEBERGEMENT **24**
7.1 La fréquentation des centres de loisirs 24
7.2 Le rapprochement avec les repas facturés aux familles 24

8 LE RESTAURANT ADMINISTRATIF 25
8.1 La fréquentation du restaurant administratif 25
8.2 La tarification et son évolution 28
9 L'OFFRE DE SERVICE 29
9.1 L'équilibre nutritionnel 29
9.2 La qualité des produits 31
9.3 La sécurité alimentaire 32
9.3.1 La petite enfance 33
9.3.2 La restauration scolaire et administrative 33
9.3.3 La formation des agents 34
9.4 La satisfaction des usagers 36
9.4.1 La restauration scolaire 36
9.4.2 Le restaurant administratif 36
9.4.3 La petite enfance 37
9.5 La lutte contre le gaspillage 37
10 LE CADRE ECONOMIQUE ET FINANCIER 38
10.1 La dynamique des recettes et des dépenses 38
10.1.1 Le coût de la restauration collective 38
10.1.2 La restauration scolaire et le restaurant administratif 38
10.1.3 La restauration de la petite enfance 39
10.2 Les personnels dédiés au service public de la restauration collective : charges et bilan social .. 39
10.2.1 L'évolution de la masse salariale 39
10.2.2 Le bilan social des emplois permanents 40
10.2.3 L'absentéisme : causes et mesures à prendre pour l'éviter 43
10.2.4 Les avantages en nature « nourriture » à déclarer 45
10.3 Le contrôle des régies et le recouvrement des recettes 45
10.3.1 La régie de recettes du restaurant communal (RR 003) : 45
10.3.2 La régie Enseignement Jeunesse (RR 017) 47
10.3.3 Le déficit de caisse de l'ancienne régie de la caisse des écoles 53
ANNEXE : GLOSSAIRE DES SIGLES 54

SYNTHESE

Dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Fresnes relative à l'exercice de sa compétence en matière de restauration collective.

La commune de Fresnes, située au sud-ouest du département du Val-de-Marne, comptait 27 000 habitants en 2017. Elle propose une offre de restauration collective à destination de ses 6 écoles maternelles et 7 écoles élémentaires, de ses accueils de loisirs sans hébergement, de ses 7 structures de la petite enfance ainsi que de ses agents et de certains agents du secteur public. Le centre communal d'action sociale de la commune, établissement public autonome, organise également une restauration à destination des seniors dans le cadre d'un foyer pour personnes âgées ainsi que par portage à domicile.

Une gestion de la restauration collective assurée en partie par les services communaux

Les repas destinés à la restauration des écoles, des personnels administratifs et des seniors sont confectionnés au sein de la cuisine centrale de la commune par le personnel communal. La commune a passé un marché d'assistance technique pour la production de ces repas, la fourniture de denrées alimentaires nécessaires au processus de fabrication ainsi que la maintenance, l'entretien et le renouvellement des biens mis à disposition. La commune a justifié ce choix par le fait qu'elle possédait les équipements et les personnels mais pas les compétences techniques nécessaires.

En ce qui concerne la restauration de la petite enfance, la commune passe des marchés pour la fourniture et la livraison des denrées alimentaires nécessaires à la confection des repas et goûters qui sont préparés par des agents municipaux dans la cuisine de chaque structure.

Une activité en augmentation

Le nombre de repas commandés pour la restauration des écoles, des personnels administratifs et des seniors a augmenté de 14 % en 2014, principalement en raison de l'ouverture de deux nouvelles écoles. La fréquentation du restaurant administratif a diminué de 12 % en raison du départ de services de la commune dans un lieu excentré.

La capacité d'accueil des restaurants scolaires est suffisante au regard de la demande des familles. Celle des structures de la petite enfance est liée au nombre de places autorisées par agrément du conseil départemental. Par ailleurs, la cuisine centrale produit en moyenne 2 500 repas par jour et son seuil de saturation est estimé à 3 000 repas.

Une offre de service prenant en compte l'équilibre nutritionnel et la lutte contre le gaspillage

Les services de restauration scolaire et des structures d'accueil des enfants de moins de six ans sont astreints à des obligations de qualité nutritionnelle fixées par des dispositions législatives et réglementaires. La commune respecte ces dispositions. Il en est de même en ce qui concerne la sécurité alimentaire.

S'agissant de la lutte contre le gaspillage, outre les actions de sensibilisation menées par le prestataire de service, la commune a mis en place dans les écoles élémentaires un repas mensuel « éco-citoyen » avec quatre composantes au lieu de cinq ainsi qu'une table de « troc » où les enfants peuvent échanger les aliments qui ne leur conviennent pas. Un menu « planète », c'est-à-dire sans viande, est également servi tous les mois.

Une insuffisance de contrôle par la commune de l'exercice de sa compétence

La commune ne suit pas l'exécution des marchés qu'elle a passés. Ainsi le titulaire du marché de la production de denrées alimentaires pour la restauration scolaire, le restaurant administratif et le centre communal d'action sociale (CCAS) indique dans son compte-rendu d'activité qu'il est passé de 50 % de produits « durables » en 2016 à 30 % en 2017, alors que les dispositions du marché en prévoient 50 % en 2017. Il en est de même pour la petite enfance, un contrôle effectué sur un mois dans une crèche a montré que le nombre de produits « bio » fournis était de 20 au lieu des 24 prévus contractuellement.

Par ailleurs, en ce qui concerne le personnel relevant de la compétence de la restauration collective, la chambre recommande à la commune de mettre en place un plan de formation pluriannuel ainsi que des actions correctrices afin de pallier l'augmentation constatée du nombre des accidents de service.

Des coûts de repas en augmentation

Le coût brut d'un repas de la restauration scolaire et administrative (6,58 € en 2017) a augmenté de 9,2 % de 2013 à 2017 et son coût net (2,78 € en 2017) de 40 % sur la même période.

La commune est confrontée au niveau des impayés, qui représentent 20 % de tous ses restes à recouvrer, pour lesquels elle ne constitue pas de provisions.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Exercer le contrôle administratif et comptable sur pièces et sur place de la régie de recettes Enseignement Jeunesse ainsi que de celle relative au restaurant communal selon les périodicités énoncées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et ses compléments.....49

Rappel au droit n° 2 : Constituer une dotation aux provisions pour dépréciation des créances douteuses, qui est une dépense obligatoire conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 3° du CGCT.....52

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Afin de limiter les coûts de gestion en simplifiant les procédures, prendre en compte, en matière du calcul des tarifs de la restauration scolaire, les coefficients familiaux de la CAF.....20

Recommandation n°s 2, 3, 4 : Effectuer le suivi de l'activité de la restauration scolaire, des centres de loisirs sans hébergement et du restaurant administratif.....22, 25, 28

Recommandation n° 5 : Suivre l'exécution des marchés de restauration collective.....31

Recommandation n° 6 : Mettre en œuvre à destination du personnel de la restauration collective un plan de formation pluriannuel.....36

Recommandation n° 7 : Analyser les causes de l'augmentation des accidents du travail et mettre en place les actions correctrices nécessaires.....45

Recommandation n° 8 : Modifier l'acte constitutif de la régie « Enseignement Jeunesse » afin d'habiliter le régisseur à enregistrer des opérations de frais bancaires de cartes bleues de proximité et de frais liés à l'usage du paiement en ligne « Paybox » débités sur son compte de dépôt de fonds.....49

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La commune a précisé qu'elle avait pris note des rappels au droit et des recommandations et qu'elle allait mettre en œuvre les mesures correctrices nécessaires afin d'améliorer la performance de ses services.

Le rapport d'observations provisoires a été adopté par la cinquième section de la chambre régionale des comptes Île-de-France au cours de sa séance du 17 janvier 2019. Il constitue un cahier n° 1 relatif à l'exercice par la collectivité de sa compétence de restauration collective et s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Ce rapport a été transmis par courrier du 25 février 2019 à l'ordonnateur de la commune de Fresnes, Mme Marie Chavanon, ainsi qu'au précédent ordonnateur de la période contrôlée, M. Jean-Jacques Bridey. Un extrait a également été transmis par courrier du 25 février 2019 au comptable public.

L'ordonnateur a apporté une réponse par courrier du 26 avril 2019, enregistré le même jour au greffe de la chambre, ainsi que le comptable par courrier du 4 mars 2019, enregistré le même jour au greffe de la chambre.

Dans sa séance du 6 juin 2019, la chambre, après avoir examiné et pris en compte les réponses reçues, a formulé les observations définitives ci-après développées.

A participé au délibéré qui s'est tenu sous la présidence de M. du Breil de Pontbriand, président de section, M. Merlin, premier conseiller et Mme Bourgeois, première conseillère-rapporteure.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Bourgeois, première conseillère,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

Les destinataires du rapport d'observations définitives n'ont pas répondu dans le délai fixé.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Caractéristiques urbanistiques, démographiques et sociologiques

La commune de Fresnes est située au sud-ouest du département du Val-de-Marne et à 12 kilomètres au sud du centre de Paris. Elle jouxte les départements des Hauts-de-Seine (Antony) et de l'Essonne (Wissous). Sa superficie compte 3,58 km² dont 20 hectares d'espaces verts.

Elle fait partie de l'arrondissement de L'Haÿ-les-Roses et compte cinq communes limitrophes : L'Haÿ-les-Roses (94), Chevilly-Larue (94), Rungis (94), Wissous (91), Antony (92).

Le territoire de la commune est fragmenté par les deux axes majeurs que sont l'A6 et l'A86. L'A6 coupe la commune du nord au sud et l'A86, en partie couverte, d'est en ouest.

Par ailleurs 20 % du foncier de la commune n'est pas aménageable en raison du réseau des autoroutes, du domaine pénitentiaire qui occupe une surface de 19 hectares ainsi que des pépinières de la ville de Paris d'une superficie de 39 hectares.

S'agissant des transports en commun, la commune n'est pas directement accessible depuis Paris par le RER[1] mais par un réseau de bus à partir de la station « Antony » du RER B ainsi que par le tram Trans Val de Marne. Elle n'est pas concernée par les évolutions du Grand Paris en matière de transports.

La commune présente donc un handicap en raison de la fragmentation de son territoire ainsi que de l'absence de desserte par le RER.

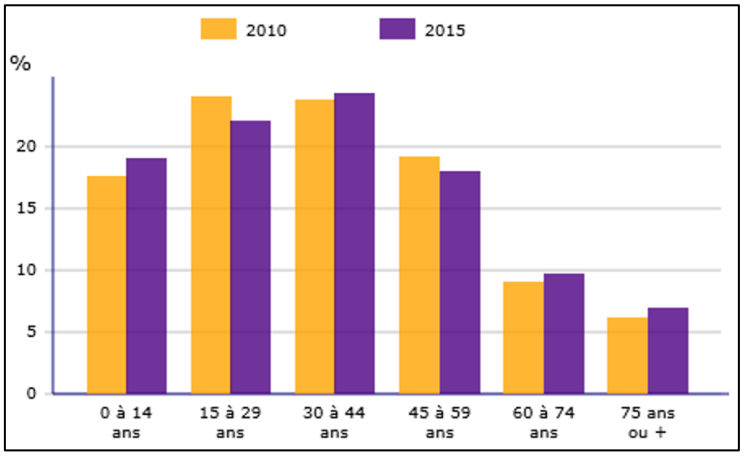
La démographie de la commune, avec 26 980 habitants en 2017, augmente faiblement de 2 % entre 2013 et 2017[2].

Tableau n° 1 : La démographie de la commune

Population légale au 1er janvier (Insee)°	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'habitants	26 446	26 578	26 261	26 844	26 980

Source : comptes administratifs (Insee)

Graphique n° 1 : POP G2 – Population par grandes tranches d'âges



Sources : Insee, RP2010 (géographie au 01/01/2012) et RP2015 (géographie au 01/01, exploitations principales)

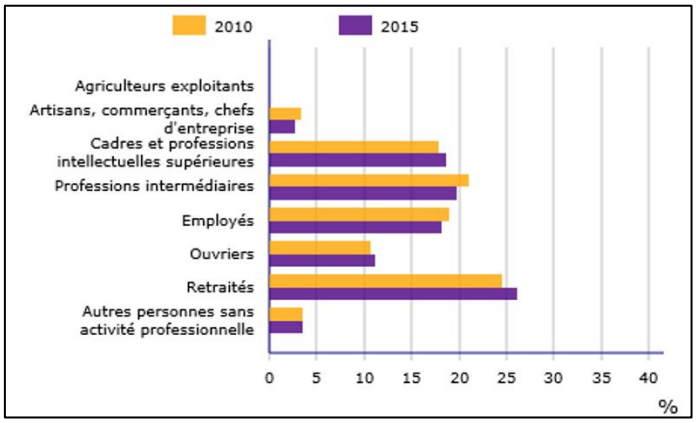
Les comparaisons de l'Insee entre les années 2010 et 2015 indiquent une augmentation des 0 à 14 ans, des 30 à 44 ans et des 60 ans et plus tandis que les tranches d'âges des 15 à 29 ans et des 45 à 59 ans sont en retrait. Contrairement au département, la tranche d'âge des 0 à 14 ans et des 30 à 44 ans augmente mais celle des 45 à 59 ans diminue.

La maire a précisé qu'il y avait un nombre important de familles monoparentales avec des enfants.

S'agissant de la répartition des ménages selon la catégorie socioprofessionnelle, on relève, de 2012 à 2015, une augmentation des cadres et professions intellectuelles supérieures, des ouvriers et des retraités parallèlement à une diminution des artisans, commerçants et chefs d'entreprise, des professions intermédiaires et des employés.

[1] RER : Réseau Express Régional.
[2] La population carcérale de l'EPSNF, non constante, est comprise dans ce décompte et peut expliquer certaines variations.

Graphique n° 2 : FAM G5 – Ménages selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence



Sources : Insee, RP2010 (géographie au 01/01/2012) et RP2015 (géographie au 01/01, exploitations principales)

Il ressort des principaux indicateurs économiques figurant dans le tableau ci-après que la médiane du revenu disponible par unité de consommation des habitants de Fresnes est dans la moyenne régionale mais supérieure respectivement de 1 % et 7 % à celle du département et de la France métropolitaine.

Tableau n° 2 : Les principaux indicateurs économiques

2015	Commune	Département	Région	France métropolitaine
Taux de pauvreté	13 %	17 %	16 %	15 %
Médiane du revenu disponible par unité de consommation	22 102 €	21 726 €	22 639 €	20 566 €
Chômage des 15-64 ans	9,7 %	13,1 %	12,8 %	13,7 %

Source : Insee

Le taux de chômage des 15-64 ans est très inférieur à celui du département (- 26 %), de la région (- 24 %) et de la France métropolitaine (- 29 %).

La commune est donc dans une situation plus favorable que celle du département ainsi que celle de la région s'agissant du taux de pauvreté et de chômage.

2.2 L'environnement économique

La commune a indiqué qu'elle disposait de trois zones d'activité (ZAC) pour un total de 42,5 ha., situées essentiellement à l'Est de la commune, près des infrastructures routières A86 et A 6. Elles sont historiquement liées aux activités de l'aéroport d'Orly et au MIN de Rungis, mais subissent une forte concurrence des parcs d'activité voisins (Orly-Rungis, Massy, Vélizy, Antonypôle, Massy, etc.) qui limitent leur expansion. La commune a précisé que leur reconversion était en cours avec une diversification de l'offre économique (commerces) et des fonctions assignées (logements).

Ces 3 zones sont la Cerisaie Nord, créée en 1972, avec 52 entreprises pour 750 emplois[3], la ZAC Médicis, avec 49 entreprises pour 600 emplois et la ZAC des Prés, créée en 1984, avec 11 entreprises pour 60 emplois.

D'après les statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), c'est le secteur du commerce, des transports et des services qui est prééminent.

[3] Chiffres fournis par la commune d'après une étude de 2009.

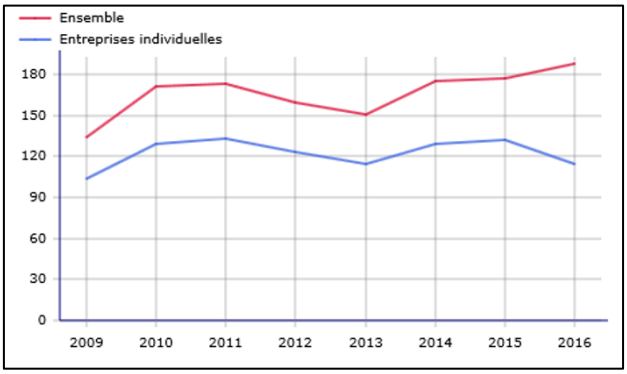
Tableau n° 3 : Les établissements actifs par secteur d'activité au 31 décembre 2015

	Total	%	0 salarié	1 à 9 salarié(s)	10 à 19 salarié(s)	20 à 49 salarié(s)	50 salariés ou plus
Ensemble	**1 458**	**100**	**1 054**	**298**	**39**	**49**	**18**
Agriculture, sylviculture et pêche	4	0,3	4	0	0	0	0
Industrie	46	3,2	30	11	1	2	2
Construction	114	7,8	80	26	5	3	0
Commerce, transports, services divers	1 049	71,9	750	240	28	21	10
dont commerce et réparation automobile	*280*	*19,2*	*163*	*82*	*16*	*10*	*9*
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	245	16,8	190	21	5	23	6

Source : Insee, CLAP en géographie au 01/01/2015

Les créations d'entreprise sont par ailleurs en hausse, notamment en ce qui concerne le commerce, le transport, l'hébergement, la restauration et les services.

Graphique n° 3 : DEN G1 - Évolution des créations d'entreprises



Champ : activités marchandes hors agriculture

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) en géographie au 01/01/N

Tableau n° 4 : Créations d'entreprises par secteur d'activité en 2016

(Champ : activités marchandes hors agriculture)	Entreprises crées		dont entreprises individuelles	
	Nombre	%	Nombre	%
Tous secteurs	**188**	**100**	**115**	**61,2**
Industrie	4	2,1	3	75
Construction	19	10,1	5	26,3
Commerce, transport, hébergement et restauration	66	35,1	39	59,1
Services aux entreprises	71	37,8	43	60,6
Services aux particuliers	28	14,9	25	89,3

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) en géographie au 01/01/2016

Au regard de ces différents indicateurs, la situation économique de la commune paraît s'inscrire dans une dynamique positive.

2.3 L'environnement institutionnel

Jusqu'à son adhésion à l'établissement public territorial (ETP) n° 12 « Grand-Orly Seine Bièvre », créé au 1er janvier 2016 dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP), la commune de Fresnes a été membre, depuis sa création en 1999, de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre.

La communauté d'agglomération, qui rassemblait 204 395 habitants, exerçait pour le compte de la commune, outre les compétences obligatoires en matière de développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville, celles relatives à la voirie, l'eau, les équipements sportifs[4] et culturels, l'assainissement des eaux pluviales et eaux usées, l'élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés (compétences optionnelles) et celles relatives à l'environnement et la promotion de l'enseignement scientifique et technologique de la vallée de Bièvre (compétences facultatives).

Fresnes est actuellement membre de la Métropole du grand-Paris et de l'établissement public territorial (ETP) « Grand-Orly Seine Bièvre » qui compte 679 463 habitants. Son périmètre correspond à la fusion des trois communautés d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB), Seine-Amont (CASA) et Les Portes de l'Essonne (CALPE) et de 8 communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre : Ablon-sur-Seine, Chevilly-Larue, Orly, Thiais, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Valenton et Rungis.

L'EPT exerce, outre ses compétences[5] propres et celles liées à de la définition de l'intérêt territorial, les compétences qui avaient été transférées aux communautés d'agglomération. C'est, en superficie (123 km²), le plus grand territoire de la Métropole du Grand Paris et le 2ème en terme de population après Paris.

La commune adhère également au syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité d'Île-de-France (Sigeif), au syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (Sifurep), au syndicat des établissements second cycle second degré du district L'Haÿ-les-Roses (SIESCD), au syndicat intercommunal pour la gestion d'un service de soins à domicile (SISSID), au syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94), au syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) ainsi qu'au syndicat pour la valorisation de la Plaine de Montjean.

2.4 Les équipements et services publics de la commune

2.4.1 Les équipements gérés par la commune

La commune gère en propre 6 écoles maternelles accueillant, à la rentrée scolaire 2015-2016, 1 172 élèves dans 44 classes, soit une moyenne de 26,6 par classe, 7 écoles élémentaires accueillant 1 623 élèves dans 64 classes, soit une moyenne de 25,3 par classe, 2 mini-crèches municipales de 15 places, 4 multi-accueils (3 de 25 places et 1 de 20 places), une halte-garderie de 10 places, une crèche familiale de 34 berceaux (assistants maternels), une ludothèque, des cours de tennis, un boulodrome, un terrain de rugby, les 6 gymnases et/ou salles de sport des écoles, une bibliothèque à rayonnement régional, une maison des jeunes et de la culture (MJC Louise Michel), un théâtre (la Grange Dimière), un centre socio-culturel (la Vallée aux Renards), un centre d'art comprenant une école d'art municipale et un espace d'exposition d'art plastique (espace Chaillioux), un centre municipal de santé (CMS) avec près de 24 praticiens.

[4] Seule la piscine de la commune était concernée.

[5] **Cinq compétences propres** : Réalisation des documents d'urbanisme réglementaires à l'échelle du territoire, élaboration d'un Plan climat énergie, politique de la Ville, gestion des déchets ménagers et assimilés, assainissement et eau / **Deux compétences assorties de la définition de l'intérêt territorial** : Programmation, construction et gestion d'équipements culturels et sportifs, action sociale / **Maintien des autres compétences auparavant exercées par les anciennes communautés d'agglomération** / **Quatre compétences partagées avec la métropole du Grand Paris et les territoires** : Aménagement : opérations d'aménagement, actions de restructuration urbaine, constitution de réserves foncières ; développement économique : zones d'activité, actions de développement économique ; habitat : amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, Offices publics de l'habitat (OPH) ; environnement.

2.4.2 Les autres équipements

La commune dispose également sur son territoire de 3 collèges, un lycée, 2 crèches collectives départementales et un réseau d'assistants maternels libres, divers équipements sportifs relevant du lycée ou des collèges, une piscine, un conservatoire à rayonnement départemental (CRD), un écomusée (du Val de Bièvre)[6], un EHPAD[7] ainsi que, via le centre communal d'action sociale (CCAS), 3 résidences pour personnes âgées (RPA) et 1 foyer-restaurant pour les retraités de plus de 60 ans, et enfin de l'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), l'un des plus importants centres pénitentiaires de France.

3 PRESENTATION DU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE DE LA COMMUNE

3.1 La restauration collective organisée sur le territoire de la commune

Outre l'offre de restauration collective organisée par la commune, le conseil départemental a en charge la gestion de la restauration des trois collèges de la commune (Saint-Exupéry, Fromont et Charcot), des crèches départementales Madeleine Brès et Pierre Curie et le conseil régional celle du lycée Frédéric Mistral.

Le centre communal d'action sociale (CCAS) organise également pour les seniors, à partir de la cuisine centrale communale, un service de portage de repas à domicile ainsi qu'un service de repas au foyer des anciens Émile Roux.

3.2 La restauration collective organisée par la commune

La commune propose deux offres de restauration collective, l'une pour les écoles et crèches municipales et l'autre à destination du personnel communal ainsi que du personnel des administrations ayant passé une convention elle.

Par ailleurs les élèves de l'enseignement privé (une seule école déclarée sur la ville) n'ont pas accès à un site de restauration collective et l'intercommunalité n'intervient pas dans la mise en œuvre de la restauration collective.

3.2.1 La restauration des écoles, des personnels administratifs et des seniors.

Les repas sont confectionnés au sein de la cuisine centrale de la commune à partir de denrées livrées par la société Sodexo avec laquelle la commune a passé, sur la période contrôlée, deux marchés d'un an renouvelables trois fois par tacite reconduction pour une durée d'un an.

Le marché en cours concerne la restauration scolaire des enfants et personnels enseignants, de surveillance et de service des écoles maternelles et élémentaires ainsi que des accueils de loisirs (en juillet et août), la restauration municipale (clients et agents du restaurant municipal) ainsi que, pour le CCAS, la restauration des clients du foyer et par portage à domicile.

Il a pour objet l'assistance technique pour la production des repas de la restauration susvisée, l'approvisionnement et la fourniture des denrées alimentaires et non alimentaires nécessaires aux processus de fabrication des repas ainsi que la maintenance, l'entretien et le renouvellement des biens mis à disposition.

[6] Tous les 3 gérés par l'EPT.
[7] EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Le personnel travaillant dans la cuisine centrale est municipal à l'exception de trois salariés de Sodexo : un responsable d'exploitation à temps plein, un responsable administratif à mi-temps ainsi qu'un responsable qualité, apprenti en alternance.

L'organigramme communal de la cuisine centrale, en date de septembre 2018, (agents communaux, activité hors CCAS seniors) fait apparaître un gestionnaire administratif, un responsable de cuisine assisté d'un adjoint dont dépendent neuf agents affectés à la préparation des repas, deux à la plonge, deux pour les livraisons, un pour la cuisine, un pour l'allotissement, un pour le magasin ainsi qu'un agent de salle.

Les repas sont confectionnés la veille et livrés le matin suivant en liaison froide par des agents de la commune dans les satellites de restauration où ils sont remis en température par les agents municipaux. Les repas du lundi sont préparés le vendredi. Il en est de même lorsqu'il y a des jours fériés, les repas étant préparés la veille de ce jour.

Les repas sont ainsi livrés :

- dans les offices des école maternelles et élémentaires : groupes scolaires (GS) Monod-Coquelicots, Pasteur-Roux-Blancs Bouleaux, Monnet-Marguerites, Frères Lumière-Tulipes, école maternelle les Capucines, école élémentaire Doisneau, école primaire[8] Barbara ;
- au restaurant du personnel communal où déjeunent également des agents du trésor public, du conseil départemental et de l'établissement public territorial (EPT) ;
- au foyer Émile Roux (compétence CCAS), réservé aux personnes de 60 ans et plus ainsi qu'aux personnes en situation de handicap reconnu de plus de 55 ans. Le service fonctionne tous les jours ouvrés à l'exception de 15 jours au mois d'août. Il reçoit en moyenne 25 rationnaires par jour pour 175 inscrits. Le personnel de production assure au foyer la finition et le dressage des repas servis sur place ;
- par portage à domicile (compétence CCAS), pour les retraités de 60 ans et plus ayant un GIR inférieur ou égal à 4 et les handicapés avec un taux d'invalidité au moins égal à 50 %. Le service fonctionne toute l'année. Les repas des jours fériés sont préparés la veille et ceux des week-ends le vendredi. Il y a environ 80 à 90 rationnaires par jour pour 125 inscrits. Deux agents de liaison assurent les livraisons avec 2 camions frigorifiques. Ce service donne lieu à une participation financière en fonction des ressources du demandeur selon un quotient intégrant les revenus et les charges ainsi que la composition du foyer. La tarification est ainsi établie à partir des 7 premières tranches du barème de classement des familles et varie entre 3,50 € et 7 €.

La livraison des repas est effectuée par des agents municipaux avec des véhicules mis à disposition par Sodexo (sauf celui pour le portage à domicile).

3.2.2 La restauration de la petite enfance

La commune passe des marchés annuels à bons de commande pour la fourniture et la livraison des denrées alimentaires nécessaires à la confection de repas et goûters dans les établissements municipaux de la petite enfance.

Les repas concernent les enfants accueillis au service « petite enfance », âgés de 10 semaines à 4 ans, ainsi que les personnels de la petite enfance.

[8] École primaire : école maternelle (de la petite à la grande section) + élémentaire (du CP au CM2).

Les repas sont livrés dans les offices des 6 structures municipales de la petite enfance : multi accueils La Sablonnière (25 enfants et 11 adultes), La Paix (25 enfants et 10 adultes), Les Thibaudes (20 enfants et 8 adultes), La cerisaie (25 enfants et 10 adultes), mini crèches Les Oiseaux (16 enfants et 6 adultes) et La Peupleraie (16 enfants et 5 adultes).

Des agents municipaux préparent les repas après réception des denrées alimentaires brutes livrées la veille. Chaque livraison comprend l'ensemble des denrées alimentaires nécessaires à la journée alimentaire (repas méridiens et goûters).

3.3 Le positionnement du service et le mode de gestion de la restauration collective

3.3.1 Le positionnement du service

D'après l'organigramme de septembre 2018 produit par la commune, la restauration des crèches et des scolaires relève de la direction des services à la population, dirigée par une directrice générale adjointe. C'est l'une des deux directions (avec celles des ressources) placées sous la responsabilité de la direction générale des services. La direction des services à la population comprend quatre pôles dont le pôle « enseignement, enfance et sports » et le pôle « petite enfance ». Ces deux pôles ont donc notamment en charge la restauration des scolaires et de la petite enfance.

L'organigramme détaillé du pôle « enseignement, enfance et sports » indique que la cuisine centrale relève aussi de la responsabilité de ce dernier sous la direction de la responsable « enseignement » du pôle.

Le restaurant communal apparaît quant à lui au sein du pôle des ressources humaines de même que tous les autres services de la commune. Il n'apparait donc pas rattaché, s'agissant du contrôle de son activité, à un service en particulier.

3.3.2 La restauration scolaire et le restaurant administratif

La commune gère cette compétence en régie directe en collaboration avec la société Sodexo via un marché « d'assistance technique et d'approvisionnement ».

Le prestataire assure notamment l'élaboration des menus, la fourniture des denrées alimentaires, la production des repas (mais non leur fabrication) et les animations dans les écoles. Il est responsable de l'entretien, de la maintenance et du renouvellement des matériels et équipements mis à sa disposition dans la limite des spécifications prévues contractuellement[9].

La maire a précisé que la commune disposait en effet des locaux et du personnel mais pas des compétences relatives à la restauration collective.

La chambre relève toutefois que le marché avec Sodexo porte sur deux prestations de nature différente, l'assistance technique et l'approvisionnement, et qu'il aurait dû en conséquence faire l'objet de deux appels d'offre distincts.

[9] Si la commune est responsable de la fabrication des repas, du nettoyage, de l'entretien courant, du renouvellement et mise en conformité des biens immobiliers et du « clos couvert » , Sodexo est notamment responsable de la fourniture de l'ensemble des denrées alimentaires et non alimentaires, de la maintenance, entretien, réparation des matériels, équipements et des locaux (second œuvre), du renouvellement et mise en conformité des biens mobiliers (Synthèse de la répartition des tâches, article 7 du CCTP de juillet 2016),

Le précédent ordonnateur a par ailleurs indiqué qu'un projet de restauration commune avec une ville voisine, qui aurait permis la construction d'une nouvelle cuisine dans un secteur adapté à la circulation des véhicules de livraison, n'avait pas abouti.

3.3.3 La restauration de la petite enfance

Les repas sont confectionnés par le personnel de chaque établissement de la petite enfance à partir des denrées alimentaires brutes livrées par le prestataire chargé de l'élaboration des menus et de la fourniture des produits alimentaires.

Il s'agit d'une gestion en régie directe avec recours à un marché pour l'élaboration des menus ainsi que la fourniture et la livraison de denrées alimentaires.

3.4 Les marchés passés pour la restauration

Les marchés passés par la commune n'appellent pas d'observations s'agissant de la procédure de mise en concurrence et des délais laissés aux candidats pour présenter leur offre. Les rapports d'analyse des offres indiquent également que la sélection des candidats s'est faite de manière rigoureuse sur des critères précis de qualité et de prix.

3.4.1 Les marchés de fournitures et livraison de denrées alimentaires nécessaires pour la confection de repas et de gouters dans les établissements municipaux de la petite enfance

La commune, sur la période contrôlée, a passé trois marchés pour la restauration de la petite enfance, deux avec Elior Restauration Enseignement (Elres) et un avec Normapro.

Il s'agit de marchés de fournitures en procédure adaptée qui appellent les remarques suivantes.

Le marché à bons de commande n° 13041, d'un minimum de 60 000 € HT et d'un maximum de 97 000 € HT, a été signé le 6 juin 2013 avec la société Elior Restauration Enseignement (Elres), la seule à avoir soumissionné, pour une durée de deux ans.

Le bordereau des prix unitaires (BPU) fait état d'un nombre de repas estimé pour un total HT de 73 765 € et TTC de 77 822,08 €.

La commune a payé, en TTC, 36 147 € en 2013 (année incomplète), 68 522 € en 2014 (année pleine) et 59 290 € en 2015 (année incomplète). Soit, en année pleine, un montant inférieur de 12 % au prévisionnel.

La commune a précisé que ce différentiel n'était pas lié à une mauvaise définition des besoins mais à une nouvelle structure qui n'avait pas ouvert dans les délais prévus.

La commune se situe donc dans la partie basse du marché, fixée à 60 000 € HT, soit 63 300 € TTC.

Le marché à bons de commande n° 15020, d'un minimum de 80 000 € HT et d'un maximum de 200 000 € HT, a été signé le 1er juin 2015 avec la société Normapro France pour une validité du 5 juin 2015 au 31 décembre 2016.

Le bordereau des prix unitaires fait état d'un nombre de repas estimé pour un total HT de 76 090 € et TTC de 80 274,95 €.

La commune a payé, en TTC, 36 110 € en 2013 (année incomplète) et 89 039 € en 2016 (année pleine). Si ce dernier montant est supérieur à celui estimé, il reste toutefois dans la limite basse du marché fixée à 80 000 € HT, soit 80 400 TTC.

Le marché en cours (n° 16058) signé le 28 novembre 2016 avec Elres pour une validité du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017 et reconductible trois fois par tacite reconduction, est quant à lui un marché à bons de commande sans minimum ni maximum, conformément aux dispositions des articles 78 et 80 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Le bordereau des prix unitaires fait état d'un nombre de repas estimé pour un total HT de 72 737 € et TTC de 76 737,54 €.

La commune a payé 78 059 € en 2017, année pleine, correspondant à 32 914 repas par rapport au prévisionnel de 32 300. L'estimation des besoins de la commune était donc satisfaisant.

3.4.2 Les marchés d'assistance technique et d'approvisionnements pour la restauration scolaire, municipale et du CCAS

La commune, sur la période contrôlée, a passé deux marchés avec la société Sodexo pour la restauration scolaire des enfants et personnels enseignants, de surveillance et de service des écoles maternelles et élémentaires ainsi que des accueils de loisirs (en juillet et août), la restauration municipale (clients et agents du restaurant municipal) ainsi que, pour le CCAS, la restauration des clients du foyer, des résidences pour personne âgées et par portage à domicile.

Les marchés pour objet l'assistance technique pour la production des repas de la restauration susvisée, l'approvisionnement et la fourniture des denrées alimentaires et non alimentaires nécessaires aux processus de fabrication des repas ainsi que la maintenance, l'entretien et le renouvellement des biens mis à disposition.

Le marché n° 12099 a été signé le 20 décembre 2012 pour une durée d'un an, du 1er janvier au 31 décembre 2013, renouvelable trois fois maximum par tacite reconduction pour une durée d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2016.

Il s'agit d'un marché à bons de commande, passé conformément à l'article 77 du code des marchés publics, sans montant minimum ni maximum, pour un nombre annuel de repas estimé à 340 000 et un coût annuel de 942 497 €.

La commune a payé pour ce marché 877 516 € en 2013, 969 751 € en 2014, 1 158 864 € en 2015 et 1 134 218 € en 2016, le nombre de repas commandés ayant évolué de 368 672 en 2013 à 403 317 en 2016.

Le marché en cours, marché n° 16075 du 12 décembre 2016, est un marché accord-cadre à bons de commande, sans montant minimum ni maximum, pour un nombre annuel de repas estimé à 457 000 pour 942 497 €.

Il a été passé pour une durée d'un an, du 1er janvier au 31 décembre 2017, renouvelable trois fois maximum par tacite reconduction pour une durée d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2020.

La commune a payé pour ce marché 849 736 € en 2017 alors que le rapport d'activité indique un chiffre d'affaires total de 976 577 €. Cette différence est liée à une absence de rattachement des charges par la commune.

4 L'ACCES A LA RESTAURATION COLLECTIVE

4.1 La capacité d'accueil

La capacité d'accueil des restaurants scolaires, au regard de la demande des familles, est jugée suffisante par la commune.

La capacité d'accueil des structures de la petite enfance est quant à elle liée au nombre de places autorisées par agrément du président du conseil départemental.

Par ailleurs la cuisine centrale produit une moyenne de 2 500 repas par jour et son seuil de saturation est estimé par la société Sodexo à 3 000 repas.

4.2 La facilité d'inscription

Les familles inscrivent leurs enfants à la restauration scolaire au service Enseignement, enfance, jeunesse et sport. Le guichet gère également les inscriptions des enfants aux activités périscolaires.

Le service est accessible aux personnes à mobilité réduite.

4.3 Le calcul du quotient familial pour la tarification des repas

4.3.1 Le référentiel de situation sociale : un revenu de référence calculé sur le reste à vivre

Les modalités de calcul du revenu de référence d'un foyer de la commune de Fresnes sont fondées sur la notion de reste à vivre, soit la différence entre le revenu et les charges, tandis que les modalités de calcul du quotient familial de la caisse d'allocations familiales (CAF) sont la somme des revenus perçus et des autres prestations de la CAF de laquelle sont déduites certaines charges comme les pensions alimentaires et les grosses réparations.

Par ailleurs, l'année de référence des revenus pris en compte est l'année N-2 pour la CAF et N-1 pour la commune.

Tableau n° 5 : Comparaison des modalités de calcul du quotient familial de la CAF et de la commune de Fresnes

Typologie des revenus et des charges	modalités de calcul CAF	modalités de calcul commune de Fresnes
Revenus de la famille + autres revenus (cumul net imposable, indemnité journalière, RSA, Pôle emploi, etc…)	Oui	Oui
Pension alimentaire perçue	Oui	Oui
Allocation familiale	Oui	Oui
Allocation logement ou APL	Oui	Oui
Allocation Aide au Logement	Oui	Oui
Total des revenus (1)		
Loyer principal	**Non**	Oui
Annuité de la dette	**Non**	Oui
Pension alimentaire versée	Oui	Oui
Total des charges déductibles (2)		
Revenu net (1) - (2)		

Source : commune de Fresnes – rapport Calia Conseil – septembre 2013

Le système d'information du CCAS qui établit le calcul du quotient familial est distinct de celui utilisé par la régie de recettes « Enseignement Jeunesse » qui permet d'associer la tranche au tarif adéquat et de générer la facturation aux familles.

L'étude diligentée par la commune de Fresnes en 2013 à la société Calia Conseil relative au « quotient familial et tarifs », dont l'objectif était de définir le quotient familial à prendre en compte, montre que l'application des règles du quotient familial « CAF » entraînerait une augmentation de l'assiette de revenu retenue dans le calcul du quotient.

Par ailleurs, le système de barème de la commune de Fresnes prend en compte une part par enfant sans majoration pour les familles monoparentales ou les enfants handicapés alors que la CAF n'en comptabilise qu'une demie pour le premier enfant. Il apparaît ainsi que le quotient familial (revenu/nombre de parts) de la CAF est plus élevé que celui de la commune.

Tableau n° 6 : Comparaison du nombre de parts attribuées dans le calcul du quotient familial de la CAF et celui de la commune de Fresnes

	Nombre de parts CAF	Nombre de parts Commune de Fresnes
Couple	2	2
Personne seule avec enfant à charge	2	2
Veuf avec enfant à charge	2	2
1er enfant	0,5	1
2ème enfant	0,5	1
3ème enfant	1	1
4ème enfant et plus	0,5	1
Personnes handicapées sous conditions	+ 0,5	0

Source : Commune de Fresnes – rapport Calia Conseil – septembre 2013

Le rapport propose des simulations dans le cadre d'un éventuel passage à une tarification au taux d'effort (tarif = QF[10] x taux d'effort[11]). Ces dernières concluent, au titre de la restauration scolaire, à un nombre de foyers qui connaissent une baisse de leur tarif plus important que ceux qui connaissent une hausse et un nouveau tarif plancher en baisse pour un tarif plafond identique à celui fixé au moment de l'analyse. Néanmoins, à consommation constante, le montant moyen dépensé par an par les familles des tranches inférieures augmenterait légèrement (+ 12 €) pour un montant moyen dépensé par foyer par an estimé à 315 €. En conséquence, le tarif des familles des tranches inférieures augmenterait mais les foyers avec deux enfants ou plus verraient leur tarif moyen baisser.

Le rapport conclue à un plus juste rééquilibrage de la participation demandée aux usagers mais pointe l'effort porté par les tranches inférieures à recettes constantes.

Enfin, le rapport préconise de supprimer les tarifs différenciés pour les agents municipaux et de définir le quotient familial à prendre en compte. Il résulte des simulations réalisées pour la restauration scolaire que si le choix du revenu imposable entraînerait une baisse des participations marquée pour les revenus moyens, il aurait pour conséquence une chute des recettes de la commune de Fresnes.

[10] QF : Quotient familial.
[11] Taux d'effort = prix payé par l'usager divisé par son quotient familial. Ce ratio permet d'apprécier le poids que représente le coût du service payé par rapport aux ressources de l'usager.

4.3.2 La progressivité des tranches et les niveaux des tarifs

Le calcul du revenu de référence de chaque famille et le nombre de personnes à charge sont pris en compte lors du calcul de la tranche, selon un barème de 12 paliers de revenus mensuels lesquels correspondent à sept tranches de quotient familial ou tarifs appliqués pour le bénéfice, notamment, du service de la restauration collective.

Tableau n° 7 : Barème des ressources mensuelles et classement des familles dans les tranches en 2017

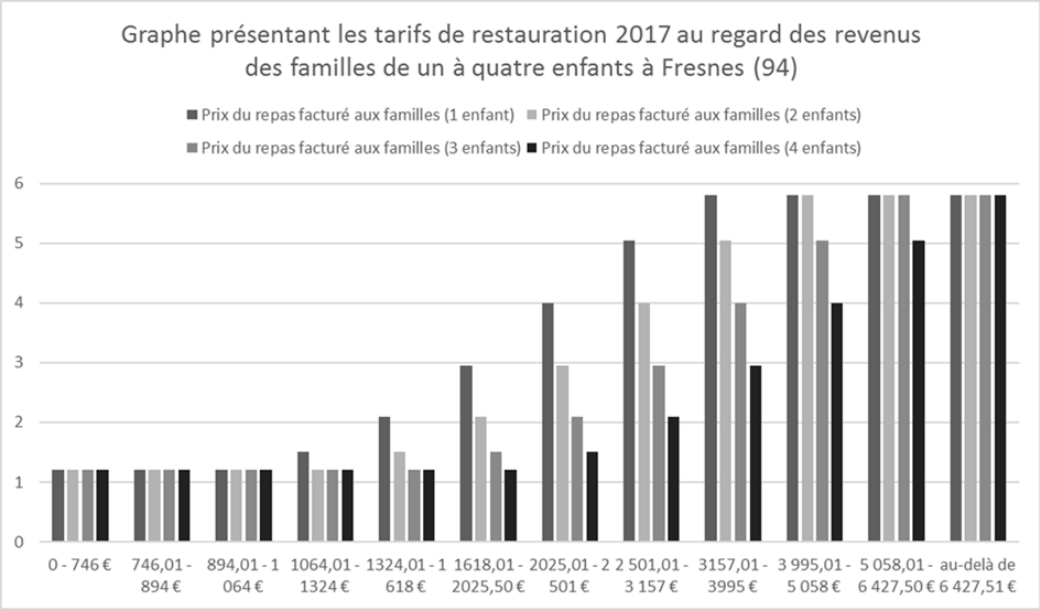
Ressources mensuelles de la famille après abattements éventuels considérées en €	Référence de la tranche de revenu	Célibataire	Couple sans enfant	Nombre de personnes à charge							
				1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	6 enfants	7 enfants	8 enfants
Inférieur à 746 €	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
746,01 - 894 €	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
894,01 - 1 064 €	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1
1 064,01 - 1 324 €	4	4	3	2	1	1	1	1	1	1	1
1324,01 - 1 618 €	5	5	4	3	2	1	1	1	1	1	1
1 618,01 - 2 025,50 €	6	6	5	4	3	2	1	1	1	1	1
2 025,51 - 2 501 €	7	7	6	5	4	3	2	1	1	1	1
2 501,01 - 3 157 €	8	7	7	6	5	4	3	2	1	1	1
3 157,01 - 3 995 €	9	7	7	7	6	5	4	3	2	1	1
3 995,01 - 5 058 €	10	7	7	7	7	6	5	4	3	2	1
5 058,01 - 6 427,50 €	11	7	7	7	7	7	6	5	4	3	2
au-delà de 6 427,51 €	12	7	7	7	7	7	7	6	5	4	3

Source : délibérations du conseil municipal VIII du 24 novembre 2016

Le barème de calcul du quotient familial est valable pour l'année civile. Il est voté par le conseil municipal chaque année au mois de novembre pour application à compter du 1er janvier de l'année suivante. Il a été institué par la délibération n° 1989-106 du 8 novembre 1989. Le conseil municipal a approuvé quelques modifications, apportées chaque année afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie (augmentation des limites des tranches en fonction du taux de l'inflation et des montants des abattements pour les locataires et familles en accession à la propriété)[12].

[12] Par exemple : Le conseil municipal en date du 30 novembre 2012 a approuvé pour 2013 le relèvement de 2,1 % de toutes les limites des tranches de ressources et sur les montants des abattements, afin de tenir compte de l'augmentation de la hausse des prix. Au titre de l'année 2014, le conseil municipal approuvait le 21 novembre 2013 le relèvement de 1 % de toutes les limites de tranches de ressources et sur les montants des abattements malgré une inflation fixée à 1,20 %.

Graphique n° 4 : Tarifs 2017 de restauration au regard des revenus des familles de un à quatre enfants à Fresnes



Source : CRC à partir délibérations Conseil municipal relatives au calcul du quotient familial et aux tranches de tarif de la restauration scolaire

La progressivité est marquée par le principe du rattachement à une tranche de tarif élevé dès lors que la famille compte peu d'enfants pour un niveau de quotient familial analogue.

La charge de travail pour le calcul des quotients familiaux représente 0,8 équivalent temps plein (ETP) pour le CCAS.

La commune a indiqué avoir constitué un groupe de travail composé d'élus et de personnels de son administration pour « travailler sur des modifications à apporter à cet outil de calcul, afin de le rendre plus lisible et socialement plus équitable pour les usagers, sans toutefois réduire le montant des recettes de la commune ». Le calcul sur la base d'un taux d'effort tel qu'il est institué par la CAF pour le calcul des participations des familles dans les structures de la petite enfance fait partie des propositions étudiées.

La commune n'a pas été en mesure d'indiquer la répartition des familles parmi les sept tranches de tarification au titre de la restauration collective en particulier. Ce qui ne permet pas de connaître le nombre de personnes bénéficiant du système de progressivité. Elle a néanmoins communiqué la répartition des différentes familles fresnoises au sein des sept tranches de tarifs à compter de 2015, les statistiques n'étant plus disponibles pour les années 2013 et 2014[13].

[13] En raison des dispositions de la loi modifiée Informatique et Libertés du 6 janvier 1978.

Tableau n° 8 : La répartition des ménages par tranche de quotient en 2015, 2016 et 2017

Tranche tarif	2015	2016	2017
	Nombre de dossiers renseignés *		
1	264	258	437
2	119	104	250
3	144	169	228
4	165	142	234
5	158	143	227
6	141	173	263
7	119	140	257
total général	**1 110**	**1 129**	**1 896**

** La commune précise que sur une année civile, plusieurs calculs peuvent être réalisés pour un même ménage. Les chiffres présentés correspondent à un seul calcul (quotient maximum). L'écart entre 2015-2016 et 2017 s'explique par l'informatisation du calcul en 2017; tous les dossiers ont été saisis au cours de cette année.*

Source : Commune de Fresnes à la demande de la CRC

Il résulte de ce recensement qu'en 2017 un quart des familles ayant procédé au calcul du quotient familial se voit appliquer la première tranche de tarif, soit 1,20 € le repas, tranche qui n'a pas connu d'augmentation pendant toute la période sous revue, tandis que les autres familles se répartissent de manière quasi équivalente entre les six autres tranches de tarif (de 1,50 € à 5,80 € le repas).

Par ailleurs le rapport entre le tarif minimum et maximum 2017 de la restauration scolaire est de 4,83 €.

Tableau n° 9 : Évolution de la participation des familles au prix réel d'un repas en fonction de la tranche

	Tranche tarif 1	Tranche tarif 2	Tranche tarif 3	Tranche tarif 4	Tranche tarif 5	Tranche tarif 6	Tranche tarif 7
Ratio prix tranche/prix réel payé par la commune	0,16	0,2	0,28	0,39	0,53	0,67	0,76

Source : CRC à partir du tableau précédent

Une famille en tranche 7 paye ainsi 76 % du coût réel d'un repas et une famille en tranche 1 16 %. Si l'écart entre la tranche 1 et la tranche 2, 16 % et 20 % du coût réel, est faible, il est plus important entre les tranches 4 à 5 (39 % à 53 %).

La chambre constate en conclusion que le recours à un quotient familial qui lui est propre présente pour la commune un coût de gestion élevé en matière d'information des familles, de calcul du quotient et de refacturation en cas de contestation des usagers.

Elle lui recommande en conséquence de prendre en compte les quotients familiaux de la CAF en y apportant, si besoin est, les correctifs nécessaires à la mise en œuvre de sa politique tarifaire.

Recommandation n° 1 : Afin de limiter les coûts de gestion en simplifiant les procédures, prendre en compte, en matière du calcul des tarifs de la restauration scolaire, les coefficients familiaux de la CAF.

5 LA RESTAURATION SCOLAIRE

5.1 La fréquentation de la restauration scolaire

À la rentrée 2017/2018, la commune scolarise 3 021 élèves au sein de ses écoles publiques (6 écoles maternelles et 7 écoles élémentaires), dont 1 207 en maternelle (40 %) et 1 814 en élémentaire (60 %). En moyenne, 67 % de ces enfants fréquentent le service de restauration scolaire, soit 2 023 par jour de fonctionnement.

Tableau n° 10 : Ratio d'élèves usagers du service de la restauration

En nombre d'élèves	Total primaire	*Maternelle*	*Élémentaire*
Scolarisés en 2017	**3 021**	*1 207*	*1 814*
Fréquentation quotidienne moyenne du service de restauration scolaire année 2017	**2 023**	*817*	*1 206*
Ratio d'élèves fréquentant la restauration collective en 2017	**67 %**	*68 %*	*66 %*

Source : commune

Sur la période 2013/2017, la commune fournit en moyenne chaque année 266 889 repas aux scolaires et 39 393 aux adultes les accompagnant (personnel de surveillance et de service), soit une moyenne de 2 524 repas.

La commune a précisé que le nombre d'enfants devant déjeuner chaque jour, établi à partir du badgeage des enfants et des rectifications éventuelles apportées, était communiqué tous les matins à la cuisine centrale avant la livraison des repas.

Les repas livrés, et facturés, par Sodexo sont donc censés être en adéquation avec la réalité des besoins.

Tableau n° 11 : Les usagers de la restauration scolaire

Restauration scolaire	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution	Moyenne
Nombre de repas servis par an	280 223	298 754	309 776	315 047	327 613	14,47 %	306 283
dont adultes	*37 055*	*41 572*	*39 168*	*39 018*	*40 154*	7,72 %	39 393
dont maternels	*108 731*	*114 428*	*117 189*	*114 140*	*116 112*	6,36 %	114 120
dont élémentaires	*134 437*	*142 754*	*153 419*	*161 889*	*171 347*	21,54 %	152 769
Nombre de jours d'ouverture du service	126	136	139	140	142	11,27 %	137
Accueil par jour théorique (*enfants)*	2 574	2 716	2 820	2 892	3 021	14,80 %	2 805
Accueil par jour réalisé (*avec adultes*)	2 316	2 444	2 538	2 602	2 718	14,79 %	2 524

Source : commune

Le nombre de repas servis a augmenté de 14,5 % sur la période observée, en raison notamment de l'ouverture de deux nouveaux groupes scolaires suite à l'installation à Fresnes de nouvelles familles ainsi que de la réforme des rythmes scolaires.

Il faut toutefois préciser que Sodexo n'individualise qu'à compter de 2017 dans ses compte-rendu d'activité les plats témoins. Ceux-ci, non comptabilisés dans le tableau ci-dessus, s'élèvent à 1 905 et représentent 0,58 % du total des repas facturés, au nombre de 329 518.

Le nombre de jours d'ouverture du service est également en augmentation de 11,27 % suite à la réforme des rythmes scolaires.

5.2 Les repas facturés aux familles

La commune a produit les statistiques relatives au nombre de repas facturés aux familles, avec les précisions suivantes : « Il s'agit des repas facturés aux familles : le matin, les enfants badgent à la borne. Après l'accueil en classe et l'appel par les enseignants, (1/4 d'heure après le début de la classe) un agent, personnel communal d'animation, fait le tour des classes et reprends avec la fiche d'appel le nombre d'enfants qui déjeunent le midi (pour comptabiliser les repas pour lesquels les enfants auraient oublié de badger). C'est cet effectif qui est communiqué à la cuisine centrale. Il tient donc compte des babgeages enfants (ceux des parents en maternelle) et de la régularisation par le pointage de vérification. Ces chiffres sont extraits du logiciel concerto, qui cumulent les présences issues du badgeage du matin et ceux réalisés manuellement par les directeurs périscolaires en rajoutant les oublis de badgeage ».

Tableau n° 12 : Comparaison entre le nombre de repas facturés par Sodexo et facturés aux familles.

Restauration scolaire	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas enfants facturés par Sodexo	**243 168**	**257 182**	**270 608**	**276 029**	**287 459**
dont maternels	*108 731*	*114 428*	*117 189*	*114 140*	*116 112*
dont élémentaires	*134 437*	*142 754*	*153 419*	*161 889*	*171 347*
Nombre de repas facturés aux familles	**239 304**	**249 964**	**265 156**	**271 954**	**276 734**
dont maternels	106 633	111 799	114 790	111 827	112 217
dont élémentaires	132 671	138 165	150 366	160 127	164 517
Écart Sodexo/familles	**+ 3 864**	**+ 7 2018**	**+ 5 452**	**+ 4 780**	**+ 10 725**
% repas Sodexo facturés	**3,7**	**1,6**	**2,8**	**2**	**1,7**

Source : commune

De la comparaison avec le nombre de repas commandés et facturés par Sodexo, il ressort que ce dernier est en moyenne supérieur de 2,4 % aux repas comptabilisés par le service scolaire, pourcentage toutefois à pondérer, comme indiqué précédemment, par l'absence d'individualisation des plats témoins avant 2017.

Cet écart a représenté pour la commune, en 2017, un coût de 21 512,60 €[14].

La chambre recommande en conséquence à la commune d'effectuer un suivi précis de l'activité de la restauration scolaire.

Recommandation n° 2 : Effectuer un suivi précis de l'activité de la restauration scolaire.

5.3 La tarification et son évolution

Les tarifs de la restauration scolaire appliqués aux enfants de l'école primaire, aux enseignants assurant ou non la pause méridienne ainsi qu'au personnel communal n'assurant pas la pause méridienne sont approuvés par le conseil municipal, pour la période sous revue, à chaque nouvelle évolution de ces derniers.

Les tarifs de la première tranche (1,20 € le repas), associée au quotient familial le plus bas, ainsi que ceux celui de la deuxième tranche (1,50 € le repas) sont restés stable pendant la période contrôlée ainsi que l'ensemble des tarifs depuis la rentrée scolaire de 2014.

[14] 3 895 repas de maternel à 1,878 € TTC = 7 244,73 € + 6 830 repas d'élémentaire à 2,089 TTC = 17 267,87 €.

Tableau n° 13 : Évolution des tarifs de la restauration scolaire de la commune de Fresnes de 2013 à 2017

n° tranche (enfants fresnois école primaire et non fresnois scolarisé en ULIS)	01/09/2012	01/09/2013	01/09/2014	01/09/2015	01/09/2016	01/09/2017	Evolution 2013/2017 en %
1	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	**0,00**
2	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	**0,00**
3	2,05	2,05	2,10	2,10	2,10	2,10	**2,44**
4	2,85	2,90	2,95	2,95	2,95	2,95	**3,51**
5	3,90	3,95	4,00	4,00	4,00	4,00	**2,56**
6	4,95	5,00	5,05	5,05	5,05	5,05	**2,02**
7	5,70	5,75	5,80	5,80	5,80	5,80	**1,75**
repas occasionnel	5,70	5,75	5,80	5,80	5,80	5,80	**1,75**
Enfant non fresnois scolarisé à Fresnes (hors ULIS)			5,80	5,80	5,80	7,00	
repas enseignants assurant la pause méridienne après déduction subvention MEN **Indice < 466**	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	**0,00**
repas enseignants assurant la pause méridienne après déduction subvention MEN **Indice >= 474 (2017) / 466 (2014)**			3,00	3,00	3,00	3,00	
repas des enseignants n'assurant pas la pause méridienne après déduction subvention MEN **Indice < 474 (2017) / 466 (2014)**	3,65	3,70	3,75	3,75	3,75	3,75	**2,74**
repas des enseignants n'assurant pas la pause méridienne après déduction subvention MEN **Indice >= 474 - 2017) / 466 (2014)**			4,85	4,85	4,85	4,85	
Personnel communal n'assurant pas la pause méridienne **Indice <= 430**				2,75	2,75	2,75	
Personnel communal n'assurant pas la pause méridienne **indice compris entre 431 et 540**				3,55	3,55	3,55	
Personnel communal n'assurant pas la pause méridienne **Indice > 540**				4,45	4,45	4,45	

Source : délibérations du conseil municipal de Fresnes séances du 28 juin 2012, du 30 mai 2013, du 28 mai 2015 et du 29 juin 2017

La commune ne disposant pas d'outil lui permettant de connaître combien de familles sont rattachées, au titre de la restauration scolaire, à quelle tranche tarifaire, et ne connaissant pas le coût d'un repas ainsi que le niveau d'effort de la commune, le vote des tarifs de la restauration scolaire apparaît déconnecté de l'économie du service de la restauration collective.

La chambre invite en conséquence la commune à prendre en compte le coût du service dans l'évolution de sa politique tarifaire.

6 LA RESTAURATION DE LA PETITE ENFANCE

La commune fournit en moyenne 30 659 repas par an dont 8 786 pour les adultes.

Les repas servis correspondent aux repas commandés et facturés.

Tableau n° 14 : Les usagers de la restauration en matière de petite enfance

Petite enfance	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution	Moyenne
Nombre de repas servis par an	26 606	27 903	32 605	33 266	32 914	23,7 %	30 659
Dont adultes	*8 024*	*8 193*	*9 598*	*9 505*	*8 599*	7 %	8 786
Nombre de jours de jours d'ouverture du service	226	226	225	228	227	0 %	226
Accueil par jour théorique (*enfants)*	100	125	125	125	125	25 %	120
Accueil par jour réalisé (*avec adultes*)	118	124	144	145	144	22,03	135

Source : commune

L'évolution de 23,7 % du nombre de repas correspond à l'ouverture d'une nouvelle structure en 2014.

En l'absence de compte rendu d'activité d'Elres, une visite de la crèche de la Cerisaie a permis d'appréhender le processus de commande des denrées alimentaires et de confection des repas.

Les denrées nécessaires à la confection des repas sont livrées la veille.

Les crèches ont le choix, pour chaque semaine, entre deux menus différents.

Le nombre prévisionnel de repas à servir est établi deux semaines avant la livraison en fonction des absences programmées (vacances des enfants et du personnel, journées de formation, etc.).

Ce nombre peut être ajusté au plus tard 48 heures avant la livraison (ingrédients livrés en J-1 et commandés en J-2) en fonction des absences imprévues (enfants ou personnel malades).

Par ailleurs les repas étant préparés sur place, le cuisinier de la structure ajuste au jour le jour le nombre de repas aux effectifs présents. Pour limiter le gaspillage, certaines denrées (yaourts ou fruits par exemple) sont ainsi conservées pour être utilisées ultérieurement.

Compte tenu de la taille des crèches, les prévisions peuvent être ajustées à la réalité des effectifs présents avec une relative précision.

La visite de la crèche a également permis de constater qu'il y avait un réel suivi de l'activité de restauration, avec une forte implication de la cuisinière au travers par exemple d'une activité éducative comme la confection de gâteaux (« atelier pâtisserie ») avec les plus grands.

7 LA RESTAURATION EN ACCUEIL DE LOISIRS SANS HEBERGEMENT

7.1 La fréquentation des centres de loisirs

Le nombre de repas servis par an a augmenté de 24,6 %.

Tableau n° 15 : Les usagers des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH)

ALSH repas	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution	Moyenne
Nombre de repas servis par an	27 565	32 444	36 049	35 344	36 561	24,61%	33 593
dont adultes	*4 042*	*4 297*	*4 771*	*4 688*	*4 309*	6,2 %	4 421
Nombre de jours d'ouverture du service	107	113	113	113	107	0 %	111
Accueil par jour théorique (*enfants)*	330	350	450	450	420	21,43 %	400
Accueil par jour réalisé (*avec adultes)*	316	347	423	409	438	27,85 %	387

Source : commune

Il faut également préciser que ce n'est qu'à compter de l'exercice 2017 que Sodexo individualise les plats témoins : 344 en 2017, soit 0,93 % du total des 36 902 repas facturés. Les chiffres des années précédentes sont donc à pondérer avec ce facteur.

7.2 Le rapprochement avec les repas facturés aux familles

La commune a par ailleurs fourni le nombre de repas des enfants facturés aux familles.

La comparaison avec les repas facturés par Sodexo figure dans le tableau ci-après, précision faite, comme indiqué précédemment, que les chiffres de Sodexo ne sont pas pondérés des plats témoins.

Tableau n° 16 : Comparaison repas enfants commandés à Sodexo et repas facturés aux familles

ALSH repas enfants	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas commandés à Sodexo	26 384	30 800	33 599	35 642	34 747
Nombre de journées dont repas facturées aux familles	26 104	30 539	33 343	34 480	34 532
Écart	- 280 dont 177 sur Blancs Bouleaux	- 261	- 256	- 162	- 215

Source : commune

L'écart entre les repas commandés (161 172) et les repas facturés aux familles (158 998) représente, en moyenne, 1,4 % de ces repas.

La commune a précisé que la commande effectuée à Sodexo prenait en compte une marge de manœuvre de deux ou trois repas par école et par jour dans la mesure où le nombre d'enfants déjeunant était difficile à déterminer précisément.

Le nombre de repas commandés pour les enfants dans le tableau ci-dessus ne correspond toutefois pas à celui figurant dans les rapports de Sodexo, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 17 : Comparaison repas enfants Sodexo et facturés aux familles

Repas enfants ALSH Sodexo	2013	2014	2015	2016	2017
Repas commandés (CRAC Sodexo)	23 523	28 147	31 278	30 656	32 252
Repas commandés par commune	26 384	30 800	33 599	35 642	34 747
Écart Sodexo/commune	- 2 861	- 2 653	- 2 321	- 4 986	- 2 495

Source : CRC

Si l'on s'en tient aux statistiques de Sodexo, l'écart entre les repas commandés et facturés par la commune aux familles est le suivant :

Tableau n° 18 : Comparaison repas enfants Sodexo et facturés aux familles

Repas enfants ALSH Sodexo	2013	2014	2015	2016	2017
Repas commandés (CRAC Sodexo)	23 523	28 147	31 278	30 656	32 252
Repas facturés aux familles	26 104	30 359	33 343	34 480	34 532
Écart commune/Sodexo	+ 2 581	+ 2 212	+ 2 065	+ 3 824	+ 2 280

Source : CRC

Le nombre de repas facturés aux familles est ainsi supérieur à celui commandé à Sodexo.

La chambre recommande en conséquence à la commune d'assurer le suivi de l'activité de restauration des centres de loisirs sans hébergement.

Recommandation n° 3 : Assurer le suivi de l'activité de restauration des centres de loisirs sans hébergement.

8 LE RESTAURANT ADMINISTRATIF

8.1 La fréquentation du restaurant administratif

La commune a transmis dans un premier temps des statistiques de fréquentation divergentes de celles figurant dans le rapport d'activité de Sodexo ainsi de celles des tickets donnés au self pour les repas dont la comptabilité a été établie par le régisseur à la demande la chambre, sans apporter d'explications à ces divergences.

La chambre constate à cet égard que l'activité du restaurant administratif ne fait l'objet d'aucun contrôle administratif de la part de la commune.

La commune a ensuite produit les statistiques suivantes conformes à celles de Sodexo et en expliquant l'écart avec les tickets du régisseur par les repas des usagers de la Grange Dîmière.

La commune donne ainsi aux personnels des troupes de spectacle des tickets pour accéder gratuitement au restaurant administratif. Il en est de même pour les agents suivant des formations dans les locaux de la Grange Dîmière. Ces repas sont donc entièrement à la charge de la commune.

Tableau n° 19 : Nouveaux tableaux restaurant administratif

Restaurant administratif	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution	Moyenne
Nombre de repas servis	**21 441**	**21 554**	**21 285**	**20 406**	**18 849**	- 13,75 %	20 707
dont personnel communal	**20 660**	**20 233**	**19 799**	**18 887**	**17 508**	18 %	19 417
dont extérieurs	**781**	**1 321**	**1 486**	**1 519**	**1 341**	41,76 %	1 290
Nombre de jours d'ouverture du service	249	249	249	253	251	0,8 %	250
Accueil par jour théorique	120	120	120	120	120	0 %	120
Accueil par jour réalisé	86	87	85	81	75	- 14 ,67 %	83

Source : commune

Le tableau ci-dessus a ensuite été décomposé comme suit :

Tableau n° 20 : Repas servis par le restaurant communal de 2013 à 2017

Exercice 2013				
	Formation/ Repas Grange Dimière	**Repas servis restaurant communal**	**Personnel**	**Total repas**
Janvier	**67**	**1 831**	**113**	**2 011**
Février	**85**	**1 813**	**110**	**2 008**
Mars	**71**	**1 623**	**107**	**1 801**
Avril	**82**	**1 790**	**101**	**1 973**
Mai	**78**	**1 549**	**98**	**1 725**
Juin	**36**	**1 752**	**99**	**1 887**
Juillet	**2**	**1 280**	**122**	**1 404**
Août	**3**	**930**	**110**	**1 043**
Septembre	**24**	**1 713**	**91**	**1 828**
Octobre	**46**	**1 730**	**110**	**1 886**
Novembre	**180**	**1 711**	**101**	**1 992**
Décembre	**107**	**1 674**	**102**	**1 883**
Total	**781**	**19 396**	**1 264**	**21 441**
	20 177			

Exercice 2014				
	Formation/ Repas Grange Dimière	**Repas servis restaurant communal**	**Personnel**	**Total repas**
Janvier	**105**	**1 821**	**109**	**2 035**
Février	**159**	**1 522**	**104**	**1 785**
Mars	**90**	**1 794**	**101**	**1 985**
Avril	**136**	**1 576**	**100**	**1 812**
Mai	**185**	**1 516**	**95**	**1 796**
Juin	**114**	**1 738**	**90**	**1 942**
Juillet	**11**	**1 361**	**115**	**1 487**
Août	**0**	**919**	**79**	**998**
Septembre	**62**	**1 779**	**114**	**1 955**
Octobre	**139**	**1 775**	**119**	**2 033**
Novembre	**178**	**1 656**	**90**	**1 924**
Décembre	**142**	**1 560**	**100**	**1 802**
Total	**1 321**	**19 017**	**1 216**	**21 554**
	20 338			

Exercice 2015				
	Formation/ Repas Grange Dimière	**Repas servis restaurant communal**	**Personnel**	**Total repas**
Janvier	**69**	**1 777**	**94**	**1 940**
Février	**108**	**1 529**	**99**	**1 736**
Mars	**90**	**1 786**	**96**	**1 972**
Avril	**126**	**1 529**	**101**	**1 756**
Mai	**234**	**1 371**	**84**	**1 689**
Juin	**90**	**1 705**	**113**	**1 908**
Juillet	**0**	**1 271**	**111**	**1 382**
Août	**0**	**1 045**	**104**	**1 149**
Septembre	**221**	**1 809**	**103**	**2 133**
Octobre	**151**	**1 588**	**107**	**1 846**
Novembre	**231**	**1 679**	**98**	**2 008**
Décembre	**166**	**1 500**	**100**	**1 766**
Total	**1 486**	**18 589**	**1 210**	**21 285**
	20 075			

Exercice 2016				
	Formation/ Repas Grange Dimière	**Repas servis restaurant communal**	**Personnel**	**Total repas**
Janvier	**178**	**1 649**	**100**	**1 927**
Février	**191**	**1 616**	**105**	**1 912**
Mars	**100**	**1 643**	**110**	**1 853**
Avril	**126**	**1 369**	**105**	**1 600**
Mai	**207**	**1 408**	**98**	**1 713**
Juin	**198**	**1 548**	**110**	**1 856**
Juillet	**111**	**1 043**	**87**	**1 241**
Août	**5**	**1 022**	**90**	**1 117**
Septembre	**129**	**1 621**	**104**	**1 854**
Octobre	**51**	**1 582**	**92**	**1 725**
Novembre	**156**	**1 648**	**99**	**1 903**
Décembre	**67**	**1 528**	**110**	**1 705**
Total	**1 519**	**17 677**	**1 210**	**20 406**
	19 196			

Exercice 2017				
	Formation/ Repas Grange Dimière	**Repas servis restaurant communal**	**Personnel**	**Total repas**
Janvier	**119**	**1 671**	**123**	**1 913**
Février	**70**	**1 395**	**95**	**1 560**
Mars	**108**	**1 773**	**133**	**2 014**
Avril	**91**	**1 323**	**107**	**1 521**
Mai	**164**	**1 421**	**123**	**1 708**
Juin	**106**	**1 285**	**126**	**1 517**
Juillet	**2**	**909**	**104**	**1 015**
Août	**0**	**848**	**114**	**962**
Septembre	**152**	**1 282**	**136**	**1 570**
Octobre	**191**	**1 385**	**149**	**1 725**
Novembre	**185**	**1 454**	**143**	**1 782**
Décembre	**153**	**1 284**	**125**	**1 562**
Total	**1341**	**16 030**	**1 478**	**18 849**
	17 371			

Source : Commune

Ces chiffres sont en cohérence avec ceux de Sodexo mais non avec ceux du régisseur s'agissant des repas servis au self hors repas Grange Dîmière et personnel.

Tableau n° 21 : Comparaison commune/Sodexo repas self hors Grange Dîmière et personnel

Restaurant administratif	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas servis (commune)	21 441	21 554	21 285	20 406	18 849
Nombre de repas commandés (Sodexo)	21 441	21 554	21 285	21 406	18 849
Nombre de repas self hors Dîmière et personnel (commune)	19 396	19 017	18 589	17 677	16 030
Tickets donnés (Régisseur)	18 920	17 736	18 589	17 265	14 289
Écart repas/tickets	476	1 281	0	412	1 741

Source : CRC d'après commune et Sodexo

Le nombre de tickets donnés pour les repas est inférieur au nombre de repas servis au self hors personnel et Grange Dîmière.

Cet écart peut toutefois s'expliquer, en partie, par le fait que les statistiques de Sodexo n'individualisent pas les plats témoins.

La chambre recommande en conséquence à la commune d'effectuer le suivi de l'activité du restaurant administratif.

L'ordonnateur a indiqué qu'il avait pris la mesure des axes d'amélioration et en particulier une meilleure comptabilisation des repas servis aux stagiaires et aux artistes en résidence pour lesquels la restauration in situ reste moins onéreuse pour la ville que le remboursement des frais de restauration et le paiement de factures de traiteur pour le catering des artistes.

Recommandation n° 4 : Effectuer le suivi de l'activité du restaurant administratif.

8.2 La tarification et son évolution

L'évolution des tarifs du restaurant communal a progressé en moyenne de 3,29 % de 2013 à 2018. Ce sont principalement les tarifs des usagers les plus nombreux qui enregistrent ce mouvement ainsi que celui des boissons en supplément. Le tarif le plus bas s'élève à 2,70 € en 2013 et à 2,80 € en 2018 tandis que le tarif le plus élevé ou « tarif de base » passe de 7,55 € en 2013 à 7,75 € en 2018.

La commune fixe les tarifs sans tenir compte du coût d'effort mais en fonction du taux d'inflation ou du gel du point d'indice. Les tarifs de l'année passée sont maintenus ou évoluent de près de 1 % ou sont calculés, pour les tiers agents de la trésorerie de Fresnes, en fonction de la subvention perçue par le Ministère de l'économie et des finances.

Hormis entre les années 2013 et 2014, le pourcentage moyen de progression des tarifs n'a pas excédé 0,8 %.

Tableau n° 22 : Évolution des tarifs du restaurant communal 2013-2018

Catégorie	Evolution 2013-2018 %	Evolution 2013-2014 %	Evolution 2014-2015 %	Evolution 2015-2016 %	Evolution 2016-2017 %	Evolution 2017-2018 %
Tarif de base	2,65	0,66	0,92	0,00	0,00	1,04
agent communal, CA ValdeBièvre / Grand Orly Seine Bièvre, emploi aidé et retraité indice brut < 430	3,70	1,85	1,09	0,00	0,00	0,72
agent communal, CA ValdeBièvre, Grand Orly Seine Bièvre, emploi aidé et retraité indice brut entre 431 et 540	3,43	1,43	0,85	0,00	0,00	1,12
agent communal, CA ValdeBièvre, Grand Orly Seine Bièvre, emploi aidé et retraité indice brut > 540	2,73	1,14	0,67	0,00	0,00	0,89
enfant mineur personnel communal et conseillers municipaux	2,73	1,14	0,67	0,00	0,00	0,89
Conjoint et enfant majeur des agents municipaux, invité, services extérieurs et agents des adm implantées dans le centre administratif, adjoints au maire et conseillers municipaux délégués	2,65	0,66	0,92	0,00	0,00	1,04
Agent départemental de la circonscription d'actions sanitaires et sociales de Fresnes	2,38	0,00	0,48	0,00	0,00	1,90
Agent de la trésorerie de Fresnes indice brut =< 466	3,71	3,18	-0,26	1,29	0,00	-0,51
Agent de la trésorerie de Fresnes indice brut > 466	3,62	2,62	0,00	0,98	0,00	0,00
Stagiaire mission locale bièvre Val-de-Marne et de l'association d'insertion et de formation professionnelle	3,70	1,85	1,09	0,00	0,00	0,72
stagiaire accueilli dans les services municipaux faisant un stage conventionné non rémunéré ou demandeur d'emploi	3,70	1,85	1,09	0,00	0,00	0,72
Fonctionnaire suivant un stage organisé par le collectif formation réunissant les communes d'Arcueil, Cachan, Chevilly-Larue, Le Kremlin-Bic^tre, L'Haÿ-les-Roses, Rungis et Villejuif	3,70	1,85	1,09	0,00	0,00	0,72
Fonctionnaire en formation initiale accueilli en stage pratique ayant indice brut =< 430	3,70	1,85	1,09	0,00	0,00	0,72
Fonctionnaire en formation initiale accueilli en stage pratique ayant indice brut entre 431 et 540	3,43	1,43	0,85	0,00	0,00	1,12
Fonctionnaire en formation initiale accueilli en stage pratique ayant indice brut > 540	2,73	1,14	0,67	-0,45	0,45	0,89
Personnel salarié dans une association dont le siège social est à Fresnes	2,73	1,14	0,67	-0,45	0,45	0,89
Personnel salarié de l'association "Confluences"				0,00		
Boisson en sus	4,69	1,56	1,54	0,00	0,00	1,52
Moyenne de l'évolution des tarifs en %	**3,29**	**1,49**	**0,79**	**0,08**	**0,05**	**0,80**

Source : délibérations du conseil municipal 2012-141 du 13/12/2012 ; 2013-189 du 19/12/2013 ; 2014-199 du 18/12/2014 ; 2015-145 du 17/12/2015 et 2016-29 du 14/04/2016 ; 2017-160 du 21 décembre 2017

Par ailleurs le rapport entre le tarif minimum et maximum 2017 de la restauration scolaire de 8,66, les niveaux de tarifs reposant pour l'essentiel sur l'indice de traitement des personnels.

9 L'OFFRE DE SERVICE

9.1 L'équilibre nutritionnel

Les services de restauration scolaires et les services de restauration des structures d'accueil des enfants de moins de six ans sont astreints à des obligations de qualité nutritionnelle fixées par les articles L. 230-5 et D. 230-25, D. 230-28 et D. 130-29 du code rural et de la pêche maritime dont les dispositions doivent être elles-mêmes précisées par arrêté.

L'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire précise que la variété des repas est appréciée sur la base de la fréquence de présentation des plats servis au cours de 20 repas successifs selon les règles fixées en annexe n° 1. L'eau doit être à disposition sans restriction, le pain disponible en libre accès, contrairement au sel et aux sauces servis en fonction des plats. L'annexe n° 2 fixe le grammage des produits prêts à consommer préparés par des fournisseurs extérieurs.

En ce qui concerne la restauration scolaire, les menus sont élaborés par Sodexo sur une période de 2 mois (soit près de 40 repas), donc permettant d'apprécier la variété des repas conformément aux dispositions de l'arrêté précité (qui se limite à 20 repas).

La commune envoie tous les deux mois aux familles une lettre d'information, préparée par Sodexo, sur la restauration scolaire, les menus pour la période à venir ainsi que des conseils culinaires, des recettes à faire avec les enfants et les animations menées.

S'agissant d'Elior, le CCTP[15] précise que les menus sont également élaborés huit semaines en amont, en collaboration avec la diététicienne du prestataire. En l'absence de compte-rendu d'activité, un contrôle sur place à la crèche de la Cerisaie et un entretien avec le responsable commercial du secteur d'Elior ont permis d'établir que les menus étaient communiqués un mois à l'avance. Même si ce point n'est pas conforme au CCTP, il est en conformité avec l'arrêté précité du 30 septembre 2011.

Pour les enfants de maternelle et d'élémentaire avec service à table, les repas comprennent cinq composantes : une hors d'œuvre ou potage, un plat protidique, un légume vert ou féculent, un produit laitier et un dessert. Pour les enfants d'élémentaire qui bénéficient d'une restauration en libre-service, les repas comportent un double choix pour les hors d'œuvre, les produits laitiers et les desserts. Il s'agit d'un menu unique servi chaque jour pour les trois catégories de convives (maternelle, élémentaire, adultes).

Les repas du déjeuner pour les personnes âgées comprennent également cinq composantes : une hors d'œuvre, un plat protidique, un légume vert ou féculent en accompagnement, un produit laitier et un dessert.

Ceci est conforme, et va même au-delà, à l'article 1 de l'arrêté du 30 septembre 2011 qui dispose que les déjeuners et dîners servis dans le cadre de la restauration scolaire comprennent nécessairement un plat principal, une garniture, un produit laitier et, au choix, une entrée et/ou un dessert.

Il en est de même pour la restauration des enfants de plus de 12 mois à 4 ans. Le CCTP du marché applicable en 2017 indique que le menu du déjeuner doit comporter 1 entrée à dominante glucidique ou protidique ou de légumes cuits ou de crudités ou ces divers ingrédients mélangés, 1 plat de viande ou poisson ou œuf, 1 plat de légumes ou féculents, 1 produit laitier ou fromage, 1 dessert à base de fruits crus ou cuits ou à dominantes glucidiques suivant la composition de l'entrée ou de la garniture du plat principal.

La composition des repas servis aux adultes est similaire à l'exception du grammage adapté à leurs besoins.

En ce qui concerne le self municipal, le cahier des charges impose une prestation de type « restauration d'entreprise », avec une carte fixe pour les entrées (tomate, salade, œufs durs), des plats fixes (steak haché surgelé, entrecôte, jambon blanc et de volaille), frites, large choix de fromages, yaourts, fruits, potage en hiver, assiettes fraîcheur, glaces de qualité (pas de type « scolaire »).

S'agissant des repas spéciaux, il n'est pas prévu de repas anallergiques. Toutefois, dans le cadre du Projet d'accueil individualisé, les repas confectionnés par les familles sont réceptionnés en armoire froide et servis après remise en température du plat principal.

En ce qui concerne la petite enfance, le titulaire du marché doit prévoir des produits permettant de faire face aux troubles intestinaux des enfants (carottes surgelées, riz, pommes crues et bananes) et prévoir également des produits de remplacement pour les intolérances au lait de vache ou au gluten (lait et yaourt au soja et biscuits sans gluten).

[15] CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières.

Pour ce qui est des repas avec porc, le prestataire de la restauration scolaire doit prévoir des plats de substitution, le nombre de repas sans porc demandé par les parents étant communiqué lors de la commande.

Il est également prévu dans ce cas pour la petite enfance des produits de substitution d'aspect similaire et d'apport nutritionnel équivalent.

Un repas « planète », c'est-à-dire sans viande, est servi une fois par mois aux enfants de maternelle et élémentaire.

9.2 La qualité des produits

Le CCTP applicable à Sodexo stipule à l'article 5.1.2 « qualité des produits utilisés » que le titulaire devra utiliser, dans l'ordre de priorité, les produits frais, les surgelés, les quatrièmes et cinquièmes gammes, les conserves. Par ailleurs, au démarrage du marché, un minimum de 50 % de produits « durables », c'est-à-dire bio, locaux ou labellisés, devra être proposé, avec un plan de progrès proposé sur la durée du marché. Ce dernier indique 70 % de produits durables en n+1, 75 % en N+2 et 75 % en n+3 et au-delà.

Or le compte rendu annuel d'activité 2017 de Sodexo indique que ce pourcentage de produits durables est passé de 50 % en 2016 à 30 % en 2017. La part alimentaire dans le coût d'approvisionnement alimentaire est ainsi passée de 2,60 € en 2016 à 2,17 € en 2017.

Suite aux explications qui lui ont été demandées, Sodexo a fourni des tableaux indiquant, sur 20 jours, avec 6 composantes par jour, le nombre de produits de proximité (égal ou inférieur à 150 km) ou labellisés ainsi que le nombre de produits bio livrés en 2017. Le pourcentage de produits de proximité serait ainsi de 30 %, celui des produits bio de 17 % et le pourcentage de produits responsables de 59 %.

La commune a précisé qu'elle n'était pas en mesure de vérifier ces données.

S'agissant de la petite enfance, le CCTP dispose, en qui concerne la qualité des denrées (article 3), que le titulaire s'engage à fournir chaque mois des aliments au label « bio » reconnu selon la répartition suivante : quatre entrées, huit légumes, quatre féculents, huit fruits. Ces aliments devront être servi par rotation chaque jour de la semaine.

En l'absence de compte-rendu d'activité du prestataire, un contrôle dans une crèche de la commune portant sur les 4 semaines du 5 au 30 novembre 2018 a permis de constater qu'avaient été fournis 2 entrées bio au lieu de 4, 10 légumes bio au lieu de 8, aucun féculent bio au lieu de 4 et 8 fruits bio comme prévu. Soit un total de 20 produits « bio » au lieu des 24 prévus contractuellement.

La chambre recommande donc à la commune de suivre l'exécution des marchés de restauration collective s'agissant notamment du pourcentage de produits « durables » ou « bio » prévus contractuellement.

Il lui recommande également de demander au prestataire du marché pour la petite enfance de produire un compte rendu annuel d'activité.

Recommandation n° 5 : Suivre l'exécution des marchés de restauration collective.

9.3 La sécurité alimentaire

L'hygiène et la sécurité alimentaire sont encadrés par des textes européens et nationaux. Ces règles portent à la fois sur les produits, les locaux et les personnes amenées à transformer des denrées brutes dans le cadre de la restauration.

Le « paquet hygiène »[16] qui émane de l'Union européenne concerne toute la chaîne agro-alimentaire (production, transport, distribution, consommation, etc.) avec un objectif de traçabilité et d'harmonisation du niveau de protection des denrées. Il prévoit que les acteurs du secteur alimentaire appliquent les principes du système d'analyse des risques et des points critiques pour leur maîtrise (dite méthode « HACCP » pour « *hazard analysis critical control points* » en anglais), en autocontrôle et en complément des contrôles officiels d'hygiène et de sécurité auxquels ils sont soumis. Doit être notamment constitué un dossier où figurent les procédures à suivre ainsi que leur mise en application.

Par ailleurs, tout établissement qui prépare, transforme ou vend des denrées animales ou d'origine animale est soumis à une obligation de déclaration[17] et à l'obtention d'un agrément ou d'une autorisation en vertu de l'article L. 233-2 du code rural et de la pêche maritime. Il est également soumis à des contrôles postérieurement à l'obtention de l'agrément qui peuvent donner lieu à différents types de sanctions, allant de la mise en demeure à la suspension de l'autorisation, voire à la fermeture immédiate en fonction de la gravité des manquements aux règles d'hygiène alimentaire constatés[18].

Deux arrêtés relatifs aux règles sanitaires, l'arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant et l'arrêté du 8 octobre 2013 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits et denrées alimentaires autres que les produits d'origine animale et les denrées alimentaires en contenant sont applicables aux établissements de restauration collective et contiennent des dispositions spécifiques à ceux-ci. Il s'agit principalement des températures utilisées pour la cuisson, le refroidissement ou la conservation des préparations culinaires, de la durée de vie des préparations culinaires, de l'obligation de conserver des plats témoins après le service (cinq jours en froid positif) et de la démarche à suivre en cas de « survenue d'un effet indésirable inhabituel pouvant être lié à la consommation d'aliments dans son établissement ».

Des manquements en matière de règles d'hygiène et de sécurité sont susceptibles d'entraîner la mise en cause de la responsabilité de la collectivité. Ainsi, la responsabilité de la collectivité gestionnaire d'un service de restauration scolaire peut-elle être engagée en cas d'intoxication alimentaire affectant les usagers, celle-ci révélant un dysfonctionnement du service public[19]. En cas de faute personnelle, la responsabilité civile – voire pénale dans les cas les plus graves[20] – d'un élu ou d'un fonctionnaire peut être mise en cause.

---

[16] Celui-ci se compose de six textes, la « *Food Law* » (règlement 178/2002), base de toute la réglementation du secteur des denrées alimentaires, qui a ensuite été complété par cinq autres règlements : le règlement (CE) n° 853/2004, le règlement (CE) n° 882/2004, le règlement (CE) n° 852/2004, le règlement (CE) n° 854/2004, et le règlement (CE) n° 183/2005.

[17] Article 1er de l'arrêté du 28 juin 1994 relatif à l'identification et à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des denrées animales ou d'origine animale et au marquage de salubrité.

[18] Article L. 233-1 du code rural et de la pêche maritime.

[19] CE, 20 octobre 1976, *Caisse des écoles d'Alfortville*, req. n° 95452.

[20] D'une part, L'article 121-3 du code pénal prévoit qu'un délit peut être caractérisé « *lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». En vertu de ces dispositions, la loi peut donc prévoir des délits dont la constitution ne nécessite pas l'intention de les commettre. Ainsi, à titre d'exemple, le manquement à des obligations législatives ou règlementaires en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire entraînant la mort d'usagers de services de restauration collective par intoxication alimentaire pourra être poursuivi sur le fondement de l'article 222-19 du code pénal, incriminant les homicides involontaires.

9.3.1 La petite enfance

La commune fait effectuer par un laboratoire privé des prélèvements dans les cuisines des crèches ainsi que sur les aliments.

Les rapports du laboratoire Agrobio en date de janvier 2017 indiquent que sur les prélèvements effectués dans les cuisines et les biberonneries de toutes les crèches de la commune ont montré une qualité bactériologique satisfaisante.

Il en est de même des prélèvements effectués sur les aliments par le laboratoire Abiolab Aspolan en octobre 2018.

Le rapport d'inspection des services de sécurité sanitaire des produits alimentaires (direction départementale de la protection des populations) relatif à la crèche de la Cerisaie, en date du 7 février 2017 indique également que la maîtrise des risques est satisfaisante.

Il a également été vérifié lors de la visite d'une crèche que les principes de la méthode « HACCP » étaient connus de la cuisinière, qu'elle disposait d'un dossier où figuraient les procédures à suivre ainsi que leur mise en application et que les plats témoins étaient bien conservés.

9.3.2 La restauration scolaire et administrative

Des analyses bactériologiques sont réalisées mensuellement par un laboratoire d'analyses microbiologiques indépendant (Eurofins). Elles sont destinées à évaluer la qualité bactériologique des matières premières alimentaires et des produits préparés par la cuisine ainsi que l'état de propreté du matériel et des locaux.

Le plan d'échantillonnage mensuel pour la cuisine porte sur six analyses bactériologiques des produits et quatre prélèvements de surface.

En 2017, quatre prélèvements se sont révélés non satisfaisants (par exemple présence de coliformes totaux), nécessitant en actions correctives le nettoyage et la désinfection du matériel.

Par ailleurs trois audits d'hygiène ont été réalisés en 2017 par le laboratoire Eurofins afin d'évaluer l'application du dispositif d'hygiène et de traçabilité. Ils ont relevé lors du contrôle du 5 septembre des DLC (dates limites de consommation) dépassées d'un jour.

La commune a également transmis le rapport d'inspection des services de sécurité sanitaire des produits alimentaires (direction départementale de la protection des populations) suite à une inspection inopinée, le 11 septembre 2018, de la cuisine centrale de Fresnes. Le rapport, en date du 25 septembre 2018, indique que la maîtrise des risques est satisfaisante et que la plupart des non-conformités relevées le 8 juin 2016 ont été corrigées. Des non-conformités ont toutefois été relevées en matière de gestion des plats témoins et d'absence d'enregistrement de la vérification de l'efficacité des actions correctives mises en place.

La sécurité alimentaire, qui fait l'objet d'un suivi par la commune ainsi que par Sodexo, ne pose donc pas de problème particulier au regard de ces éléments.

9.3.3 La formation des agents

La préparation et le service des repas doivent respecter les règles d'hygiène rappelées ci-dessus. La formation des personnels de service est l'une des clés pour assurer la sécurité des aliments. La norme de service NFX50-220 « service de la restauration scolaire » introduite en 2005 est un outil utile pour mettre en place une politique d'amélioration des prestations servies dans les restaurants scolaires. Cette norme fixe parmi ses exigences un plan de formation pluriannuel au sein du service public chargé de la restauration collective. Outre les personnels en charge de la préparation et/ou de la distribution des repas, ce plan doit également concerner les personnels en charge de l'encadrement des élèves pendant la pause méridienne, dans et hors du restaurant.

Des actions de formations organisées par Sodexo et par la commune en faveur des seuls personnels de la cuisine, il résulte qu'il n'existe pas de plan de formation au sens de la norme de service précitée. La typologie des formations dispensées ne concerne que le thème « pour réussir dans son poste et son métier ». Aucune formation diplômante ou formation destinée au développement personnel pour s'enrichir n'a été dispensée pendant la période sous revue.

Tableau n° 23 : Formations organisées par la société Sodexo en faveur des personnels de la cuisine centrale de 2013 à 2017

Typologie de la formation	2013	2014	2015	2016	2017
Pour réussir dans son poste et son métier	Hygiène et sécurité (ensemble équipe de la cuisine centrale) --> 2 séances	Hygiène et sécurité (ensemble équipe de la cuisine centrale) --> 2 séances	Hygiène et sécurité (ensemble équipe de la cuisine centrale) --> 2 séances	Les bonnes pratiques d'hygiène --> 2 séances	QHSE --> 2 séances
			Produits entretien manipulation et connaissance procédures sécurité --> 1 séance	5 min Qualité : l'enregistrement des CCP	sécurité au travail, Sécurité des aliments, Bonnes pratiques environnementales --> 1 séance
			port des Équipements de Protection Individuelle sur la cuisine centrale --> 1 séance	Hygiène et sécurité --> 2 séances	Produits, procédures, sécurité --> 1 séance
					Gestion des DLC secondaires --> 1 séance
					Les économies d'énergie --> 1 séance
					Bonnes pratiques d'hygiène et discussion analyses microbiologiques --> 1 séance
numéro de page (s) du compte rendu annuel d'activité Sodexo	*28 à 30*	*29 à 31*	*36 à 38*	*27 à 29*	*42 à 44*

Source : compte rendu annuel d'activité Sodexo de 2013 à 2017

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de maîtrise sanitaire (PMS), la formation Hygiène Sécurité[21] obligatoire est assurée par la société Sodexo pour ce qui concerne son activité. Elle met également en place d'autres formations en fonction des résultats décelés par la direction qualité (Exemple : prévention des risques au travail, économie d'énergie), à chaque affectation de nouvel agent ainsi que par des rappels au quotidien.

Les formations organisées par la commune à destination des agents de la cuisine centrale entre 2013 et 2017 sont quant à elles peu nombreuses et concernent un nombre limité d'agents. De plus certaines formations prévues par le responsable de service ou à la demande du bénéficiaire n'ont pu être satisfaites.

La commune fait en effet appel au Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui, lorsque le nombre des inscrits est insuffisant ou lorsque le nombre de demandes est supérieur aux capacités d'accueil, annule la réalisation de la formation. Ainsi, l'organisation des formations désignées « gestes et postures » (2013), « PSC1 » (2014) et « organisation d'une équipe de travail » (2017) n'a pas abouti. Le calendrier des formations du CNFPT ne propose que très rarement une deuxième session portant sur le même thème.

Tableau n° 24 : Formations destinées aux membres de la cuisine centrale organisées par la commune de Fresnes entre 2013 et 2017

Formations cuisine centrale entre 2013 et 2017

2013				
gestes et postures		2 agents	prévu par le responsable de service	non réalisé
PSC1		1 agent	prévu par le responsable de service	non réalisé
sensbilisation au risuqe chimique	CIG	17 agents	pas prévu par le responsable de service	réalisé
formation de tuteur	AD094	1 agent	pas prévu par le responsable de service	réalisé

2014				
PSC1		1 agent	prévu par le responsable de service	non réalisé
PSC1		2 agents	pas prévu par le responsable de service	réalisé

2015				
pas prévu par le responsable de service				
Lutte contre l'incendie	EP005	1 agent	pas prévu par le responsable de service	réalisé
SST		1 agent	pas prévu par le responsable de service	réalisé

2016				
pas prévu par le responsable de service				
formation bluemind		1 agent	pas prévu par le responsable de service	réalisé

2017				
Organisatuon d'une équipe de travail		1 agent	prévu par le responsable de service	non réalisé

Source : réponse de la commune de Fresnes au questionnaires complémentaires aux réunions des 29 et 31 octobre 2018

La commune n'a pu produire l'ensemble des formations délivrées en faveur de la totalité des personnels intervenant dans le domaine du service de la restauration collective. Sans communication de ces éléments, le taux[22] d'agents ayant bénéficié depuis moins de deux ans d'une formation adaptée au poste occupé est égal à 15,44 % en 2017.

La chambre invite donc la commune à mettre en œuvre à destination du personnel de la restauration collective un plan de formation pluriannuel qui ne soit pas uniquement destiné aux agents de la cuisine centrale, ce qui participerait à l'amélioration de l'exécution du service.

[21] Méthode HACCP signifie Hazard Analysis Critical Control Point (en français : Analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise).
[22] Nombre d'agents ayant reçu une formation depuis moins de deux ans / nombre total d'agents affectés au service de restauration collective ou 21/136 % en 2017.

Recommandation n° 6 : Mettre en œuvre à destination du personnel de la restauration collective un plan de formation pluriannuel.

9.4 La satisfaction des usagers

9.4.1 La restauration scolaire

Le rapport d'activité de Sodexo indique que la société dispose d'un outil d'appréciation des repas appelé « C'Mon Goût » qui permet de mesurer au quotidien, pour chaque plat, les quantités réellement consommées par les enfants. Le personnel de service note chaque jour le succès remporté par les plats servis, avec une note d'évaluation de 1 à 4 en fonction des restes observés[23]. Une synthèse et une analyse de ces notes sont effectuées par la cuisine afin de mettre en place les actions correctives adaptées.

SI le rapport précise que ce document n'a pas été mis en place par la commune, la maire a indiqué qu'il l'avait bien été mais avec peu de retour de la part des agents concernés. Les personnels de la restauration scolaire qui participent à la commission des menus font cependant remonter les informations sur les plats qui rencontrent le moins de succès et les améliorations à apporter en matière de recettes notamment.

Par ailleurs des animations sont proposés tous les ans par Sodexo avec pour objectif de faire plaisir aux enfants avec des plats sortant de l'ordinaire et une ambiance festive, de leur faire découvrir de nouvelles saveurs, de rythmer l'année scolaire et de les sensibiliser à la nutrition et au respect de l'environnement. Dix animations ont ainsi été réalisées au cours de l'année scolaire 2016-2017, dont deux pour les sensibiliser, dans le cadre de la semaine européenne de la réduction des déchets et de la semaine européenne du développement durable, à la préservation de l'environnement et au gaspillage alimentaire.

Sodexo organise également des ateliers « Cuisto rigolo », d'une durée de 45 mn, animés par des diététiciennes afin de sensibiliser de manière pédagogique et ludique les enfants à la nutrition et aux bons gestes pour préserver l'environnement, avec les six thèmes d'atelier suivant possibles : Ton alimentation, c'est ta santé, Les atouts du petit déjeuner, Les fruits et légumes, Les secrets de l'eau, La seconde vie des déchets et Les cinq sens, pour les enfants de maternelle. Deux ateliers interactifs ont ainsi été réalisés en 2017, un pour les élèves d'élémentaire et un pour ceux de maternelle avec pour thématique commune la seconde vie des déchets.

9.4.2 Le restaurant administratif

D'après le rapport d'activité de Sodexo, une enquête de satisfaction est réalisée tous les ans par le biais d'un questionnaire et les résultats sont analysés par l'encadrement de la cuisine afin de dégager des préconisations concrètes d'amélioration.

L'enquête réalisée en mars 2017 avec un taux de participation des consommateurs de 81 % indique un taux de satisfaction globale de 95 % avec 36 % de très satisfaits. Il en ressort que les points forts du service sont le rapport qualité / prix, le choix proposé et la saveur des plats et le point faible les entrées qui doivent être améliorées.

La maire a toutefois indiqué que les entrées étaient très copieuses et qu'il était possible les derniers arrivés aient un choix plus restreint. La critique ne lui paraît donc pas justifiée.

[23] 1 : « les enfants n'ont pas mangé », 2 : « les enfants ont peu mangé », 3 : « les enfants ont bien mangé », 4 : « les enfants ont très bien mangé ».

9.4.3 La petite enfance

L'article 19 du CCAP[24] du marché de 2017 avec Elres reconduit en 2018 prévoit que la commune effectue une enquête de satisfaction auprès du personnel des crèches après quatre mois de fonctionnement. La commune a précisé que cette enquête n'avait pas encore été réalisée mais était actuellement en cours.

Elle a toutefois indiqué que l'agent responsable des crèches avait copie de tous les messages relatifs à la restauration envoyés à Elres. De plus la diététicienne d'Elres se rend régulièrement dans crèches afin de mesurer la satisfaction du personnel et recueillir les remarques éventuelles.

Par ailleurs la maire a indiqué que les conseils de crèche[25] qui ont lieu deux fois par an ne faisaient pas remonter de problèmes relatifs à l'alimentation mais en soulignaient au contraire la qualité.

Par ailleurs les animations prévues par Elres, un repas à thèmes une fois par trimestre, un repas de Noël et des chocolats à Pâques sont bien réalisées, ainsi que la galette des rois, la Chandeleur et la semaine du goût. Les cuisiniers des crèches organisent également des ateliers pâtisserie pour les plus grands.

9.5 La lutte contre le gaspillage

Elle est, selon le CCTP du marché en cours avec Sodexo, à charge du titulaire du marché.

Par ailleurs il a été indiqué que 25 à 30 % de la nourriture servie n'était pas consommée, ce qui correspondrait au pourcentage généralement constaté en la matière. Les déchets sont toutefois recyclés, déshydratés et récupérés pour méthanisation.

En ce qui concerne la restauration scolaire, la lutte contre le gaspillage passe par des actions de sensibilisation des enfants.

À l'occasion de la semaine du développement durable, l'opération « Moins de miettes, c'est plus d'assiettes » a été mise en place. Elle s'est déroulée en trois temps : le pain jeté sur un repas a été récupéré puis exposé dans la salle de restaurant afin de sensibiliser les convives au gaspillage réalisé. Puis, après une sensibilisation au moyen de « flyers », l'opération a été renouvelée et les résultats comparés.

Sodexo indique que la différence de quantité de pain économisée entre les deux vagues de ramassage est allée aux Restaus du cœur sous forme de dons de repas, sans que cela soit précisément chiffré pour la commune de Fresnes.

Par ailleurs un repas « éco-citoyen », avec quatre composantes au lieu de cinq, est servi tous les mois aux enfants.

La commune a indiqué que les parents ne souhaitaient pas étendre cette fréquence car un repas avec cinq composantes laissait davantage de choix à l'enfant s'il n'appréciait pas un des plats.

Les enfants des écoles élémentaires disposent enfin dans les écoles, depuis septembre 2018, d'une table de troc où ils peuvent laisser une composante (emballée) du repas qui ne les tente pas pour prendre à la place ce qu'un autre enfant aura laissé.

[24] CCAP : Cahier des clauses administratives particulières.
[25] Composés notamment d'un élu communal, d'un parent d'enfant et de personnel de la crèche et communal.

10 LE CADRE ECONOMIQUE ET FINANCIER

10.1 La dynamique des recettes et des dépenses

10.1.1 Le coût de la restauration collective

Le coût de la restauration collective a augmenté de 25,6 % sur la période contrôlée. Il représente, en 2017, 8,5 % des charges de gestion de la commune.

Tableau n° 25 : Le coût de la restauration collective

	2013	2014	2015	2016	2017
Prestataire scolaire et restaurant administratif	873 474	930 699	1 029 769	1 077 969	899 185
Masse salariale commune	1 108 936	1 550 198	1 687 019	1 627 991	1 634 651
Prestataire petite enfance	74 297	68 522	95 400	89 039	78 059
Masse salariale commune	265 549	277 698	297 867	319 402	306 263
Total	2 324 269	2 829 131	3 112 070	3 116 417	2 920 175
Charges de gestion	31 456 862	33 176 126	34 986 406	34 955 745	34 428 629
Pourcentage	7,4	8,5	8,9	8,9	8,5

Source : CRC à partir du compte-rendu annuel Sodexo 2013 à 2017 et réponse commune de Fresnes au 1er questionnaire – tableau n° 1 GRH – tableau n° 3 coût repas

10.1.2 La restauration scolaire et le restaurant administratif

Le tableau ci-après retrace l'évolution du coût moyen d'un repas payé à Sodexo ainsi que le coût moyen total d'un repas pour la commune (hors CCAS).

Tableau n° 26 : Le coût d'un repas hors petite enfance et CCAS

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017 en €	Évolution 2013-2017 en %
nombre de repas commandés	**329 231**	**352 751**	**367 114**	**370 803**	**385 280**	**56 049**	**17,02**
Total charges Sodexo	873 474	930 699	1 029 769	1 077 969	899 185	25 711	2,94
Total masse salariale personnel restauration commune de Fresnes	1 108 936	1 550 198	1 687 019	1 627 991	1 634 651	525 715	47,41
Coût repas Sodexo	2,65	2,64	2,81	2,91	2,33	- 0,32	- 12,03
Coût repas commune de Fresnes	3,37	4,39	4,60	4,39	4,24	0,87	25,96
Coût repas Sodexo et Personnel communal (coût brut d'un repas pour la commune)	**6,02**	**7,03**	**7,40**	**7,30**	**6,58**	**0,56**	**9,22**
Recettes titrées régie enseignement	915 929	931 640	1 042 586	1 046 466	1 055 418	139 489	15,23
Recettes titrées ALSH	258 392	286 189	299 720	309 634	337 352	78 960	30,56
Recettes titrées restaurant communal	62 528	63 277	62 822	59 324	48 952	- 13 576	- 21,71
Total titres de recettes	1 236 849	1 281 106	1 405 128	1 415 424	1 441 722	204 873	16,56
Coût net d'un repas pour la commune	**1,99**	**3,40**	**3,54**	**3,47**	**2,78**	**0,79**	**39,81**

Source : CRC à partir du compte-rendu annuel Sodexo 2013 à 2017 et réponse commune de Fresnes au 1er questionnaire – tableau n° 1 GRH – tableau n° 3 coût repas

Le coût brut des repas a augmenté de 9,2 % de 2013 à 2017, avec une diminution de 10 % entre 2016 et 2017. Si le coût de la fourniture des repas a augmenté de 17 %, celui de la masse salariale de la commune a augmenté de 47,4 %.

Les recettes de la commune (titres émis) ont quant à elles augmenté de 16,5 %, réserve faite du taux d'impayé des repas en matière scolaire en moyenne annuelle de près de 20 %.

Le coût net d'un repas pour la commune s'élève ainsi à 2,78 € en 2017, en augmentation de 39,8 % par rapport à 2013.

10.1.3 La restauration de la petite enfance

Dans la mesure où il n'a pas été possible d'individualiser les recettes liées à la restauration de la petite enfance, les parents payant un prix de journée global, figure ci-après l'évolution du coût brut des repas pour la commune.

Tableau n° 27 : Coût d'un repas petite enfance 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017 en €	Évolution 2013-2017 en %
Nombre de repas servis	**26 606**	**27 903**	**32 605**	**33 266**	**32 914**	**6 308**	**23,71**
Total des charges en € facturées par le(s) titulaire(s) du marché d'approvisionnement	74 297	68 522	95 400	89 039	78 059	**3 762**	**5,06**
Total masse salariale en € dédiée à la restauration collective petite enfance par la commune	265 549	277 698	297 867	319 402	306 263	**40 714**	**15,33**
Coût repas en € au titre de la facturation du titulaire du (des) marché d'approvisionnement	2,79	2,46	2,93	2,68	2,37	**0**	**- 15,07**
Coût repas masse salariale commune	9,98	9,95	9,14	9,60	9,30	**- 1**	**- 6,77**
Coût total du repas (coût brut d'un repas pour la commune)	**12,77**	**12,41**	**12,06**	**12,28**	**11,68**	**- 1**	**- 8,59**

Source : CRC à partir du compte-rendu annuel Sodexo 2013 à 2017 et réponse commune de Fresnes au 1er questionnaire – tableau n° 1 GRH – tableau n° 3 coût repas

Le coût brut pour la commune d'un repas de la petite enfance a diminué de 8,6 %, passant de 12,77 € en 2013 à 11,68 € en 2017. Le coût lié aux marchés de restauration a diminué, par repas, de 15 % et celui lié à la masse salariale communale de 6,7 %.

10.2 Les personnels dédiés au service public de la restauration collective : charges et bilan social

10.2.1 L'évolution de la masse salariale

Au 31 décembre 2017, la masse salariale dédiée à la restauration collective (hors CCAS) représente 7,7 % de la masse salariale de la commune de Fresnes. Elle connaît sur la période 2013-2017 une évolution de 44,6 %.

Tableau n° 28 : Évolution de la structure de la masse salariale (restauration collective)

En € brut		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Masse salariale	Commune Fresnes	1 391 410	1 848 228	2 007 288	1 976 628	1 963 410	+ 41,11 %
	CCAS Fresnes	147 522	250 681	265 515	261 266	263 123	+ 78,36
Total Masse salariale		**1 538 932**	**2 098 909**	**2 272 803**	**2 237 894**	**2 226 533**	**+ 44,66 %**
dont Emplois permanents	*Commune Fresnes*	*1 066 813*	*1 472 289*	*1 601 453*	*1 610 090*	*1 544 058*	*+ 44,74 %*
	CCAS Fresnes	*136 201*	*204 763*	*265 515*	*261 266*	*263 123*	*+ 93,19 %*
dont total Emplois permanents		***1 203 014***	***1 677 052***	***1 866 968***	***1 871 356***	***1 807 181***	***+ 50,22***
dont Emplois non permanents	*Commune Fresnes*	*324 597*	*375 939*	*405 835*	*366 537*	*419 352*	*+ 29,19*
	CCAS Fresnes	*11 321*	*45 918*	*0*	*0*	*0*	-
dont total Emplois non permanents		***335 918***	***421 857***	***405 835***	***366 537***	***419 352***	***+ 24,84***

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune de Fresnes / réponse à la question n° 1.1.8 « tableau annexe n° 1 »

L'augmentation de 32,8 % entre 2013 et 2014 s'explique par l'ouverture d'une nouvelle école (Barbara) à la rentrée du mois de septembre 2013 (soit le recrutement de 4 Asem[26], 1 agent de service et 8 personnels des offices 4 heures par jour) ainsi que par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires à compter du mois de septembre 2014, avec le recrutement de plus 100 animateurs vacataires et la pérennisation de 10 postes de direction périscolaires.

La progression observée pour toute la période concerne davantage la masse salariale des emplois permanents (+ 44,7 %) que celle des emplois non permanents (+ 29,1 %).

La masse salariale des emplois permanents représente 114 effectifs au 31 décembre 2013 et 122 au 31 décembre 2017 pour un équivalent temps plein (ETP) arrêté à 39,16 en 2013 et 47,66 en 2017. L'évolution des ETP est plus importante que celle des effectifs car le temps de participation des agents au service public de la restauration collective a augmenté. Il est par ailleurs constaté le renforcement des équipes de production des repas.

Au 31 décembre 2017, 66,17 % du personnel permanent à cinq années d'ancienneté et plus. L'ancienneté moyenne des personnels de la restauration collective est de 11,15 années.

10.2.2 Le bilan social des emplois permanents

Le service de la restauration collective de la commune de Fresnes est principalement réalisé par du personnel féminin (87,5 % des effectifs et quasiment 80 % des ETP).

Tableau n° 29 : Répartition des emplois permanents du service public de la restauration collective par genre au 31 décembre 2017

Genre	Commune / CCAS	Effectifs	en %	ETP	en %
Hommes	Commune Fresnes	11	8,09	7,84	13,98
	CCAS Fresnes	6	4,41	3,75	6,69
Total Hommes		**17**	**12,50**	**11,59**	**20,67**
Femmes	Commune Fresnes	111	81,62	39,83	71,04
	CCAS Fresnes	8	5,88	4,65	8,29
Total Femmes		**119**	**87,50**	**44,48**	**79,33**
Total		**136**	**100**	**56,07**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

La fonction la plus représentée est celle des agents de surveillance et des agents de restauration.

[26] Asem : Agent spécialisé des écoles maternelles.

Tableau n° 30 : Structure des emplois permanents par métier aux 31 décembre 2013 et 2017

Fonction	Commune / CCAS	Effectifs		en %		ETP		en %	
		2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Responsable / Référent (service, cuisine, adjoint)	*Commune Fresnes*	*3*	3	2,40	2,21	2,4	1,6	5,23	2,85
	CCAS Fresnes	*5*	4	4,00	2,94	1,1	0,1	2,40	0,18
Total Responsable Référent		**8**	**7**	**6,40**	**5,15**	**3,5**	**1,7**	**7,63**	**3,03**
Gestionnaire administratif / secrétariat	*Commune Fresnes*	*1*	2	0,80	1,47	0,4	0,9	0,87	1,61
	CCAS Fresnes	*1*	1	0,80	0,74	0,8	0,8	1,74	1,43
Total Gestionnaire administratif secrétariat		**2**	**3**	**1,60**	**2,21**	**1,2**	**1,3**	**2,62**	**3,03**
Cuisinier	*Commune Fresnes*	*7*	7	5,60	5,15	6,05	6	13,19	10,70
	CCAS Fresnes	*1*	1	0,80	0,74	1	1	2,18	1,78
Total Cuisinier		**8**	**8**	**6,40**	**5,88**	**7,05**	**7**	**15,37**	**12,49**
Préparation Cuisine	*Commune Fresnes*	*8*	9	6,40	6,62	7	7,5	15,26	13,38
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Préparation Cuisine		**8**	**9**	**6,40**	**6,62**	**7**	**7,5**	**15,26**	**13,38**
Aide cuisinier, technique, service	*Commune Fresnes*	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
	CCAS Fresnes	*3*	6	2,40	4,41	2,8	4,5	6,11	8,03
Total Aide cuisinier, technique, service		**3**	**6**	**2,40**	**4,41**	**2,8**	**4,5**	**6,11**	**8,03**
Magasinier	*Commune Fresnes*	*1*	1	0,80	0,74	1	1	2,18	1,78
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Magasinier		**1**	**1**	**0,80**	**0,74**	**1**	**1**	**2,18**	**1,78**
Allotisseur	*Commune Fresnes*	*1*	1	0,80	0,74	1	0,35	2,18	0,62
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Allotisseur		**1**	**1**	**0,80**	**0,74**	**1**	**0,35**	**2,18**	**0,62**
Plonge	*Commune Fresnes*	*1*	2	0,80	1,47	1	2	2,18	3,57
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Plonge		**1**	**2**	**0,80**	**1,47**	**1**	**2**	**2,18**	**3,57**
Livreur	*Commune Fresnes*	*2*	2	1,60	1,47	2	2	4,36	3,57
	CCAS Fresnes	*1*	2	0,80	1,47	1	2	2,18	3,57
Total Livreur		**3**	**4**	**2,40**	**2,94**	**5**	**4**	**6,54**	**7,14**
Agent de restauration	*Commune Fresnes*	*35*	36	28,00	26,47	20,71	21,59	45,16	38,51
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Agent de restauration		**35**	**36**	**28,00**	**26,47**	**20,71**	**21.59**	**45,16**	**38,51**
Agent de surveillance	*Commune Fresnes*	*55*	59	44,00	43,38	4,4	4,72	9,59	8,42
	CCAS Fresnes	*0*	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Total Agent de surveillance		**55**	**59**	**44,00**	**43,38**	**4,4**	**4,72**	**9,59**	**8,42**
TOTAL commune Fresnes		114	122	91,20	89,71	39,16	47,66	85,39	85,02
TOTAL CCAS Fresnes		11	14	8,80	10,29	6,70	8,40	14,61	14,98
Total		**125**	**136**	**100**	**100**	**45,86**	**56,06**	**100**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

Les personnels sont à 70,37 %des fonctionnaires titulaires et à 26,97 % des agents bénéficiant de contrat à durée déterminée, les CDI ainsi que les contrats d'apprentis étant minoritaires.

Tableau n° 31 : Répartition des effectifs permanents par type de statuts et contrats au 31 décembre 2017

Statut/Contrat	Commune / CCAS	Effectifs	en %	ETP	en %
Fonctionnaire titulaire et Stagiaire	Commune Fresnes	90	66,18	31,05	55,39
	CCAS Fresnes	14	10,29	8,40	14,98
Total Fonctionnaire titulaire		**104**	**76,47**	**39,45**	**70,37**
Non titulaire CDI	Commune Fresnes	2	1,47	1,25	2,23
	CCAS Fresnes	0	0,00	0,00	0,00
Total Non titulaire CDI		**2**	**1,47**	**1,25**	**2,23**
Non titulaire CDD	Commune Fresnes	27	19,85	15,12	26,97
	CCAS Fresnes	0	0,00	0,00	0,00
Total Non titulaire CDD		**27**	**19,85**	**15,12**	**26,97**
Contrats apprentis	Commune Fresnes	3	2,21	0,24	0,43
	CCAS Fresnes	0	0,00	0,00	0,00
Total Contrats apprentis		**3**	**2,21**	**0,24**	**0,43**
Total		**136**	**100**	**56,06**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

Les personnels relèvent à hauteur de 96,06 % de la catégorie C, dont 88,51 % dans la filière technique suivie à part égale des filières « animation », « médico-social » et administrative (en moyenne 3,4 %) puis de la filière sociale.

Tableau n° 32 : Répartition des effectifs permanents par catégorie au 31 décembre 2017

Catégorie	Commune / CCAS	Effectifs	en %	ETP	en %
A	Commune Fresnes	2	1,47	0,05	0,09
	CCAS Fresnes	2	1,47	0,16	0,29
Total catégorie A		**4**	**2,94**	**0,21**	**0,37**
B	Commune Fresnes	13	9,56	1,95	3,48
	CCAS Fresnes	2	1,47	0,05	0,09
Total catégorie B		**15**	**11,03**	**2**	**3,57**
C	Commune Fresnes	107	78,68	45,55	81,25
	CCAS Fresnes	10	7,35	8,3	14,81
Total catégorie C		**117**	**86,03**	**53,85**	**96,06**
Total		**136**	**100**	**56,06**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

Tableau n° 33 : Répartition des effectifs permanents par filière au 31 décembre 2018

Filière	Commune / CCAS	Effectifs	en %	ETP	en %
Administrative	Commune Fresnes	2	1,47	0,9	1,61
	CCAS Fresnes	5	3,68	0,9	1,61
Total filière Administrative		**7**	**5,15**	**1,8**	**3,21**
Technique	Commune Fresnes	62	45,59	42,12	75,13
	CCAS Fresnes	9	6,62	7,5	13,38
Total filière Technique		**71**	**52,21**	**49,62**	**88,51**
Médico-social	Commune Fresnes	24	17,65	1,92	3,42
	CCAS Fresnes	0	0,00	0	0,00
Total filière Médico-social		**24**	**17,65**	**1,92**	**3,42**
Social	Commune Fresnes	9	6,62	0,72	1,28
	CCAS Fresnes	0	0,00	0	0,00
Total filière Social		**9**	**6,62**	**0,72**	**1,28**
Animation	Commune Fresnes	25	18,38	2	3,57
	CCAS Fresnes	0	0,00	0	0,00
Total filière Animation		**25**	**18,38**	**2**	**3,57**
Total		**136**	**100**	**56,06**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

Les emplois permanents se concentrent essentiellement dans les offices scolaires et la cuisine centrale.

Tableau n° 34 : Répartition des effectifs permanents par site au 31 décembre 2017

Sites	Commune / CCAS	Effectifs	en %	ETP	en %
Cuisine centrale	Commune Fresnes	20	14,71	15,82	28,21
	CCAS	6	4,41	4,04	7,21
Total Cuisine centrale		**26**	**19,12**	**19,86**	**35,42**
Cuisine centrale et foyer	Commune Fresnes	0	0,00	0	0,00
	CCAS	1	0,74	0,4	0,71
Total Cuisine centrale et foyer		**1**	**0,74**	**0,4**	**0,71**
Foyer	Commune Fresnes	0	0,00	0	0,00
	CCAS	7	5,15	3,96	7,06
Total Cuisine Foyer		**7**	**5,15**	**3,96**	**7,06**
Offices scolaires	Commune Fresnes	34	25,00	20,34	36,28
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Offices scolaires		**34**	**25,00**	**20,34**	**36,28**
Restaurant communal	Commune Fresnes	4	2,94	2,29	4,08
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Restaurant communal		**4**	**2,94**	**2,29**	**4,08**
Crèche La Cerisaie	Commune Fresnes	12	8,82	1,88	3,35
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche La Cerisaie		**12**	**8,82**	**1,88**	**3,35**
Crèche Les Oiseaux	Commune Fresnes	7	5,15	0,56	1,00
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche Les Oiseaux		**7**	**5,15**	**0,56**	**1,00**
Crèche La Paix	Commune Fresnes	12	8,82	1,88	3,35
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche La Paix		**12**	**8,82**	**1,88**	**3,35**
Crèche La Peupleraie	Commune Fresnes	13	9,56	1,46	2,60
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche La Peupleraie		**13**	**9,56**	**1,46**	**2,60**
Crèche La Sablonnière	Commune Fresnes	11	8,09	1,8	3,21
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche La Sablonnière		**11**	**8,09**	**1,8**	**3,21**
Crèche Les Thibaudes	Commune Fresnes	9	6,62	1,64	2,92
	CCAS	0	0,00	0	0,00
Total Crèche Les Thibaudes		**9**	**6,62**	**1,64**	**2,92**
Total		**136**	**100**	**56,07**	**100**

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune

Enfin, 45 sorties et 56 arrivées sont constatées sur toute la période examinée.

Tableau n° 35 : Mouvements de personnels permanents sur la période 2013-2017

Fonction	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Départs	9	10	10	10	6	45
Arrivés	11	21	11	9	8	60
Effectifs au 31/12/N	125	136	137	136	138	-------

Source : CRC, à partir des données déclaratives de la commune de Fresnes

10.2.3 L'absentéisme : causes et mesures à prendre pour l'éviter

Le nombre total d'agents absents (hors CCAS), quel qu'en soit le motif[27], est passé de 87 en 2013 à 128 en 2017. Le nombre de jours d'absence a doublé, passant de 1 977 en 2013 à 4 067 en 2017.

Le nombre de jours d'absence par agent s'élève ainsi en moyenne à 22,7 jours en 2013 et à 31,7 jours en 2017.

Tant en nombre d'agents concernés qu'en nombre de jours, le premier motif d'absence est la maladie ordinaire suivi des accidents de service et des accidents de trajet, minoritaires.

[27] Maladie ordinaire, accident de service, accident de trajet.

En particulier, les accidents de service sont en augmentation. Le nombre d'agents concernés passe ainsi de 11 en 2013 à 14 en 1017 et le nombres de jours d'absence en découlant de 321 en 2013 à 525 en 2017, soit une augmentation de 64 %.

Ce constat peut être à rapprocher de la nécessité d'un plan de formation à destination des personnels concernés, notamment ceux de la cuisine centrale et des offices.

Les données sociales 2015 de la fonction publique territoriale (2ème édition) font état, pour les communes de plus de 349 agents sur emploi permanent, de 6 accidents du travail déclarés pour 100 agents (toutes catégories de personnel confondues), nombre identique à celui de la commune en 2015 pour les seuls agents de la restauration. Cela représente toutefois pour la commune 127 jours d'absence par accident de travail alors que ce nombre est de 27 jours pour les communes de la strate (toutes catégories de personnel confondues).

Tableau n° 36 : Personnels permanents de la commune affectés au service public de la restauration collective absents pour motif de maladie ordinaire, accident de service et accident de trajet de 2013 à 2017

Nombre d'agents (*)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Evolution 2013-2017 en %
Maladie ordinaire	**77**	**94**	**117**	**123**	**111**		**44,16**
Foyer des anciens	2	6	6	7	8		300,00
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	45	55	64	65	55		22,22
Petite enfance	29	31	45	49	46		58,62
Restaurant communal	1	2	2	2	2		100,00
Accident de service	**12**	**9**	**9**	**16**	**14**		**16,67**
Foyer des anciens	1	0	1	2	0		-100,00
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	9	8	8	10	11		22,22
Petite enfance	2	0	0	3	2		0,00
Restaurant communal	0	1	0	1	1		-
Accident de trajet	**1**	**0**	**1**	**0**	**4**		**300,00**
Foyer des anciens	0	0	0	0	0		-
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	1	0	1	0	2		100,00
Petite enfance	0	0	0	0	2		-
Restaurant communal	0	0	0	0	0		-

(*) Un agent absent plusieurs fois pour le même motif (maladie ordinaire, accident de service…), n'est compté qu'une seule fois. Par contre, s'il est absent pour deux motifs différents, il est compté pour chaque motif.

Source : CRC IDF à partir des réponses de la commune de Fresnes au 1er questionnaire / question n° 2.2.2 et questionnaires complémentaires

Tableau n° 37 : Nombre de jours d'absence des personnels permanents de la commune de Fresnes affectés au service public de la restauration collective pour motif de maladie ordinaire, accident de service et accident de trajet de 2013 à 2017

Nombre de jours (*)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Evolution 2013-2017 en %
Maladie ordinaire	**1624**	**2022**	**2823**	**3046**	**3405**		**109,67**
Foyer des anciens	70	159	65	105	256		265,71
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	966	1205	1698	1993	2105		117,91
Petite enfance	566	607	1011	855	1030		81,98
Restaurant communal	22	51	49	93	14		-36,36
Accident de service	**344**	**293**	**267**	**545**	**525**		**52,62**
Foyer des anciens	23	0	25	13	0		-100,00
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	268	286	242	467	508		89,55
Petite enfance	53	0	0	53	16		-69,81
Restaurant communal	0	7	0	12	1		-
Accident de trajet	**9**	**0**	**94**	**0**	**137**		**1 422,22**
Foyer des anciens	0	0	0	0	0		-
Restauration scolaire (cuisine centrale, offices)	9	0	94	0	15		66,67
Petite enfance	0	0	0	0	122		-
Restaurant communal	0	0	0	0	0		-

(*) Un agent absent plusieurs fois pour le même motif (maladie ordinaire, accident de service…), n'est compté qu'une seule fois. Par contre, s'il est absent pour deux motifs différents, il est compté pour chaque motif.

Source : CRC IDF à partir des réponses de la commune de Fresnes au 1er questionnaire / question n° 2.2.2 et questionnaires complémentaires

La chambre invite ainsi la commune, en collaboration notamment avec la société Sodexo, à analyser les causes de l'augmentation des accidents du travail et à mettre en œuvre les actions correctrices nécessaires.

Recommandation n° 7 : Analyser les causes de l'augmentation des accidents du travail et mettre en place les actions correctrices nécessaires.

10.2.4 Les avantages en nature « nourriture » à déclarer

La prise en charge par la commune des frais de repas en cantine des personnels du service public de la restauration collective constitue un avantage en nature, qui s'ajoute à la rémunération, soumis à cotisations sociales ainsi qu'à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire 4,75 € par repas en 2017. Cet avantage peut être négligé lorsque la participation du bénéficiaire est au moins égale à la moitié du forfait (soit 2,35 €) en 2017. La revalorisation du barème forfaitaire à prendre en compte est publiée chaque année au 1er janvier. L'évaluation forfaitaire est une valeur minimale. Elle ne doit être retenue qu'à défaut d'un montant supérieur fixé par une convention collective, un accord professionnel ou par un accord conclu avec le bénéficiaire employé.

L'examen des bulletins de paie des personnels concernés de la commune de Fresnes indique l'absence de déclaration d'avantage en nature « nourriture ».

La chambre invite la commune à déclarer, pour les agents concernés, cet avantage en nature.

L'ordonnateur a précisé que le personnel en charge de la surveillance des enfants a l'obligation, par nécessité de service, de prendre son repas avec les enfants afin d'exercer la mission de surveillance, d'éducation au goût, de sensibilisation au respect des camarades de table, des personnels de services, des denrées alimentaires et, d'une manière générale, de tout ce qui contribue à la sécurité et à l'éducation des enfants entrant dans les fonctions d'animation, conformément à la circulaire (DSS) n° 2005/389 du 19 aout 2005.

La chambre relève toutefois que la circulaire précitée indique que le personnel de cantine et de service n'est pas visé par cette tolérance.

10.3 Le contrôle des régies et le recouvrement des recettes

Le contrôle sur place et sur pièces de la régie de recettes du « restaurant communal » et de la régie de recettes « Enseignement Jeunesse » a donné lieu aux constats suivants.

10.3.1 La régie de recettes du restaurant communal (RR 003) :

10.3.1.1 Une vocation sociale

La régie de recettes du restaurant communal, créée le 1er janvier 1982, a pour objet la vente de tickets servant au paiement des repas pris au restaurant communal. L'acte constitutif de la régie ne comporte pas certaines des mentions obligatoires prévues par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et ses compléments.

L'analyse des pièces transmises au cours de l'instruction montre ainsi que la régie n'a pas été rattachée à un organisme public, qu'aucune adresse complète de la régie n'y figure et que les modes de perception ne sont pas précisés pas plus que l'octroi ou non d'une indemnité de responsabilité.

La commune a toutefois régularisé ces manquements au cours de l'instruction par l'arrêté n° 2018-261 du 2 octobre 2018.

La création du restaurant communal a vocation à s'inscrire dans le cadre des politiques d'action sociale que la commune de Fresnes a mise en œuvre à destination de ses agents aux termes de l'article 9 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Il s'agit d'un service public administratif n'entrant pas dans le champ concurrentiel.

L'accès au restaurant communal est également autorisé à des tiers. Huit catégories de tarifs sont approuvées, par délibération du conseil municipal, pour un même service rendu en fonction de la qualité des personnes (agents de la commune, stagiaires, personnels de structures intercommunales dont la commune est membre, personnels de la Trésorerie de Fresnes, objets d'une convention) et de leur indice de traitement.

Par ailleurs, la répartition du nombre de repas annuels servis par typologie de convives au restaurant communal montre que moins de 25 % de l'effectif total des bénéficiaires sont des tiers. En conséquence, le régime de TVA applicable est l'exonération conformément à la circulaire interministérielle du 12 juin 1995 spécifique aux restaurant inter-administratifs (RIA).

Tableau n° 38 : Pourcentage des tiers fréquentant le restaurant administratif.

	2013	2014	2015	2016	2017
Part annuelle du nombre de repas servis aux tiers en %	5,51	4,15	4,28	7,11	10,66

Source : CRC IDF à partir de la réponse du régisseur de recettes du restaurant communal au questionnaire relative au nombre de tickets vendus et nombre de repas servis par catégorie de tarif

10.3.1.2 Une manipulation risquée d'un grand volume de valeurs inactives

Le régisseur en fonction a été nommé le 1er février 2013. Deux régisseurs mandataires suppléent le régisseur titulaire, le premier nommé depuis le 1er août 2014 et le deuxième depuis le 1er mars 2017.

Le régisseur tient la comptabilité de la régie de recettes à partir de tableaux sous format Excel.

Il manipule un grand nombre de valeurs inactives que représentent les tickets donnant droit au service d'un repas, lesquels sont conservés dans un coffre situé dans le restaurant communal, site géographique différent du lieu de vente desdits tickets. La vente de tickets se tient tous les mardis et deux mercredis par mois. Le régisseur occupe par ailleurs les fonctions de gardien à la Mairie.

Les tickets sont numérotés par série et présentent un fond de couleur différent en fonction de la nature de l'ayant droit, laquelle correspond également à l'une des huit catégories de tarif. Aucune valeur faciale n'y apparaît. Les tickets achetés sont ainsi indéfiniment valables pour autant que le bénéficiaire reste affilié à la même catégorie de tarif, peu importe le vote d'un nouveau tarif et de son évolution.

La tendance montre sous la période sous revue une amélioration de l'adéquation entre les tickets vendus et ceux présentés pour recevoir un repas.

Tableau n° 39 : Nombre de tickets vendus par le régisseur de recettes du restaurant communal et nombre de repas servis de 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de tickets vendus (A)	20 629	20 040	19 751	18 189	14 347
Nombre de repas servis (B)	18 920	17 736	18 589	17 265	14 289
Différence (A - B)	**1 709**	**2 304**	**1 162**	**924**	**58**

Source : CRC IDF à partir de la réponse du régisseur de recettes du restaurant communal au questionnaire relative au nombre de tickets vendus et nombre de repas servis par catégorie de tarif

Le procès-verbal de vérification du comptable en date du 10 janvier 2018 fait apparaître une injonction de vérification des valeurs inactives et des fonds détenus à l'issue de chaque vente de tickets aux agents. Il constate un « excédent de détention des tickets » et note que le compte d'emploi des tickets s'établit à 164 336,91 € tandis que le chiffre d'affaires 2017 est arrêté à 48 952,26 €. Le comptable constate que le stock des tickets équivaut à 4 années de vente et plus de 35 000 tickets.

Au 11 septembre 2018, à la demande de la chambre, le comptable a présenté le compte d'emploi suivant :

Tableau n° 40 : Compte d'emploi des tickets « restaurant communal » au 11 septembre 2018

Compte d'emploi des tickets "restaurant communal" à la date du 11/09/2018	Nombre de tickets	Montant en €
Encaissement par le Receveur (Comptable) pendant la gestion 2018	7 889	27 192,67
Tickets détenus par les préposés (Régisseur) au 11 septembre 2018	5 274	19 915,08
Tickets détenus par le Receveur (Comptable) au 11 septembre 2018	32 293	118 448,95

Source : Comptable de la Trésorerie de Fresnes-municipale, à la demande de la CRC

Ce procédé présente un risque d'erreur dans la manipulation.

La chambre invite en conséquence la commune à étudier la possibilité de remplacer la gestion risquée d'un important volume de tickets par un système monétique plus fonctionnel de cartes magnétiques alimentées par un paiement préalable.

10.3.2 La régie Enseignement Jeunesse (RR 017)

10.3.2.1 Le fonctionnement de la régie et les contrôles effectués

La régie de recettes « Enseignement Jeunesse » a été créée le 1er septembre 2012 suite au transfert des activités de la caisse des écoles de Fresnes à la commune.

Elle a pour objet la vente des repas des restaurants scolaires, des prestations des accueils périscolaires, accueils de loisirs, centres de vacances, classes de découverte, cours municipaux d'adultes et toutes les pénalités de retard ou pour perte de cartes de pointage ou oubli de pointage qui y sont associées.

L'acte constitutif présente toutes les dispositions obligatoires.

Deux régisseurs titulaires se sont succédés depuis la création de la régie et des mandataires suppléants sont nommés au fur et à mesure des vacances ou des besoins. Au nombre de sept, ils interviennent en cas d'absence pour maladie, congé ou tout autre empêchement exceptionnel.

Le régisseur détient un compte de dépôt de fonds au nom de sa qualité auprès du comptable public de Fresnes.

La tenue de la comptabilité de la régie de recettes « Enseignement Jeunesse » est réalisée à l'aide du système d'information Concerto 5 édité par la société Arpège. Le régisseur dispose d'un recueil de procédures « comptes et dégagement de caisse » qui précise d'une part les modalités d'enregistrement des prestations selon le mode de paiement utilisé[28] par le bénéficiaire du service et d'autre part les consignes utiles pour pratiquer le dégagement de caisse, les pièces comptables à transmettre au Trésor public, celles qui sont à archiver, l'établissement des bordereaux de versement par activité et par mode de règlement des usagers ainsi que la synthèse mensuelle qui s'ensuit.

Une seule vérification de la régie par le comptable public est intervenue au début de son activité, le 16 janvier 2013 malgré le fait qu'il s'agisse de la plus importante régie de recettes de la ville de Fresnes *« tant dans ses objets, ses montants d'encaissements et ses modes de paiement regroupant le panel le plus large de la monétique ».* Le rapport de vérification est très satisfaisant, *« cette régie peut être considérée comme un cas d'école de gestion de régie conforme à la réglementation avec un fort investissement du régisseur titulaire comme des suppléants »*.

La régie de recettes « Enseignement Jeunesse » pourrait faire l'objet d'une nouvelle vérification dès lors que, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT et au titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et ses compléments relatif au contrôle administratif et comptable des régies sur pièces et sur place, *« Le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies »*.

Le comptable assignataire doit en effet procéder à la vérification sur place des régisseurs effectuant des opérations pour son compte tous les quatre ans, sans délai lorsque le contrôle sur pièces fait apparaître des irrégularités ou à l'occasion du changement de régisseur.

L'ordonnateur doit quant à lui constitue un dossier pour chaque régie, dans lequel il regroupe tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur et notamment l'acte constitutif de la régie, l'acte de nomination du régisseur, les décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité du régisseur ainsi que les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins et ceux effectués par le comptable.

La chambre rappelle ainsi à l'ordonnateur l'obligation des contrôles périodiques d'une régie, obligation qui concerne également le comptable.

Le contrôle sur place de la régie a fait apparaître des opérations de frais bancaires de cartes bleues de proximité et de frais liés à l'usage du paiement en ligne « Paybox » débités sur le compte de dépôt de fonds du régisseur, imputés au compte 627 « services bancaires et assimilés », constituant une dépense tandis que l'acte constitutif ne liste qu'une habilitation à percevoir des recettes. Les dispositions d'ordre général de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 précisent que « le régisseur ne peut payer que les dépenses explicitement énumérées dans l'acte constitutif de la régie ; à défaut il pourrait être considéré comme comptable de fait ». Au titre des huit premiers mois de l'année 2018, ces frais sont arrêtés à 1 491,48 € dont 89 % relèvent de la solution de paiement en ligne « Paybox ».

La chambre recommande en conséquence à la commune de modifier l'acte constitutif de la régie « Enseignement Jeunesse » afin de prendre en compte la possibilité d'enregistrer des frais bancaires.

[28] Les modes d'encaissement habilités sont l'usage du numéraire, le chèque bancaire, le chèque emploi service universelle, carte bancaire, prélèvement automatique, paiement ligne Paybox via l'Espace famille de la ville, chèques vacances ANCV, bons de la caisse d'allocations familiales, subvention de la ville ou du conseil général.

Rappel au droit n° 1 : Exercer le contrôle administratif et comptable sur pièces et sur place de la régie de recettes Enseignement Jeunesse ainsi que de celle relative au restaurant communal selon les périodicités énoncées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et ses compléments.

Recommandation n° 8 : Modifier l'acte constitutif de la régie « Enseignement Jeunesse » afin d'habiliter le régisseur à enregistrer des opérations de frais bancaires de cartes bleues de proximité et de frais liés à l'usage du paiement en ligne « Paybox » débités sur son compte de dépôt de fonds.

10.3.2.2 La facturation des repas scolaires aux familles et les démarches entreprises pour endiguer le risque d'irrécouvrabilité

La facturation aux usagers est établie chaque mois, par famille, à partir de l'enregistrement des badges nominatifs valant inscription à la délivrance de repas.

À l'issue de la période mensuelle d'appel de fonds, le service financier de la commune émet, selon les indications du régisseur de recettes, un titre de recettes collectif correspondant aux sommes encaissées de la période considérée.

Les impayés de la même période de facturation sont traités individuellement par famille afin d'émettre un titre de recettes associé à chaque tiers et de permettre au comptable public de prendre en charge le recouvrement. Le comptable bénéficie d'une autorisation permanente de poursuites pour la durée de chaque mandat de maire[29].

Pour les familles ayant choisi le mode de règlement en numéraire, l'acte constitutif modifié de la régie en 2017 précise que « *le régisseur peut « relancer » l'usager par le biais d'un écrit, un trimestre après la date de la facture* ».

Le montant moyen annuel des recettes maniées par le régisseur au titre de la période sous revue approche le million d'euros. Presque un tiers du montant annuel facturé reste impayé avant toute action de recouvrement pour la même période.

Tableau n° 41 : Les impayés de la régie Enseignement Jeunesse

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017
Total annuel des recettes encaissées à chaque fin de période de facturation	671 840	685 457	734 354	762 368	744 347	**719 673**
Total annuel des impayés constatés à chaque fin de période de facturation	235 852	243 140	293 812	284 078	311 071	**273 591**
Total annuel facturé	907 692	928 597	1 028 166	1 046 446	1 055 418	**993 264**
% d'impayés	25,98	26,18	28,58	27,15	29,47	**27,47**

Source : Commune de Fresnes, synthèse annuelle des recettes-impayés de la régie de recettes Enseignement Jeunesse 2013 à 2017

Une convention de partenariat sur la chaîne des traitements des produits locaux portant notamment sur l'amélioration du recouvrement des recettes de la commune et plus particulièrement les impayés a été signée le 26 septembre 2018 entre la Trésorerie de Fresnes et la ville.

[29] Pour mémoire, l'autorisation permanente et générale de poursuite accordée par un ordonnateur à son comptable a un caractère personnel (intuitu personae). Elle doit donc être renouvelée en cas de changement d'ordonnateur ou de son comptable. Conseil municipal : délibération n° 2013-103 du 26 septembre 2013, n° 2014-94 du 28 avril 2014, n° 2017-121 du 9 novembre 2017 et n° 2018-70 du 4 octobre 2018.

Cette convention partenariale a pour objet de renforcer la coopération entre les services de la trésorerie et de la commune afin d'accroître l'efficacité des circuits comptables et financiers ainsi que le service rendu aux usagers. Elle insiste sur la qualité du partenariat noué entre les deux acteurs de la chaîne de traitement des produits locaux car elle est essentielle pour l'efficacité générale du recouvrement.

Dans la pratique, cinq axes ont été retenus pour améliorer le traitement des produits locaux :

- partager l'information (notamment, émission des titres de recettes au plus près du fait générateur et information des montants encaissés avant émission de titres, communication des états de développement de solde de compte de tiers, état des restes à recouvrer trimestriel et à la demande) ;
- mettre en œuvre une meilleure relation à l'usager (rigueur de la qualité des coordonnées des débiteurs, agent municipal en charge de la relation à l'usager pour favoriser un meilleur recouvrement des impayés) ;
- offrir des moyens de paiement suffisamment larges pour favoriser les paiements spontanés (simplification de la démarche de paiement en évitant les chèques, réflexion sur la mise en place d'un portail de paiement installé sur le site de la ville de Fresnes avec regroupement des régies) ;
- actions de recouvrement (absence de titres de recettes en-deçà du seuil de quinze euros[30], choix de sélectivité des actions de recouvrement faute de paiement spontané, autorisation générale permanente des poursuites donnée au comptable public par l'ordonnateur avec définition de seuils d'engagement des procédures d'exécution forcée des titres de recettes) ;
- traiter les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables de manière plus fluide (créances d'un montant inférieur à 15 € après seul envoi de l'avis des sommes à payer, créances comprises entre 15 et 30 € pour lesquelles les poursuites incluent la lettre de relance et les créances pour lesquelles les possibilités de poursuites sont épuisées).

La convention partenariale prévoit qu'un bilan annuel devra être réalisé par chacun des partenaires avec pour objectif d'évaluer la progression de chaque axe, l'expertise des mesures mises en œuvre et de fixer, le cas échéant, la réorientation des démarches entreprises.

Pour diminuer le montant des impayés, la régie de recettes « Enseignement Jeunesse » dispose de nombreux modes de recouvrement : numéraire, chèque, chèque emploi service universel, carte bancaire (minimum 15 €), prélèvement automatique, paiement en ligne Paybox via l'Espace famille de la ville, chèques vacances ANCV, bons de la caisse d'allocations familiales.

Le CCAS, en charge des actions sociales, est chaque trimestre destinataire d'un état des restes à recouvrer avec indication de l'avancement de la procédure de recouvrement quelle que soit la nature du produit à encaisser.

Il résulte du dernier état de restes à recouvrer disponible pendant l'instruction de la présente enquête que 20,52 % des encaissements attendus sont issus de l'activité de la restauration collective et que 16,34 % d'entre eux sont des créances anciennes nées entre 2006 et 2014 inclus. Le montant moyen dû par une famille s'établit à 203,84 €.

[30] CGCT articles L. 1611-1 et 5 et décret n° 2017-509 du 7 avril 2017.

Tableau n° 42 : Les restes à recouvrer de la régie Enseignement Jeunesse

Exercice	Nombre de tiers	Montant total des restes à recouvrer	Montant moyen des restes à recouvrer par tiers
2006	4	597,35	149,34
2007	4	1 200,41	300,10
2008	9	1 485,56	165,06
2009	5	1 053,08	210,62
2010	15	2 542,67	169,51
2011	27	5 451,29	201,90
2012	40	5 729,94	143,25
2013	31	9 218,85	297,38
2014	62	13 088,64	211,11
2015	107	24 754,43	231,35
2016	163	35 442,52	217,44
2017	301	58 166,43	193,24
2018 **(jusqu'au mois de mai)**	553	88 283,81	159,65
Totaux / moyenne	**1321**	**247 014,98**	**203,84**

Source : CRC à partir de l'état des impayés – État des RAR TP transmis par la commune de Fresnes

10.3.2.3 Un contexte juridique contraignant l'action du recouvrement

Une fois les titres de recettes pris en charge, le comptable public envoie les avis des sommes à payer, les lettres de rappel et commandements de payer. Il procède au recouvrement des titres de recettes par toutes voies de droit : opposition à tiers détenteur bancaire, employeur, CAF. Il fait aussi appel à un cabinet d'huissier qui intervient pendant un délai de 75 jours.

Le montant des sommes facturées dans le cadre de la restauration collective limite l'action du recouvrement[31] dans la mesure où le seuil[32] de mise en recouvrement des produits locaux a été fixé à 15 €[33] depuis le 1er septembre 2017, où la demande de phase comminatoire amiable à un huissier de justice ne peut être réalisée que pour les créances dues à compter du 15 janvier 2018 et où la mise en demeure n'est que facultative à partir de 30 €. Le recours à la procédure civile d'exécution[34] telle que la saisie des prestations familiales[35] ou saisies «employeurs » ne peut intervenir qu'au-delà du seuil de 30 € (engagement d'une opposition à tiers détenteur OTD[36]) et sur les comptes bancaires au-dessus de 130 €. Le recours à l'huissier des finances publiques après autorisation de l'ordonnateur pour une saisie vente n'est exécuté qu'à partir de 800 €.

10.3.2.4 L'apurement des restes à recouvrer par admission en non-valeur

Le comptable public de Fresnes demande chaque année des admissions en non-valeur pour les créances dont il a constaté le caractère irrécouvrable.

[31] Mesures de recouvrement amiable : 4°, 5° et 6° de l'article L. 1617- 5 du CGCT – Mesures d'exécution forcée.
[32] Décret n° 2017-509 du 7 avril 2017 modifiant l'article 1611-1 du CGCT.
[33] Aucun titre de recettes en-deçà de ce montant depuis seulement un an.
[34] Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 et décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992 (instruction codificatrice A-M sur les Procédures civiles et fiscales d'exécution).
[35] Les prestations familiales, en principe insaisissables, peuvent être appréhendées par les créanciers d'aliments (Art. L. 553-4 et D. 553-3 code sécurité sociale).
La Cour de cassation comprend dans l'obligation alimentaire de l'article 203 du code civil *« tout ce qui est nécessaire à la vie de l'enfant ; pour autoriser la saisie des allocations familiales, il suffit que la créance corresponde à l'un de ses éléments essentiels, telle la nourriture »* (Cass. soc., 12-06-81, n° de pourvoi 79-15361 ; instr. 81-133-MO, 2-09-81 ; C.civ 2ème chambre, 25-05-87, n° de pourvoi 85-18042 ; instr. 87-85-MO, 20-07-87). La Cour de cassation a ainsi admis qu'à défaut de règlement par les parents de la cantine scolaire, la commune est subrogée dans la créance alimentaire de l'enfant et peut, à ce titre, pratiquer une saisie attribution des allocations familiales allouées du chef de l'enfant entre les mains de l'organisme qui les sert, pour le montant de la créance en principal.
[36] L'opposition à tiers détenteur interrompt la prescription de l'action en recouvrement des titres de recettes dont elle poursuit le recouvrement dès lors que sa notification est régulière (recommandé avec accusé de réception).

L'étude des admissions en non-valeur approuvées par le conseil municipal de la commune de Fresnes depuis l'exercice 2012 montre que si de nombreuses créances dîtes minimes ou de faible montant sont ainsi apurées, ou bien lorsqu'il s'agit de créances liées au service public de la restauration collective, ces dernières sont des créances initialement dues auprès de la Caisse des Écoles pour lesquelles le comptable public n'a plus de possibilité de recouvrement, le délai de prescription de quatre années n'ayant pas été interrompu.

Si le cadre juridique du recouvrement des créances relatives à la restauration collective, compte tenu du faible montant qui les caractérise, n'apparaît pas au comptable public un obstacle au recouvrement de ces dernières, des diligences adéquates, complètes et rapides doivent être assurées afin d'éviter la présentation en admission en non-valeur de créances au titre desquelles le délai de prescription de quatre années de l'action en recouvrement n'a pu être suspendu ou interrompu.

10.3.2.5 L'absence de dotation aux provisions pour dépréciation des actifs circulants atteints par le risque d'irrécouvrabilité

L'article R. 2321-2 du CGCT 3° dispose qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la collectivité à partir des informations communiquées par le comptable. Les dotations aux provisions des créances douteuses sont une dépense obligatoire[37].

Dès lors qu'il existe des indices de difficulté de recouvrement (notamment compte tenu de la situation financière du débiteur) ou d'une contestation sérieuse, la créance doit être considérée comme douteuse : il est alors nécessaire de constater une provision car la valeur des titres pris en charge dans la comptabilité de la collectivité est supérieure à celle attendue. Il existe donc potentiellement, si le risque se réalise, une charge latente qui, selon le principe de prudence, doit être traitée par le mécanisme comptable de la provision, en tout ou partie, en fonction de la nature et de l'intensité du risque.

La valorisation du risque d'irrécouvrabilité sur certaines catégories de créances résulte soit d'une analyse statistique (pour les volumes courants), soit d'une analyse au cas par cas (cas de la créance exceptionnelle), soit de l'usage des deux méthodes d'évaluation du fait de la structure des créances détenues par l'établissement. L'analyse du risque de non recouvrement et des pertes probables qui pourraient en résulter doit être faite chaque année, pour comptabilisation en clôture d'exercice et le montant de la provision ajusté.

Les comptes de gestion de la commune de Fresnes ne présentent aucune constitution de dotation aux provisions pour dépréciation des actifs circulants pour la période sous revue.

La chambre invite donc la commune à constituer, conformément aux dispositions de l'article du CGCT, une dotation aux provisions pour dépréciation des créances douteuses, laquelle est définie comme une dépense obligatoire.

Rappel au droit n° 2 : Constituer une dotation aux provisions pour dépréciation des créances douteuses, qui est une dépense obligatoire conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 3° du CGCT.

[37] Combinaison des textes réglementaires : L. 2321-2 du CGCT 29°, R. 2321-2 du CGCT 3°, L. 2321-1 du CGCT, L. 1612-16 du CGCT.

10.3.3 Le déficit de caisse de l'ancienne régie de la caisse des écoles

La vérification de la régie de la caisse des écoles par le comptable public en date du 10 mars 2009 a révélé des écarts entre les sommes encaissées en espèces au cours des années 2006, 2007 et 2008 par le régisseur de recettes et les sommes versées à la Trésorerie. Les différences ont été arrêtées à 14 168,33 € au titre de l'exercice 2006, 8 368,83 € au titre de l'exercice 2007 et 18 490,34 € au titre de l'exercice 2008, représentant un total de fonds détournés de 41 025,50 €.

Le rapport de vérification du comptable précise que le régisseur de recettes « était la principale interlocutrice du service sur l'utilisation du logiciel et l'édition des états de versement destinés à la Trésorerie, versements repris sur un tableau Excel non issu du logiciel ». « Le détournement de fonds a pu se faire en modifiant la date des règlements dans le logiciel et en les reportant sur les dimanches du ou des mois suivants, de façon à ne pas tous les reverser à la Trésorerie. Comme suite à un congé de longue maladie à compter du mois de janvier 2009, le régisseur suppléant a produit à la Trésorerie les états issus du logiciel, lesquels concordaient avec les sommes reversées ».

Le régisseur a été révoqué suite à une sanction disciplinaire et le titre de recettes n° 1744 du 10 avril 2009 de 41 025,50 € a été émis à son encontre. Au 31 décembre 2016, le régisseur a remboursé la somme de 9 509,16 €. À cette même date, la reprise des soldes des comptes de la caisse des écoles dans les comptes de la commune de Fresnes enregistre au débit du compte 429 « déficit débet comptables et régisseurs » la somme de 31 516,34 € correspondant à la somme restant due par le régisseur de l'ancienne caisse des écoles. Au 18 octobre 2018, le reste à recouvrer est arrêté à 28 970,26 €. La Trésorerie n'obtient des versements que par l'OTD destinée au pôle emploi. La créance reste suivie.

Annexe : Glossaire des sigles

Caf	Capacité d'autofinancement
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
ELRES	Elior Restauration Enseignement
ETP	Établissement public territorial
HACCP	Hazard analysis critical control points (méthode)
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MIN	Marché d'intérêt national
OTD	Opposition à tiers détenteur
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france