



Le Président

Le 14 DEC. 2017

Réf. : DGR-2017- *1630*

Lettre recommandée avec A.R.

Monsieur le Président,

Par courrier du 7 novembre 2017, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives relatif à la gestion du syndicat intercommunal de restauration collective (SIREST) de Rouen – Bois-Guillaume pour les exercices 2014 et suivants, en vous invitant à me faire part de votre réponse dans le délai d'un mois.

Vous trouverez, ci-joint, un nouvel exemplaire du rapport d'observations auquel est jointe la copie de votre réponse, enregistrée au greffe de la chambre le 11 décembre 2017.

En application des dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce document à votre organe délibérant dès sa plus proche réunion. La loi précise que ce rapport « fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat. »

L'article R. 243-14 du même code dispose également qu'« à réception du rapport d'observations définitives [...], l'ordonnateur de la collectivité ou le dirigeant de l'organisme contrôlé fait connaître à la chambre régionale des comptes la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et communique, en temps utile, copie de son ordre du jour. »

L'article L. 243-8 du même code dispose que « Le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat. »

.../...

Monsieur Yvon Robert
Président du SIREST
26 rue Charles Cros
76000 ROUEN

Compte tenu de cette contrainte nouvelle, je vous saurais gré de bien vouloir transmettre au greffe de la chambre (normandie-grefffe@crtc.ccomptes.fr) le fichier électronique des adresses mail des ordonnateurs membres des différentes communes adhérentes de votre EPCI.

Je précise, en outre, qu'en application des dispositions réglementaires, une copie de ces observations est transmise à la préfète de la région et à la directrice régionale et départementale des finances publiques de la Seine-Maritime.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée,

avec mes salutations cordiales.



Christian MICHAUT
Conseiller-maître à la Cour des comptes



Rapport d'observations définitives et sa réponse

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE RESTAURATION
COLLECTIF DE ROUEN – BOIS-GUILLAUME (SIREST)**

(Seine-Maritime)

Exercices 2014 et suivants

Observations délibérées le 15 septembre 2017

SYNTHESE

Créé le 5 juillet 2014, le syndicat intercommunal de restauration collective (SIREST) de Rouen – Bois-Guillaume regroupe les communes de Bois-Guillaume et Rouen. Cette unité de production confectionne plus de 7 100 repas jour, à destination principalement des établissements scolaires des deux communes.

Le premier bilan de l'activité du SIREST est positif. A l'issue de ses deux premières années et demi d'activité, le syndicat a répondu aux objectifs de qualité et de maîtrise de ses coûts de production que lui avaient fixés les communes de Rouen et de Bois-Guillaume, même si ces objectifs mériteraient d'être précisés.

Grâce aux économies d'échelle engendrées par l'augmentation de la production, à la répartition des charges fixes entre les deux communes, aux économies réalisées sur les frais de fonctionnement, par une gestion des absences fondée sur la polyvalence et le recours aux emplois d'avenir, le syndicat a réussi à maintenir ses coûts en dépit de la volatilité des prix des produits frais.

Il lui appartient de maintenir ce niveau de résultat à un moment où la compensation de l'augmentation des prix par les économies réalisées sur les autres charges de fonctionnement atteint ses limites. De plus, le renouvellement de certains équipements lourds, estimé à plus d'un million d'euros, va imposer des investissements conséquents à court terme. Le recensement des dépenses d'équipement réalisé en 2017 pour les huit années à venir permettra au SIREST d'ajuster ses besoins d'investissement au regard de ses capacités de financement.

Le fonctionnement des instances du syndicat apparaît satisfaisant.

Les conventions de financement conclues avec les communes en 2016, qui prévoient le versement de contributions budgétaires, sont plus adaptées à l'activité de restauration collective du syndicat que le système de facturation qui prévalait jusque-là.

Sur la période examinée, la situation financière est saine. Assise à 97 % sur la fabrication de repas scolaires intrinsèquement liée aux effectifs scolarisés, la poursuite de l'activité du syndicat, et par là-même de ses ressources, semble assurée. Il n'en aurait pas été de même si une partie de ses activités avait relevé du secteur concurrentiel.

L'examen de la fiabilité des comptes n'a pas fait apparaître d'irrégularités significatives. Le SIREST devra toutefois se conformer à ses obligations fiscales s'agissant de ses activités relevant du champ d'application de la TVA.

Des irrégularités ont été relevées en matière de régime indemnitaire des agents. Sur ce point, l'ordonnateur a indiqué que les questions liées au régime indemnitaire seraient examinées, en 2018, dans le cadre de la migration vers le nouveau référentiel défini par le RIFSEEP¹.

¹ Régime Indemnitaire lié aux Fonctions, à l'Expertise et à l'Expérience Professionnelle

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	1
RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
II - PRESENTATION DU SYNDICAT	3
III - LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL.....	4
A - Les dispositions statutaires	4
B - Les stipulations contractuelles	5
1 - Les marchés « in house »	5
2 - Les conventions de financement.....	6
C - Les instances	7
1 - Le comité syndical.....	7
2 - Le bureau et les commissions	8
IV - L'ACTIVITE DE RESTAURATION COLLECTIVE	8
A - Les moyens du SIREST	8
1 - Les moyens techniques.....	8
2 - Les moyens liés à la gestion et à l'administration du syndicat	10
3 - Les moyens humains	11
4 - Les moyens financiers.....	12
B - Les résultats.....	12
1 - Les missions du SIREST.....	12
2 - L'obligation de produire et livrer l'ensemble des établissements des communes membres.....	13
3 - Les obligations de qualité.....	13
4 - L'objectif économique.....	15
5 - Les marges de progression.....	17
V - LA SITUATION FINANCIERE.....	18
A - La qualité de l'information financière	18
1 - Les débats d'orientations budgétaires.....	18
2 - La qualité des annexes obligatoires	18
B - La sincérité budgétaire.....	19
1 - La qualité de la prévision budgétaire.....	19
2 - La tenue de la comptabilité des engagements et la sincérité des restes à réaliser.....	19
3 - L'affectation des résultats.....	19
C - La fiabilité des comptes	20
1 - Le régime fiscal	20
2 - La comptabilité des stocks	21
D - La situation financière.....	22
1 - Les ressources d'exploitation	22
2 - L'analyse des dépenses de fonctionnement	22
3 - La détermination du résultat et la capacité d'autofinancement.....	23
4 - Les investissements	23
VI - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	24
A - Les effectifs du SIREST.....	24
B - Le régime indemnitaire.....	25
1 - La prime de mission et de motivation	25
2 - La prime de rendement et l'attribution individuelle	27
C - Le temps de travail	27
1 - Les congés annuels	27
2 - La durée annuelle du travail	28
D - La formation	29
ANNEXES.....	30
REPONSE DU PRESIDENT DU SIREST	35

RECOMMANDATIONS

1. Intégrer dans les statuts ou dans un règlement intérieur les dispositions issues des conventions de financement de 2016.
2. Définir des objectifs précis et mesurables en matière d'offre alimentaire en concertation avec les communes membres.
3. Développer les mesures de sensibilisation et d'accompagnement en matière d'éducation nutritionnelle.
4. Poursuivre la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements.

OBLIGATIONS DE FAIRE

5. Mettre un terme au versement des excédents du syndicat au profit de ses communes membres.
6. Se conformer aux obligations fiscales pour les activités relevant du champ d'application de la TVA.
7. Etendre le principe des contributions budgétaires au déficit d'exploitation.
8. Regulariser le régime indemnitaire dès 2018.
9. Respecter la durée légale du travail.
10. Appliquer la réglementation relative au nombre de jours de congés annuels en vigueur dans la fonction publique territoriale.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme annuel le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal de restauration collective de Rouen – Bois-Guillaume (SIREST), à compter de l'année 2014.

Par lettre du 18 octobre 2016, le président de la chambre a informé M. Yvon Robert, ordonnateur en fonctions, de l'ouverture du contrôle. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} février 2017 entre M. Yvon Robert, assisté de M. Vincent Guerrand, directeur administratif du syndicat, et le rapporteur.

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- le fonctionnement institutionnel du SIREST à travers sa gouvernance et le respect des dispositions statutaires ;
- l'activité et les résultats obtenus au regard des objectifs fixés (efficacité) et des moyens mis en œuvre pour y parvenir (efficience) ;
- la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines.

Lors de sa séance du 7 mars 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité, le 14 avril 2017, à l'ordonnateur en fonctions. M. Yvon Robert a répondu par courriel du 13 juin 2017 suivi d'un courrier, enregistré au greffe de la juridiction le 14 juin 2017.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 15 septembre 2017, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Un glossaire est joint à la fin du présent rapport.

II - PRÉSENTATION DU SYNDICAT

Créé par arrêté préfectoral du 10 mars 2014 pour une durée illimitée, le SIREST est né de la volonté des communes de Rouen et Bois-Guillaume de mutualiser leur cuisine centrale au sein d'une structure intercommunale dont l'unique objet est la production et la livraison de repas dans les établissements des deux communes.

Avant son exploitation par le syndicat, la gestion de la cuisine centrale de Rouen avait été confiée, de 1994 à 2011, à un prestataire privé. Puis, à partir d'août 2011, la ville de Rouen a repris en régie directe l'exploitation de son service de restauration. D'abord intégrée au budget principal, la restauration collective a ensuite été érigée en budget annexe jusqu'à son transfert au SIREST en juillet 2014.

L'hôtel-de-ville de Rouen a été désigné comme le siège social du syndicat mais les locaux de l'ancienne cuisine centrale de Rouen, d'une superficie de 1 230 m², ont été conservés.

Le transfert au SIREST de la compétence relative à la restauration collective s'est accompagné du transfert de l'unité de production de la cuisine centrale de Rouen, dont une partie des équipements avait été renouvelée à hauteur de 150 000 euros (€) par la ville en 2012, et des personnels. En 2016, le syndicat comptait 30 emplois permanents pour 33 postes budgétaires.

L'unité de production est conçue pour fabriquer jusqu'à 11 000 repas par jour. Compte tenu du choix opéré par les deux communes de fournir des repas élaborés à partir de produits frais et d'origine locale, la capacité maximale de production est réduite à environ 8 000 repas par jour. Actuellement, le syndicat produit en moyenne 7 100 repas par jour soit plus de 1,14 million par an. Il dessert 62 établissements scolaires, neuf centres de loisirs et un restaurant municipal.

Il assure également la fourniture de goûters et de lait aux enfants scolarisés pendant la matinée et de denrées brutes nécessaires à la fabrication de repas au profit des crèches et des centres de loisirs. Jusqu'en 2015, l'activité du syndicat comprenait également le portage de repas à domicile pour les personnes âgées de Rouen.

A cette activité, s'ajoutent des activités annexes ponctuelles, telles que la confection de repas festifs, des prestations sous forme de plateaux repas ou de buffets, de l'ordre de 3 300 par an.

Le SIREST est codirigé par un directeur administratif, assisté d'un directeur adjoint respectivement mis à disposition à titre gratuit par les communes de Rouen et de Bois-Guillaume, et par un directeur de la cuisine centrale. Il dispose d'un comité syndical composé de sept délégués et d'un bureau réunissant le président et le vice-président. Sa présidence est assurée par le maire de Rouen.

En 2016, le SIREST disposait d'un budget de fonctionnement de 4,6 millions d'euros (M€) et d'un budget d'investissement de 130 000 €. Ses recettes proviennent majoritairement du paiement, par les communes membres, des repas fabriqués et livrés à leurs établissements, dont 97 % au profit de structures scolaires.

Les dépenses du SIREST sont composées, à plus de 60 %, d'achats de denrées alimentaires. Cette prédominance s'explique par la composition des repas qui comprend 65 % de produits locaux et biologiques. Les dépenses de personnel représentent 26 % de ses dépenses de fonctionnement.

III - LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A - Les dispositions statutaires

La restauration scolaire dans l'enseignement primaire a été qualifiée par la jurisprudence² de service public administratif facultatif. Elle est considérée comme un service annexe au service public de l'enseignement³. Son mode de gestion et ses modalités d'organisation relèvent de la compétence exclusive des communes.

Selon l'article 2 de ses statuts, le SIREST est « habilité à exercer, au profit de ses deux communes membres, la compétence en matière de production, livraison des repas, notamment pour les enfants des crèches, des accueils de loisirs et des écoles publiques et pour les personnes âgées vivant à domicile ou dans des résidences municipales, en particulier au travers des centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres. »

S'agissant des contributions des communes membres, l'article 10 en définit le périmètre. Il comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les statuts prévoient que la répartition des charges d'administration entre les communes serait fixée « au moyen de conventions spécifiques. »

Le montant annuel de la participation financière de chacune des communes membres sera fonction des repas fabriqués et livrés au cours de l'année précédente et/ou d'une estimation des besoins de chaque membre pour l'année à venir. A défaut de préciser les conditions de mise en œuvre de cette alternative, ces dispositions ne permettent pas de calculer de manière indiscutable le montant des contributions des communes. Ce point est d'autant plus important que les contributions constituent des dépenses obligatoires pour les membres.

Le dispositif statutaire, succinct et imprécis, a été complété par deux dispositifs contractuels successifs.

² CE, 10 février 1993, ville de la Rochelle.

³ CE, 5 octobre 1984, préfet de l'Ariège.

B - Les stipulations contractuelles

Jusqu'en mars 2016, les relations entre les communes membres et le SIREST étaient régies par des marchés « in house » selon des modalités approuvées par délibération du comité syndical le 10 juillet 2014.

Pris sur le fondement de l'article 3.1 du code des marchés publics, ces marchés avaient pour objet de spécifier les modalités concrètes de fonctionnement du syndicat et de contractualiser les relations financières entre les parties. Fondé sur une logique clients/fournisseurs, le financement du syndicat était alors assuré par le paiement des repas par les communes, lequel était calculé sur le nombre de repas fournis rapporté aux prix unitaires fixés dans les marchés.

Le manque de flexibilité de ce dispositif et le poids budgétaire induit par ce mécanisme ont conduit, en 2016, les communes à remplacer les marchés « in house » par un dispositif conventionnel qui prévoit, notamment, le versement de contributions budgétaires en lieu et place des paiements sur factures.

1 - Les marchés « in house »

Si la relation de quasi-régie entre le SIREST et les communes de Bois-Guillaume et de Rouen ne pose pas de difficultés au regard des conditions posées par la cour de justice de l'union européenne, ce mode de financement était critiquable sur plusieurs aspects.

En premier lieu, le financement du syndicat par les communes était fonction du produit des ventes de repas. Du fait des écarts entre les prévisions de dépenses et les besoins de fonctionnement et d'investissement du SIREST, ce montage juridique a eu pour effet de générer d'importants excédents budgétaires qui ne pouvaient pas, sauf à modifier en permanence les bordereaux de prix, faire l'objet d'ajustements.

En outre, en application de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les recettes sur facturations ne figurent pas parmi les recettes que peut comprendre le budget d'un syndicat, s'agissant d'un service public administratif⁴.

Aussi, le mode de financement initialement retenu contrevenait d'une part aux statuts qui prévoient bien une contribution de la part des communes membres, d'autre part, aux dispositions de l'article L. 5212-18 du CGCT selon lesquelles le budget d'un syndicat de communes doit couvrir les dépenses de création et d'entretien des services pour lesquels il a été constitué.

Le budget du SIREST ne pouvait dès lors être assuré que par des contributions budgétaires de ses communes associées.

En second lieu, la fixation du prix du repas facturé aux communes dans les documents contractuels annexés aux marchés n'a pas permis, sauf à modifier en permanence les bordereaux des prix, d'ajuster le montant des contributions aux besoins strictement nécessaires à l'équilibre du budget du SIREST.

⁴ Ce principe a d'ailleurs été rappelé par le conseil d'Etat dans sa décision du 29 octobre 1997 (sucrerie agricole de Colleville).

De surcroît, en l'absence d'une estimation précise du nouveau périmètre, les prix fixés dans les marchés en février 2014, sur la base des coûts de l'ancienne cuisine centrale, ont été volontairement surestimés pour assurer la continuité du service public.

Ces mécanismes ont eu pour conséquence de générer d'importants excédents budgétaires et, par là même, de mobiliser des crédits municipaux qui auraient pu servir à d'autres dépenses.

L'encadrement des relations financières au moyen de marchés « in house » s'est donc révélé une solution peu satisfaisante et porteuse de risques. Ce dispositif a été abandonné au profit de la conclusion de conventions de financement dont les modalités ont été approuvées par le comité syndical du 1er avril 2016.

2 - Les conventions de financement

Pour l'essentiel, les conventions de financement de 2016 reprennent les exigences en matière de qualité nutritionnelle et de respect des normes sanitaires contenues dans les marchés mais elles visent principalement à régler les nouvelles relations financières induites par le changement du mode de financement.

Ces conventions sont venues corriger les imperfections budgétaires et juridiques que présentaient les marchés « in house ».

D'abord, l'équilibre du budget du SIREST est désormais juridiquement garanti au moyen de contributions annuelles versées par ses membres.

L'article L. 5212-20 du CGCT dispose : « la contribution des communes associées est obligatoire (...) dans la limite des nécessités de service du syndicat de communes ». Conformément à ce principe, les conventions prévoient que les avances versées pourront faire l'objet d'un ajustement à due concurrence des dépenses réelles du SIREST jusqu'au 31 octobre de l'année en cours.

Comme le prévoyait l'article 10 des statuts, la répartition des charges d'administration du SIREST entre les communes a été définie au moyen d'une convention de mise à disposition signée le 5 juin 2015. Même si les missions liées à l'administration du syndicat sont, en partie, assurées à titre non onéreux par la mise à disposition des services municipaux des communes, la convention, comme le prévoit la réglementation, précise les conditions des mises à disposition des services de soutien concernés (domaines et nature des activités) et les modalités d'intervention des agents (temps consacré, situation administrative).

Enfin, le calcul de la contribution des communes membres, qui reste fonction du nombre prévisionnel de repas, est désormais établi par référence au coût de revient. Il comprend l'ensemble des dépenses inscrites au budget et peut intégrer une quote-part pour le renouvellement des matériels. Seul le coût des prestations exceptionnelles reste à déterminer au cas par cas.

Ainsi, l'ensemble des dépenses nécessaires à l'exercice de la compétence transférée est désormais garanti juridiquement par le versement de contributions budgétaires. De plus, en limitant le montant de celles-ci à l'équilibre du budget du syndicat, ce nouveau mode de financement se révèle moins coûteux pour les communes associées.

En revanche, la disposition prévue dans les conventions aux termes de laquelle le versement d'une subvention exceptionnelle pourrait être mis en œuvre en cas de déficit d'exploitation est contraire au caractère obligatoire des contributions budgétaires. En effet, le financement de l'éventuel résultat déficitaire d'un syndicat à caractère administratif n'est pas optionnel. A cet égard, le syndicat a précisé que si la participation des communes membres aux éventuels déficits d'exploitation était implicitement convenue, une clarification des statuts doit être engagée.

Compte tenu des modifications et des nouveaux droits et obligations⁵ créés par l'entrée en vigueur des conventions de 2016, et afin de disposer d'un dispositif statutaire cohérent, la chambre recommande d'intégrer les dispositions des conventions de 2016 dans les statuts ou dans un règlement intérieur.

C - Les instances

1 - Le comité syndical

a - La composition

Le SIREST a fixé statutairement le nombre de délégués titulaires et suppléants à sept, dont quatre pour la commune de Rouen et trois pour la commune de Bois-Guillaume. Cette modalité est conforme aux exigences réglementaires.

Les élus délégués du SIREST ne perçoivent pas d'indemnités.

b - La tenue des réunions

Même s'il convient de souligner la densité des réunions du conseil syndical⁶, ce dernier ne s'est pas toujours réuni au rythme fixé par l'article L. 5211-11 du CGCT (au moins une fois par trimestre). En 2015, il s'est réuni trois fois au lieu de quatre et en 2016, les cinq réunions ont été concentrées sur trois trimestres au lieu de quatre.

Les conditions de convocation aux réunions ou rédaction des procès-verbaux n'appellent pas d'observation.

Sur la période 2014-2016, à l'exception du comité syndical du 4 novembre 2016 au cours duquel le quorum n'a pas été atteint, les autres conseils syndicaux disposaient du quorum suffisant pour délibérer valablement.

Il a également été constaté que l'interdiction, pour le président, de prendre part au vote lors des séances du comité syndical au cours desquelles le compte administratif est débattu n'a pas été respectée lors de la séance du vote du compte administratif 2015, qui comptait seulement quatre membres présents.

Aussi, afin d'éviter que les délibérations prises soient invalidées, la chambre avait recommandé au SIREST de veiller à s'assurer de l'atteinte du quorum fixé dans les statuts, ce sur quoi le SIREST s'est engagé dès 2017.

⁵ Activités de prestations exceptionnelles nouvellement confiées au SIREST, modalités de fixation du coût de revient, création d'une commission de suivi technique, cessation de l'activité de portage des repas au profit du CCAS de la ville de Rouen auprès des résidences des personnes âgées, principe d'équilibre du budget.

⁶ 31 délibérations ont été prises en 2014 et 17 en 2015.

2 - Le bureau et les commissions

Le nombre des membres du bureau et la représentation des communes n'étant pas encadrés par la loi, les modalités de fonctionnement du comité syndical et du bureau ont été fixées dans le règlement intérieur qui a été adopté par délibération du 28 novembre 2014, soit moins de six mois après la création du syndicat.

Selon l'article 7 des statuts, le bureau est composé du président et d'un vice-président, fonctions exercées respectivement par le maire de Rouen et un adjoint au maire de la commune de Bois-Guillaume, élus le 4 juillet 2014.

Le régime des délégations n'appelle pas d'observations.

Par ailleurs, bien que les statuts ne mentionnent pas la création de commissions, le SIREST s'est doté d'une commission d'appel d'offres et d'une commission des menus composée de membres désignés par les deux villes.

Les conventions de financement de 2016 ont également créé une commission de suivi technique composée, entre autres, de représentants du SIREST et de représentants des deux villes, dont la principale fonction est d'accompagner le syndicat dans les domaines qui ne relèvent pas de son cœur de métier.

En définitive, l'examen du fonctionnement interne du syndicat n'a pas fait apparaître de dysfonctionnements. Les décisions essentielles au fonctionnement institutionnel ont été prises rapidement.

IV - L'ACTIVITE DE RESTAURATION COLLECTIVE

L'activité du SIREST a été appréciée au regard de ses résultats et des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

A - Les moyens du SIREST

1 - Les moyens techniques

a - Les conditions du transfert des biens meubles et immeubles

Par une délibération du 15 juin 2015 prise sur le fondement des articles L. 5211-5 et L. 1321-1⁷ du CGCT, les biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence de fabrication et de livraison de repas ont été transférés par la ville de Rouen au SIREST. Un procès-verbal contradictoire a été établi. Il précise la consistance, la situation juridique, l'état et la valeur nette comptable totale⁸ des biens mis à disposition.

En outre, il est précisé que le SIREST supportera l'intégralité des dépenses d'entretien courant, de réparation et de maintenance nécessaires à la préservation et au maintien de l'affectation des biens et équipements mis à sa disposition et assumera financièrement leur remplacement par l'acquisition de nouveaux biens.

⁷ Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui leur sont rattachés à la date du transfert.

⁸ Valorisés à 353 594,11 €.

Au-delà de la valorisation des biens mis à disposition, qui constitue un préalable nécessaire à leur inscription en comptabilité, la sécurité juridique des biens a été assurée, notamment en cas dissolution de la structure, au moyen d'un procès-verbal exhaustif.

b - Les investissements du SIREST

Le SIREST a procédé au renouvellement et à l'acquisition de petits équipements plus adaptés à la transformation des produits frais et à ses nouvelles méthodes de cuisson et de fabrication plus économies en énergie.

De plus, pour s'adapter aux contraintes logistiques des producteurs locaux et pour améliorer les conditions de travail des agents, le SIREST a acquis des matériels de manutention et s'est équipé d'un monte-chARGE qui peut s'adapter à toutes les hauteurs de camions.

Enfin, afin de disposer de véhicules neufs et adaptés aux normes, le SIREST a opté pour la location de trois véhicules isothermes et réfrigérés.

Si l'essentiel des investissements du syndicat s'est limité, en plus de deux années d'activités, au renouvellement de petits matériels et équipement pour environ 250 000 €, des études comparatives pour les investissements présentant des enjeux financiers et opérationnels plus importants ont été réalisées.

Ainsi, afin d'orienter le choix des élus, une analyse des coûts/avantages du remplacement de l'actuel dispositif de conditionnement des aliments par des barquettes recyclables a été réalisée. De même, les résultats de l'étude d'impact de l'éventuelle adhésion de la commune de Sotteville-lès-Rouen, menée par un groupe de travail créé à cet effet, ont été présentés aux conseils syndicaux.

En revanche, si les investissements, jusqu'alors limités au remplacement de petits matériels de faible valeur, étaient entièrement autofinancés par prélèvements sur la section de fonctionnement, le maintien en état opérationnel de la cuisine centrale, dont la plupart des équipements datent des années 90, nécessitera des investissements plus importants pour lesquels le SIREST envisage la mise en place d'un plan pluriannuel (PPI).

Ce dispositif lui permettrait, à partir d'une revue des équipements, d'établir une prospective financière au regard de sa capacité à investir et du degré d'obsolescence des matériels.

Or la mise en place du PPI suppose une identification précise des projets, une estimation des coûts d'investissement et de fonctionnement indirects pour chacun d'entre eux et un phasage de chaque étape.

Dans cette perspective, compte tenu de l'importance des investissements à venir, estimés à environ 1,2 M€, et comme l'y invitait la chambre, le SIREST s'est d'ores et déjà inscrit dans un processus d'identification et d'estimation chiffrée de ses dépenses d'équipement, qu'il conviendra cependant de poursuivre par la mise en œuvre complète et définitive d'un PPI.

La stratégie d'équipement⁹ et de renouvellement du SIREST depuis sa création, en cohérence avec sa politique d'autofinancement, s'inscrit dans les objectifs qui lui ont été assignés en matière de développement durable et de qualité nutritionnelle, notamment par l'utilisation croissante de produits frais.

⁹ Pour rappel, les investissements des autres espaces associés à la restauration collective (cuisines, offices des écoles...) sont pris en charge par les budgets respectifs des communes.

2 - Les moyens liés à la gestion et à l'administration du syndicat

a - Le soutien des communes membres

S'agissant des moyens liés à la gestion du syndicat, en plus du transfert de l'ensemble des contrats, conventions et marchés nécessaires à l'exercice de la compétence de restauration collective, les communes membres accompagnent le SIREST dans tous les aspects de sa gestion administrative, juridique et financière¹⁰, par une mise à disposition à titre non onéreux d'une partie de leurs services supports, pour un coût annuel estimé, selon la ville de Rouen, à moins de 30 000 €.

En outre, une commission de suivi technique, composée de représentants du SIREST et de représentants des villes et de personnalités qualifiées, a été créée dans le cadre des conventions de 2016 pour aider la nouvelle structure dans la conduite de ses travaux budgétaires.

b - Les outils de gestion mis en œuvre par le SIREST

De son côté, le SIREST a investi plusieurs champs pour améliorer sa gestion. Il s'est, par exemple, adjoint les services du centre de gestion pour ce qui concerne certaines missions optionnelles.

Sur le plan de la commande publique, afin d'obtenir des conditions économiques plus favorables, il s'est associé par convention à des groupements de commandes. Par exemple, un groupement de commandes associant le SIREST, les communes de Bois-Guillaume et de Mont-Saint-Aignan et leurs CCAS respectifs a été constitué pour la maintenance curative et le nettoyage technique des matériels.

L'augmentation des volumes induite par ces mutualisations a généré des économies dont le SIREST n'aurait pas pu bénéficier en tant que pouvoir adjudicateur isolé.

De même, pour répondre aux exigences qualitatives des communes associées, le SIREST a profité du renouvellement du marché de fourniture de denrées alimentaires pour intégrer dans son offre des critères visant à favoriser l'approvisionnement local et les produits issus de l'agriculture biologique et durable.

Ainsi, tout en s'assurant du principe d'égalité de traitement, en collaboration avec la DRCCRF¹¹, le SIREST a intégré au marché des critères liés au mode de transport et aux délais de livraison afin d'inviter les candidats à valoriser dans leurs offres les produits locaux. Pour permettre aux entreprises de taille plus réduite de répondre à l'appel d'offres, le SIREST a allotri son marché en 19 lots.

Outre l'économie de 6 % sur l'épicerie et les surgelés, le soin apporté à la rédaction du marché a permis de sélectionner deux associations et quatre sociétés normandes pour les produits en circuits courts et ceux issus de l'agriculture biologique.

Enfin, l'établissement public s'est doté d'un système d'information d'aide à la gestion et a développé un dispositif de pilotage de la production par les coûts.

¹⁰ Pilotage des marchés passés en groupement de commandes, études juridiques, traitement des dossiers de retraite, vérification des équipements de la cuisine centrale, gestion de la trésorerie, préparation et suivi d'exécution budgétaire.

¹¹ Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le SIREST dispose d'un logiciel de gestion de production assistée par ordinateur (GPAO), nommé « SALAMANDRE ». Outre les gains de temps, cette application lui permet d'élaborer les menus selon les prescriptions du plan national nutrition santé (PNNS), d'assurer un suivi physique des stocks, de passer les commandes auprès de chaque fournisseur, de vérifier la conformité des livraisons aux commandes, d'assurer la répartition des repas par nombre et type de convives et d'établir un plan des livraisons par établissement.

A côté de cet outil, qui ne permet pas de suivre précisément les coûts des produits par fournisseurs, le SIREST a développé une batterie d'indicateurs de suivi au quotidien des coûts de fabrication d'un repas.

Ce pilotage financier très consommateur de temps est pourtant indispensable pour garantir le coût du repas fixé pour l'année. Il permet d'ajuster quotidiennement la composition des menus.

En définitive, qu'ils aient été mis à disposition par les communes ou développés par lui, les outils de gestion du SIREST semblent adaptés à son modèle économique et paraissent donner satisfaction au regard de la maîtrise des coûts des repas.

3 - Les moyens humains

a - Les conditions de transfert du personnel

L'article L. 5211-4.1 du CGCT dispose que le transfert intégral de compétence d'une commune vers un EPCI emporte le transfert automatique et obligatoire des agents qui exerçaient la totalité de leurs fonctions au sein du service transféré.

Au cas d'espèce, les 28 agents¹² affectés sur des emplois permanents qui exerçaient l'intégralité de leurs fonctions à la production et à la livraison des repas de la cuisine centrale de Rouen ont été transférés au syndicat après avis du comité technique paritaire.

Les effectifs du SIREST, tous agents non titulaires de droit public, ont conservé la nature de leur contrat en vigueur au moment du transfert et le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable lorsqu'ils occupaient leur emploi à la cuisine centrale de Rouen.

b - Les mesures mises en œuvre par le SIREST

Pour faire face à l'accroissement de la production, le comité syndical avait également prévu, par délibération du 10 juillet 2014, de recruter cinq nouveaux agents, ce qui portait l'effectif théorique à 33 personnes.

Grâce à une gestion maîtrisée des vacances et des absences et au recrutement de cinq emplois d'avenir, le SIREST a absorbé l'augmentation de son activité par le recrutement de deux nouveaux agents, au lieu des cinq initialement prévus.

Ainsi, l'augmentation de 8 % de la production de repas scolaires entre 2013 et 2015¹³ s'est traduite par le recrutement de deux agents, soit au total 30 agents et cinq emplois d'avenir, contre 28 postes permanents et sept CDD avant la création du SIREST.

¹² 25 CDI sur 25 et 3 CDD sur 10.

¹³ L'année 2014 ne pouvant servir de référence

4 - Les moyens financiers

L'article L. 5212-20 du CGCT dispose que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre financent leurs activités par des contributions budgétaires des communes membres.

En raison du mode de détermination des tarifs calculés au regard des dépenses prévisionnelles nécessaires au fonctionnement du syndicat, largement surévaluées au moment de sa création, le prix unitaire des repas scolaires facturés aux communes avait été fixé, en 2014, à 4,18 €, puis ramené à 4,05 € en 2015.

Ce mode de financement a largement couvert les ressources nécessaires à l'exploitation du SIREST, à tel point qu'au 31 décembre 2015, il avait dégagé un excédent de plus de 630 000 €.

En 2016, à partir d'un périmètre stabilisé, et grâce à une meilleure connaissance des coûts, le prix du repas scolaire a été fixé à 3,78 €, soit une diminution de 6,6 %, entre 2015 et 2016.

Ce prix tient compte des économies d'échelle permises par l'accroissement de l'activité, de la répartition des charges fixes entre les deux communes, des avantages économiques tirés des groupements de commandes et, surtout, des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement, en particulier de personnel et de maintenance.

En dépit de cette baisse qui a permis de diminuer le montant des contributions communales de 400 000 € entre 2015 et 2016, le SIREST continue de dégager des excédents qui servent, en partie, à financer l'intégralité de ses investissements.

Comme en atteste l'importance des excédents, les contributions des communes membres couvrent donc encore largement les besoins courants du syndicat. Aussi, par décision modificative du 4 novembre 2016, le comité syndical a prévu, dans le cadre du nouveau dispositif d'ajustement défini dans les conventions de 2016, de reverser plus de 620 000 € aux communes.

Sur ce point, la chambre rappelle que le versement des excédents d'un syndicat à ses communes membres n'est pas compatible avec le transfert de compétences ; les communes ne devraient plus enregistrer d'opération relative à la restauration, tant en recette qu'en dépense. Elle invite donc le syndicat à résorber progressivement les excédents accumulés par le SIREST par un ajustement du montant des contributions. Le SIREST en est convenu, en indiquant que le montant des contributions des communes membres serait désormais fixé au regard de la programmation budgétaire.

B - Les résultats

1 - Les missions du SIREST

Dans le cadre de sa mission principale, le SIREST est responsable de l'approvisionnement, de la composition des menus, du transport des repas sur les différents sites de consommation et de la gestion de la structure.

A titre accessoire, il peut être amené à réaliser des prestations exceptionnelles sous forme de plateaux repas, de buffets, de goûters ou de pique-niques.

Les objectifs assignés au SIREST, qui sont précisés dans les conventions, s'articulent autour de trois axes. Le syndicat doit en premier lieu produire et livrer en quantité suffisante des repas et goûters à destination des écoles maternelles et élémentaires, et des centres de loisirs des deux villes. Il doit assurer la fourniture de denrées brutes pour les petites crèches et les centres de loisirs, de lait sur le temps du matin pour les écoles de Rouen et produire et livrer des repas aux agents municipaux et aux personnes âgées, uniquement le mercredi, pour la ville de Bois-Guillaume.

En deuxième lieu, il doit respecter les prescriptions qualitatives des communes membres qui ont trait principalement :

- à l'approvisionnement et à la composition des menus ;
- au développement durable ;
- au respect des règles de protection du consommateur ;
- à l'information et l'éducation nutritionnelles.

Enfin, il doit maîtriser ses coûts de production.

2 - L'obligation de produire et livrer l'ensemble des établissements des communes membres

L'activité du SIREST dépend principalement du nombre des repas scolaires, lui-même directement fonction des effectifs scolarisés. Cette situation lui assure la stabilité de sa production et de ses ressources, dont la composition est détaillée dans l'annexe n° 1.

L'augmentation de 0,2 % des effectifs de l'enseignement primaire dans le ressort de l'académie de Rouen, corrélée au maintien du taux de natalité de la Seine-Maritime de 12,4 enfants pour 1 000 habitants¹⁴, semble porteuse d'une activité soutenue.

La part prépondérante du public scolaire, qui représente 97 % de l'activité de production du syndicat, explique qu'entre 2015 et 2017, le nombre des repas confectionnés par le SIREST reste stable.

En dépit de leur fluctuation, les autres prestations de fourniture de denrées brutes ou de produits pour lesquels le SIREST assure uniquement l'approvisionnement, influent peu sur l'activité du syndicat.

Ainsi, en 2015, la suppression du portage de repas aux personnes âgées pour le CCAS de Rouen, a eu peu d'effet sur l'activité de production du SIREST.

3 - Les obligations de qualité

a - En matière d'approvisionnement et de composition des menus

L'inscription de la cuisine centrale de Rouen dans une démarche d'amélioration de la qualité des produits par un approvisionnement local et « bio »¹⁵ date de 2009. Cette orientation a été inscrite au titre de l'Agenda 21 de la ville dès 2011.

La qualité nutritionnelle et le développement durable ont également été les conditions posées par la commune de Bois-Guillaume à son adhésion au SIREST.

¹⁴ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

¹⁵ Ce qui lui a valu les honneurs de la revue "Que choisir", l'association de consommateurs a attribué la note de 17,8/20 à Rouen pour la qualité de ses repas.

Au-delà des prescriptions relatives à la qualité des repas fixées dans le plan national nutrition santé 2010-2015 et des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les services de restauration scolaire, définies par l'article L. 230-5 du code rural, cette politique volontariste d'amélioration de la qualité, partagée par les deux communes, s'est traduite par la formalisation d'exigences en matière de sélection des denrées alimentaires et d'élaboration des menus dans les conventions de 2016.

Aux termes des conventions de 2016, le syndicat s'est engagé à la fois à proposer une offre alimentaire comportant un maximum de produits issus de la filière « biologique et locale » et à augmenter régulièrement la part de ces produits dans ses achats de denrées. Ces objectifs ne sont cependant pas quantifiés.

Le bilan dressé à l'occasion de l'adoption du compte administratif 2015 montre que la part des produits frais avait légèrement augmenté entre 2014 et 2016, passant de 77 % à 81 %. De même, la part des produits « bio » et locaux dans les dépenses de denrées alimentaires est en légère progression par rapport à 2015, passant de 53 % à 66,4 % en 2016. En 2016, la part des surgelés représentait moins de 3,6 % du volume total des achats de denrées alimentaires.

La filière biologique, qui concernait seulement le pain en 2011, s'est progressivement étendue à d'autres familles. En 2016, les œufs et le bœuf sont entièrement d'origine « bio ».

La qualité des repas repose sur la qualité des produits mais également sur leur mode de fabrication. Les menus sont élaborés par un médecin nutritionniste et examinés par une commission des menus.

La progression continue des approvisionnements en produits locaux et issus de l'agriculture biologique dans ses achats de denrées alimentaires montre que le SIREST s'inscrit dans la stratégie qualitative exigée par les collectivités.

Afin qu'il soit possible aux communes d'évaluer plus précisément l'atteinte des objectifs du syndicat en matière d'offre alimentaire, la chambre recommande au syndicat de définir ceux-ci et de les doter d'indicateurs mesurables, en concertation avec les collectivités membres.

b - En matière de développement durable

Dans le domaine du développement durable, l'article 4.5 des conventions de 2016 interdit au SIREST d'utiliser, pour les produits de base entrant dans la composition de repas ou ceux prêts à l'emploi, des ingrédients issus ou dérivés d'organismes génétiquement modifiés. Il doit également intégrer dans ses marchés publics des critères adaptés au développement durable, être plus économique en énergie, en effluents et en déchets et lutter contre toute forme de gaspillage.

Pour répondre à ces prescriptions, le SIREST a, par exemple, intégré dans son marché de renouvellement de denrées alimentaires des critères environnementaux. Il consacre, chaque année, un pourcentage plus important aux produits respectueux de l'environnement : par exemple, 40 % des produits d'entretien sont biologiques.

Il s'est également engagé dans une politique de valorisation de ses déchets d'emballages. Le nouveau processus de conditionnement des aliments entraînera une réduction du rythme des rotations des véhicules, donc des émissions de CO₂. De plus, ces barquettes entièrement recyclables ne nécessiteront plus d'être lavées, générant ainsi des économies d'eau et de produits lessiviels.

c - En matière de protection du consommateur

Au-delà du respect des conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère scolaire, qui sont fixées par un arrêté du 8 octobre 2013, les conventions de financement de 2016 prévoient que le SIREST fasse réaliser des contrôles par un établissement indépendant et procède à des « autocontrôles ».

Le SIREST dispose d'un numéro d'agrément communautaire qui lui a été délivré par les services de la direction départementale de la protection de la population (DDPP) de la Seine-Maritime le 5 avril 2012. Les comptes rendus de visites de ces services, à l'exception de rappels sur les obligations d'affichage, concluent au respect par le syndicat des mesures relatives à l'hygiène des locaux.

Par ailleurs, les analyses bactériologiques et chimiques alimentaires et de surface, que le SIREST fait réaliser deux fois par an par un laboratoire agréé et indépendant, révèlent que les règles d'hygiène et de sécurité alimentaires sont respectées, les notes oscillant entre 91,7 % en 2014 et 98 % en 2015.

d - En matière d'information et d'éducation nutritionnelle

Le dernier objectif qualité assigné au SIREST concerne l'information et l'éducation nutritionnelles. L'article 1.3 des conventions de 2016 prévoit qu'en collaboration avec les communes membres, le SIREST doit veiller à assurer une formation aux agents, mettre en place un suivi clients par des enquêtes de satisfaction, informer les convives par des campagnes de communication et accompagner les enfants à la culture du goût.

En dépit d'une procédure d'échange d'informations sur la satisfaction des clients récemment mise en place avec la ville de Rouen, la chambre recommande au SIREST de développer, en partenariat avec les communes dont la politique éducative relève de leurs compétences, des mesures de sensibilisation et de communication en faveur de l'éducation nutritionnelle, en particulier vis-à-vis des enfants.

4 - L'objectif économique

a - L'estimation des prix facturés aux communes

Le troisième objectif assigné au SIREST tient à la maîtrise de ses coûts de production.

L'examen des coûts n'a porté que sur les repas scolaires, qui représentent l'essentiel de l'activité du SIREST.

De surcroît, à l'exception de la fourniture de lait qui est revendu à prix coûtant, pour tenir compte des frais de livraison et de fonctionnement, la marge du SIREST sur la fourniture de denrées brutes et les prestations annexes est de 20 %, les autres postes de dépenses, notamment de personnel, n'entrant pas dans le coût de fabrication de ces produits.

En premier lieu, même si 85 % de l'activité du SIREST concerne la commune de Rouen, à type de prestations équivalentes, il n'y a pas de différence de prix entre les deux communes.

Le prix actuel de 3,78 € comprend l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement), qu'elles soient directement liées à la production, à la livraison ou à la gestion du SIREST. Il est composé à hauteur de 57 % par les achats de denrées alimentaires et de 25 % par les dépenses de personnel. Les frais de fonctionnement y contribuent pour 13 % et les 5 % restants sont destinés à financer les investissements futurs.

Eu égard à leur faible valeur¹⁶, il n'a pas été tenu compte des coûts supportés par les deux communes au titre de la mise à disposition gratuite de leurs services pour l'administration du SIREST.

De plus, le prix de 3,78 € ne rend pas compte du coût complet du service de restauration scolaire à partir duquel est décidée la politique tarifaire applicable aux familles. Il n'intègre pas les dépenses de personnel de surveillance et d'animation durant la pause de midi, les dépenses de mobilier et des équipements nécessaires à la conservation des aliments, au réchauffage des plats et au service, qui sont supportées par les communes. A titre de comparaison, en 2016, le tarif appliqué aux familles varie, selon les tranches des coefficients familiaux entre 0,97 € et 4,10 € pour la commune de Bois-Guillaume et entre 0,32 € et 4,85 € pour la commune de Rouen.

Enfin, les dernières réévaluations datent de 2012 pour la commune de Bois-Guillaume et de 2011 pour Rouen. Le transfert de la compétence restauration collective au SIREST en 2014 n'a donc pas eu d'effets inflationnistes sur les tarifs des cantines.

b - Les mesures d'ajustement et d'économies

Le maintien du prix du repas facturé aux communes implique des mesures d'ajustement et d'économies.

En premier lieu, pour absorber l'augmentation, plus importante chaque année, des produits issus de l'agriculture biologique locale, le syndicat doit veiller à limiter les surcoûts des matières premières, qui entrent pour 57 % dans le coût de fabrication des repas.

En effet, les prix des produits frais sont soumis à une grande volatilité puisque, à la différence des conserves ou des surgelés, ils sont indexés sur des cours. Entre 2015 et 2016, sous le seul effet de l'augmentation des prix, les dépenses alimentaires ont augmenté de 4 %.

En outre, en raison de la nécessité pour les producteurs locaux de respecter un cahier des charges plus contraignant, avec parfois des rendements moindres comparativement aux produits standards, les prix de certaines denrées sont en moyenne plus élevées.

Aussi, pour limiter l'incidence des coûts matières sur le coût total de fabrication, le SIREST agit-il, en priorité, sur le choix de ses approvisionnements. Le recours aux producteurs locaux limite les intermédiaires, permet de contenir les marges et les frais logistiques. De même, pour profiter des baisses de prix, il choisit ses produits selon la saison.

Pour réduire le coût des emballages, il a opté pour des conditionnements en vrac.

Enfin, il réalise des économies sur les frais de stockage, puisqu'en dehors des conserves et des surgelés, qui sont stockés dans le cadre des dispositifs de secours, le SIREST fonctionne à flux tendus.

Pour limiter le poids des dépenses de denrées alimentaires sur ses coûts de revient, le syndicat peut également agir sur la composition des menus. Ainsi, en diminuant les grammages, selon les prescriptions du PNNS, en compensant le moindre apport en protéine animale par des protéines végétales d'origine biologique, ou en utilisant moins d'ingrédients dans ses préparations, le SIREST réalise des économies sans altérer la qualité nutritive et gustative des plats.

¹⁶ 30 000 € à comparer aux 4,5 M€ du total des charges de fonctionnement du syndicat.

Surtout, il ajuste quotidiennement, au moyen d'un indicateur de suivi financier, la composition des menus au regard du cours des produits et de son évolution par fournisseur.

Ce pilotage lui permet de lisser ses coûts de fabrication sur l'année et ainsi, de rester dans son enveloppe budgétaire.

En second lieu, la maîtrise des coûts impose également de contenir les autres catégories de dépenses qui entrent dans le coût de fabrication des repas, en particulier les dépenses de personnel. La vigilance en ce domaine est d'autant plus nécessaire que le recours aux produits frais mobilise, pour le travail de préparation, d'importants moyens en personnel.

A cet effet, grâce à des mesures de réorganisation interne et à une formation fondée sur la polyvalence, les missions des agents absents sont redistribuées aux effectifs présents, ce qui évite des recrutements supplémentaires. Le recrutement de cinq emplois aidés a également participé à contenir les dépenses de personnel à 0,1 % entre 2015 et 2016.

Par ailleurs, la réduction des dépenses de maintenance, par l'intermédiaire des groupements de commandes et des charges de fluides et de nettoyage générées par l'utilisation d'équipements moins énergivores, a permis de dégager des marges supplémentaires au profit de la qualité.

L'ensemble de ces mesures, conjugué à un pilotage fin et quotidien des coûts de revient par fournisseur et par produit, ont permis au SIREST de maintenir ses coûts de fabrication tout en augmentant le niveau de qualité nutritionnelle en dépit de la volatilité des prix.

Il appartiendra au syndicat de maintenir dans la durée cette tendance observée à l'issue de deux années et demie. En effet, la répercussion des économies réalisées sur les charges de fonctionnement en faveur de l'augmentation de la qualité des produits va atteindre ses limites. Les économies potentielles se réduisent progressivement.

En outre, l'augmentation continue de la part des produits issus de l'agriculture biologique et de l'approvisionnement auprès de producteurs locaux pourrait se heurter à des contraintes logistiques pour une cuisine de cette importance. La faiblesse des rendements ou l'organisation des circuits de proximité adaptée à de petites quantités constituent encore des freins à un approvisionnement exclusivement local.

Au-delà des contraintes en termes d'approvisionnement, le SIREST ne pourra pas augmenter de manière continue la part des produits locaux, surtout ceux issus de l'agriculture biologique, sans affecter le prix payé par les communes membres. Si celles-ci souhaitent maintenir les tarifs appliqués actuellement aux familles, elles devront en supporter le coût.

5 - Les marges de progression

Le premier bilan dressé à l'issue de deux années et demie est positif. Le SIREST a inscrit son action dans le respect des objectifs qui lui ont été fixés dans les statuts, qu'il conviendra toutefois d'affiner pour en mesurer pleinement les résultats.

Cependant, la chambre constate que les mesures en faveur de l'éducation et de l'information nutritionnelles restent à développer. Outre les campagnes d'information et de sensibilisation précédemment évoquées, l'établissement public pourrait réaliser des enquêtes de satisfaction en vue de limiter le gaspillage alimentaire. Des échanges d'informations sur la satisfaction des convives avec la ville de Rouen ont été organisés à partir de 2017.

De plus, la capacité de production maximale estimée par le SIREST, dans ses conditions d'organisation et de fabrication actuelles (soit 8 000 repas par jour), n'est pas totalement atteinte. La recherche de débouchés supplémentaires permettrait sans doute d'optimiser encore l'outil de production.

Dans le domaine du développement durable, le SIREST pourrait étendre sa politique de tri et de valorisation à d'autres catégories de déchets. En effet, même si la collecte et le traitement sont gérés par le syndicat mixte d'élimination des déchets de l'arrondissement de Rouen (SMEDAR) et que les recettes issues du recyclage des emballages sont marginales, ce sont autant de déchets en moins à enlever par le service public.

Enfin, compte tenu du degré d'obsolescence de certains équipements hérités de la délégation de service public, datant des années 90, le maintien en condition opérationnelle de la cuisine centrale va, à terme, imposer des investissements conséquents qu'il conviendra de financer.

Selon ses premières estimations, le SIREST évalue le coût des investissements à réaliser pour assurer un bon fonctionnement de la cuisine centrale à 1,2 M€ d'ici 2025 (valeur 2017). Le syndicat réserve actuellement 5 % du prix du repas facturé aux communes pour financer ces équipements futurs, soit un montant d'environ 207 000 €¹⁷ chaque année. Toutes choses par ailleurs égales, ce montant paraît suffisant pour assurer, à coût constant, le financement de ce programme, la dépense potentielle répartie sur huit ans n'étant que de 150 000 € par an en euros constants.

V - LA SITUATION FINANCIERE

A - La qualité de l'information financière

1 - Les débats d'orientations budgétaires

Au cours de la période examinée par la chambre, à l'exception de 2014, année de création du SIREST, les débats se sont tenus dans les délais conformes à ceux prévus par la réglementation. La note explicative de synthèse prévue par l'art. L. 2121-12 du CGCT était jointe à la convocation.

Le débat d'orientations budgétaires 2017 a donné lieu à une délibération spécifique du comité syndical du 4 novembre 2016, suivie d'un vote.

2 - La qualité des annexes obligatoires

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis d'un certain nombre d'annexes.

A l'exception de l'annexe C 3.4 relative à la liste des services assujettis à la TVA, non érigés en budget annexe, et en dehors des états non renseignés car sans objet pour le SIREST, le contenu et la qualité des états annexes aux budgets n'appellent pas d'observation. Si l'état relatif au personnel n'était pas rempli au titre des budgets 2014 et 2015, il figurait au budget primitif 2016. Les motifs¹⁸ des recrutements d'agents sur des emplois non permanents pourraient, toutefois, être précisés. Le SIREST s'est engagé, en réponse, à veiller à la complétude des états annexés aux documents budgétaires et financiers.

¹⁷ Le prix du repas étant facturé 3,78 €, la marge de 5 % représente 19 centimes par repas, soit 207 900 € pour 1,1 millions de repas par an.

¹⁸ Accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, remplacement d'un fonctionnaire autorisé à servir à temps partiel ou en maladie, vacance temporaire d'un emploi permanent et absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

En ce qui concerne les comptes administratifs, sauf à veiller à la correcte comptabilisation des effectifs à temps non complet, en ETP, que la collectivité indique avoir complétée à compter du CA 2016, la chambre a pu s'assurer de la présence et du contenu des états obligatoires.

Au vu de ces éléments, la chambre estime que les élus disposent d'informations suffisantes pour les éclairer et les mettre en situation d'exercer effectivement leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. Le règlement intérieur, notamment en ce qui concerne la forme et le contenu du débat d'orientations budgétaires, pourrait utilement intégrer les nouvelles dispositions de la loi NOTRe¹⁹.

B - La sincérité budgétaire

1 - La qualité de la prévision budgétaire

Le SIREST vote son budget avant l'adoption du compte administratif. En application des dispositions des articles L. 2311-5 et R. 2311-11 du CGCT, qui prévoient que les résultats doivent être intégrés lors de la plus proche décision budgétaire qui suit le vote du compte administratif, les résultats définitivement arrêtés au compte administratif sont intégrés lors de l'adoption d'un budget supplémentaire.

En 2015, et même s'il ne remet pas en cause la sincérité budgétaire, le taux d'exécution des dépenses, présenté en annexe n° 2, est jugé perfectible. En effet, au lieu d'améliorer le taux de réalisation, le budget supplémentaire (BS) le dégrade. Il passe de 93,4 % à 87,2 % après le vote du BS.

En revanche, la prévision en section d'investissement, surévaluée au budget primitif (110 %), donne lieu à un taux de réalisation plus favorable de 92 %, une fois la reprise des résultats effectuée.

La meilleure connaissance des dépenses nécessaires au fonctionnement du SIREST et la mise en place d'un PPI permettront d'affiner la qualité des prévisions.

2 - La tenue de la comptabilité des engagements et la sincérité des restes à réaliser

L'article L. 2342-2 du CGCT oblige l'ordonnateur à tenir une comptabilité des dépenses engagées. Cet outil vise à suivre en permanence la disponibilité des crédits et à rendre compte à tout moment de l'exécution budgétaire. Il permet également, en fin d'exercice, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser indispensable pour déterminer le résultat du compte administratif.

L'évaluation des restes à réaliser en dépenses d'investissement, au titre des exercices 2014 et 2015, est correcte.

3 - L'affectation des résultats

Comme le prévoit l'article L. 2311-5 du CGCT, le budget primitif du SIREST étant voté avant l'adoption du compte administratif, les résultats de l'exercice précédent sont intégrés par l'adoption d'un budget supplémentaire après le vote du compte administratif de l'exercice concerné.

¹⁹ Articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du CGCT.

En application des dispositions des articles L. 2311-5 et D. 2311-12 du CGCT, les délibérations d'affectation des résultats de 2014 et 2015, adoptées respectivement les 19 octobre 2015 et 20 juin 2016, ont permis de couvrir, en priorité, les besoins de financement apparus à la section d'investissement par une affectation à l'article 1068.

Le reliquat a été affecté en recettes de fonctionnement (en R 002) et d'investissement pour financer de nouvelles dépenses.

En 2015, la différence de 12 047,96 € entre la délibération d'affectation des résultats et les montants inscrits au compte administratif a été regularisée par décision modificative n° 2 du 4 novembre 2016.

C - La fiabilité des comptes

1 - Le régime fiscal

Sur le fondement du 4° du 4 de l'article 261 du code général des impôts (CGI), qui vise les prestations de services et les livraisons de biens qui sont étroitement liées et effectuées dans le cadre de l'enseignement, les cantines scolaires et universitaires exploitées en régie directe sont exonérées de TVA.

De même, les recettes provenant de la fourniture de repas servis aux patients dans les établissements publics de santé sont hors du champ d'application de la TVA, dès lors qu'il s'agit d'opérations étroitement liées aux opérations de soins.

En revanche, depuis une décision rendue par le Conseil d'Etat le 27 mars 2001, les recettes provenant de la fourniture de repas dans les cantines administratives sont soumises de plein droit à la TVA (art. 256 du CGI).

Toutefois, en application des seuils prévus à l'article 293 B du CGI, si les recettes générées par ces activités n'excèdent pas un chiffre d'affaires, fixé à 32 900 € en 2015 et 2016, la collectivité exploitante peut bénéficier du dispositif de la franchise en base qui dispense du paiement de la TVA. En contrepartie, l'assujetti ne peut exercer aucun droit à déduction et la mention de la TVA sur les factures est interdite.

La fourniture de repas à la cantine administrative et au secteur associatif, social et médico-social (portage de repas, maisons de retraite, CCAS...) s'analyse, quant à elle, comme des livraisons de biens neufs, en vue d'être revendus, et est donc soumise à TVA en application du deuxième alinéa de l'article 256 B du CGI.

Il résulte de ces dispositions fiscales que si le SIREST n'est pas assujetti à la TVA pour ses activités de restauration scolaire et de petite enfance, ses activités liées à la fourniture de repas au restaurant administratif, de repas festifs aux personnes âgées et de plateaux repas et confection de buffets entrent dans le champ d'application de la TVA.

Le montant total des recettes générées, dont le détail annuel est présenté ci-dessous, étant supérieur, au moins en 2015, au seuil d'exonération fixé à 32 900 € par l'article 293 B du CGI, et proche de celui-ci en 2016, le SIREST était donc soumis, pour ces opérations, à une obligation de déclaration de TVA, quand bien même il se serait dégagé un crédit de TVA après imputation de la TVA déductible.

Tableau n°1 : Chiffre d'affaires SIREST soumis à TVA en 2015 et 2016

	2015	2016
Repas festifs personnes âgées	2304	2405
Prix unitaire	6,51	6,43
Repas agents municipaux	1099	1025
Prix unitaire	4,71	4,63
Prestations annexes	3308	3026
Prix moyen	9,95	4,1
TOTAL chiffre d'affaires	53 090	32 617

En toute rigueur, le SIREST aurait dû tenir une comptabilité ou un livre spécifique permettant de justifier le détail des opérations imposables ou non imposables qu'il réalise.

Afin de satisfaire à cette obligation, la chambre recommande au SIREST d'individualiser, par des bordereaux de titres et de mandats distincts faisant apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxe et le montant de la TVA collectée ou déductible, les activités de restauration assujetties à la TVA et de faire mention de la TVA sur les factures afférentes. Pour ce faire, l'ordonnateur a précisé qu'une modification du paramétrage de son système d'information avait déjà été réalisée. Il s'est engagé à mettre le SIREST en conformité avec les dispositions précitées du CGI.

2 - La comptabilité des stocks

La tenue d'une comptabilité des stocks pour le suivi de la consommation de certaines fournitures est facultative. Elle résulte du choix de la collectivité.

Au cas particulier, le SIREST ne procède pas à la valorisation de ses stocks de matières premières et de fournitures en compte de classe 3. Il tient néanmoins un inventaire physique. Chaque entrée ou sortie de matières est systématiquement renseignée en montant et en quantité dans l'outil de gestion de la production.

Le choix de ne pas comptabiliser au bilan ses stocks détenus au 31 décembre peut s'expliquer par leur valeur marginale.

En effet, dans la mesure où la majorité des stocks détenus ou en cours de production composée de produits frais sera consommée au plus tard dans les deux jours, l'absence de comptabilisation au bilan n'est pas de nature à fausser l'image patrimoniale du syndicat.

*
* *

En définitive, l'examen par la chambre de la fiabilité des comptes et de la sincérité budgétaire n'a pas révélé d'anomalies susceptibles d'altérer l'analyse de la situation financière du SIREST.

Cependant, même si les montants en jeu ne sont pas de nature à remettre en cause sa situation financière, le SIREST devra se conformer aux obligations fiscales pour ses activités relevant du champ d'application de la TVA.

D - La situation financière

Le syndicat n'ayant commencé à fonctionner qu'à compter du second semestre 2014, sa situation financière a été examinée à partir de l'exercice 2015, puis en 2016, et à l'aune des prévisions de dépenses et de recettes inscrites au budget primitif 2017.

1 - Les ressources d'exploitation

Le syndicat n'a pas de pouvoir fiscal, sa seule source de financement provenant des communes membres. Les autres recettes, composées de subventions, de rachat d'emballages et d'indemnités d'assurance, représentent moins de 1 % des ressources totales du syndicat.

En 2014 et 2015, dans le cadre des marchés « in house », les recettes du syndicat, considérées comme des produits issus de ventes de prestations, étaient comptabilisées sur le compte 706 « Autres prestations de services ».

A partir de 2016, dans le cadre du dispositif de financement par contributions budgétaires, les ressources, désormais assimilées à des participations, sont enregistrées sur un compte de classe 74.

Ce nouveau mode de financement a conduit à diminuer les ressources d'exploitation du SIREST de 8,3 %, lesquelles sont passées de 5 M€ en 2015 à 4,6 M€ en 2016, sans pour autant réduire ses capacités financières. Cette diminution est simplement la conséquence directe de la modification des modalités de calcul des participations des communes. En effet, les montants des contributions budgétaires sont désormais calculés au vu des dépenses réellement nécessaires au syndicat pour fonctionner et continuer à investir.

Avec moins de 1 % d'augmentation prévue au budget 2017, le montant des contributions budgétaires semble désormais stabilisé.

2 - L'analyse des dépenses de fonctionnement

a - Les charges à caractère général

Comme le montre l'annexe n° 3, les dépenses de fonctionnement du SIREST sont de deux types : les charges à caractère général et les charges de personnel.

Le syndicat ne verse aucune indemnité de représentation ; il n'octroie pas davantage de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé et n'adhère à aucune autre structure. De plus, en l'absence de souscription d'emprunts, il ne supporte pas de frais financiers.

Les dépenses à caractère général représentent, en moyenne, 74 % des dépenses de fonctionnement du SIREST.

Du fait du haut niveau de qualité exigé par la composition des menus, et même si leur part a tendance à diminuer (ils passent de 81 % en 2014 à 78 % au budget primitif 2017), les achats de denrées alimentaires constituent le premier poste de dépenses du SIREST.

Les dépenses de fluides et d'énergie représentent 4 % des dépenses à caractère général et les dépenses d'entretien et de location (véhicules réfrigérés et vêtements de travail) respectivement 7 % et 2 %.

Sous l'effet d'une réduction de 6 % des dépenses en produits surgelés et produits d'épicerie, induite par le nouveau marché de fournitures de denrées, de l'acquisition de nouveaux équipements plus économies en énergie et de la mutualisation de services, les dépenses à caractère général du SIREST ont diminué de 9 % entre 2015 et 2016.

b - Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent 26 % des charges de fonctionnement du SIREST.

En raison de l'imputation globale, jusqu'en 2017, des dépenses de rémunération sur un compte unique, il n'a pas été possible de porter une appréciation sur les évolutions respectives des primes et indemnités d'une part, et de la rémunération principale, d'autre part.

Les rémunérations du personnel ont diminué de 3,8 % entre 2015 et 2016. Dans le même temps, les dépenses liées aux emplois d'avenir, pour lesquels le SIREST bénéficie d'une prise en charge par l'Etat à hauteur de 25 %, ont progressé de 32 %.

Entre 2015 et 2016, grâce à une gestion optimisée des vacances de postes, des absences et du recours à des emplois d'avenir, les dépenses de personnel ont été contenues (+ 0,1 %).

3 - La détermination du résultat et la capacité d'autofinancement

Au 31 décembre 2015, sous l'effet d'une surestimation des dépenses et, corrélativement, des ressources, le SIREST avait dégagé un bénéfice cumulé de 780 000 €.

Entre 2015 et 2016, la capacité d'autofinancement du SIREST a diminué de 14 %. Cette diminution s'explique notamment par la baisse des contributions des communes, liée à la diminution du prix des repas facturés aux communes.

En dépit de cette diminution, le SIREST continue de dégager une capacité d'autofinancement de plus de 470 000 €, qui représentait, en 2016, plus de 10 % de ses produits de gestion (cf. annexe n° 4), ce qui témoigne d'une certaine aisance financière.

4 - Les investissements

Depuis sa création, le SIREST n'a pas eu recours à l'emprunt pour financer ses investissements.

Corollaire d'une absence de remboursement d'emprunts et d'une capacité d'autofinancement aisée, le SIREST dispose d'une capacité de financement cumulée au 31 décembre 2016, de plus de 750 000 € avant versement aux communes de 610 000 € prévu en 2017. Le détail figure en annexe n° 5.

D'un montant respectif de 132 000 € en 2015 et de 218 000 € en 2016, les dépenses d'investissement, limitées au renouvellement de petits matériels et destinées à améliorer les conditions de travail, ont été entièrement autofinancées.

Cette stratégie d'autofinancement devrait être reconduite en 2017 puisque, selon le budget primitif, les résultats du compte administratif prévisionnel 2016 devraient à nouveau permettre de dégager des crédits pour financer les nouveaux investissements, estimés à environ 100 000 €.

*
* *

Pour conclure, la situation financière du syndicat, observée sur deux années et demi d'activité, est saine.

Les dépenses sont maîtrisées et le montant des contributions budgétaires des communes membres semble désormais stabilisé. La structure ne dépend pas d'un secteur d'activité relevant du domaine concurrentiel. La dépendance vis-à-vis de la restauration scolaire assure au SIREST un niveau de production suffisant à la poursuite de son activité.

Toutefois, le maintien d'une haute qualité nutritionnelle supposera le renouvellement de gros équipements, évalué à plus de 1,2 M€, qu'il conviendra d'assurer par la mise en œuvre définitive du PPI en cohérence avec sa capacité de financement et au regard du degré d'obsolescence des matériels.

D'autre part, les marges d'économie réalisées sur les charges de fonctionnement, notamment de personnel, qui ont permis d'augmenter chaque année la qualité des repas dans le respect de l'enveloppe budgétaire annuelle, atteignent leurs limites²⁰.

VI - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A - Les effectifs du SIREST

En 2014, les 28 agents affectés sur des emplois permanents à la cuisine centrale de Rouen, ainsi que sept agents en contrat à durée déterminée (CDD) et un apprenti, pour la durée de leur contrat restant à courir, ont été transférés au SIREST.

Afin de faire face à l'accroissement d'activité, le comité syndical, par délibération du 10 juillet 2014, avait décidé de recruter cinq agents supplémentaires et cinq emplois d'avenir, portant à 33 le tableau des effectifs, inchangé depuis 2014 (hors contrats aidés).

Le syndicat a finalement recruté deux agents supplémentaires en CDD au lieu des cinq initialement prévus. Depuis 2014, il compte 30 agents et cinq contrats d'avenir, soit 33,40 équivalents temps plein (ETP).

La moyenne d'âge des agents est de 48 ans et les effectifs sont composés à 40 % de femmes et 60 % d'hommes.

Le SIREST s'est inscrit dans une politique mesurée de recrutement, qu'il devra poursuivre pour maintenir ses coûts de production.

²⁰ La compensation de la hausse des prix des denrées alimentaires, de plus de 80 000 €, prévue au budget primitif 2017, par une réduction des autres charges à caractère général et par le choix des menus, va se réduire.

B - Le régime indemnitaire

Selon le budget primitif 2017, où pour la première fois le montant des « Autres indemnités » (compte 64138) a été dissocié de la rémunération principale, les indemnités²¹ représenteraient 17,3 % de la rémunération principale.

Le régime indemnitaire adopté par la délibération du comité syndical du 10 juillet 2014 reprend, conformément à la réglementation relative au transfert de personnel, le bénéfice du régime indemnitaire qui était applicable aux agents transférés lorsqu'ils occupaient leur emploi à la cuisine centrale de Rouen.

De plus, comme l'y autorise la loi du 26 janvier 1984, l'EPCI a maintenu, au profit de chaque agent transféré, les avantages acquis²² que leur versait la commune de Rouen, en particulier la prime mensuelle de mission et de motivation (P2M) et la prime de rendement annuelle.

La délibération prévoit que les agents recrutés postérieurement à la création du SIREST, bénéficient également d'une attribution individuelle dans les mêmes conditions que la prime de rendement.

1 - La prime de mission et de motivation

a - Le dispositif

Jusqu'en 2016, le dispositif relatif à la prime de mission et de motivation (P2M), instauré par la délibération du 10 juillet 2014 applicable aux agents transférés, était encadré par le règlement 2014/2015 du 24 janvier 2014 de la ville de Rouen.

A compter du 1er juillet 2016 (délibération du 20 juin 2016), l'EPCI a adopté son propre règlement P2M. Cette prime est attribuée à l'ensemble des agents du SIREST recrutés sur emploi permanent ou temporaire, quel que soit leur statut.

Cette prime se compose d'une part fixe tenant compte des responsabilités en référence à treize fonctions prédéfinies, à laquelle peut s'ajouter, le cas échéant, une attribution individuelle négociée entre les parties et une part variable comportant sept niveaux de modulation qui sont fonction de la manière de servir et de l'atteinte des objectifs. L'attribution de la part variable est déterminée au regard de quatre critères²³ déclinés en 26 sous-critères. Les montants sont arrêtés par le président du SIREST.

b - Les fondements de la prime exceptionnelle P2M

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précise que les conditions d'attribution des primes et indemnités, qui doivent nécessairement être prévues par des textes nationaux, sont fixées par l'assemblée délibérante dans la limite de celles dont bénéficient les différents services de l'Etat.

Il appartient donc à l'assemblée délibérante de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables, dans le respect des limites d'équivalence de grades entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps de la fonction publique d'Etat, définies par le décret du 6 septembre 1991.

²¹ Hors nouvelle bonification indiciaire (NBI), indemnité de résidence, supplément familial et heures supplémentaires.

²² Primes ou indemnités visées par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et les avantages acquis collectivement.

²³ Atteinte des objectifs, qualités professionnelles et relationnelles, efficacité dans l'emploi et aptitude à l'encadrement.

L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, quant à elle, le taux individuel applicable à chaque agent, à condition que les emplois aient été inscrits au budget de la collectivité.

Les délibérations du SIREST relatives à la P2M ne mentionnent pas les textes fondant cette prime. Selon la direction, la P2M s'appuierait sur les principes de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

Or la P2M bénéficie notamment à des agents de la filière technique, ce qui contrevient aux dispositions du décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 portant création de la PFR dans la fonction publique d'Etat. Le bénéfice de la PFR est en effet réservé à certains corps de la filière administrative²⁴ ; les agents de la filière technique ne relèveraient donc pas des cadres d'emplois éligibles à la PFR.

De plus, si, en vertu du principe de libre administration, une collectivité a la possibilité d'instituer son propre régime indemnitaire, tenant notamment compte des résultats individuels des agents, cette dernière doit toutefois se référer à un texte fondant cette indemnité et doit, en outre, respecter les plafonds globaux (cumul des plafonds applicables aux différentes primes « classiques »²⁵) du corps de référence de l'Etat.

Ainsi, même si l'examen des bulletins de salaires de l'exercice 2015 n'a pas fait apparaître de montants supérieurs au cumul des plafonds réglementaires des primes classiques, il est nécessaire de répertorier l'ensemble des textes instituant les différentes primes susceptibles de bénéficier au cadre d'emplois concerné et de vérifier que le montant de la prime n'excède pas les plafonds des corps de l'Etat pris en référence.

De plus, ce dispositif expose le SIREST à un risque de devoir verser la P2M à un agent, quand bien même ses indemnités annuelles excéderaient les plafonds cumulés des primes classiques auxquelles un agent de l'Etat du même grade peut prétendre. Par exemple, un agent physiquement présent dans les effectifs du SIREST ayant des fonctions d'encadrement et possédant le grade de technicien principal de 1ère classe pourrait prétendre, selon les conditions d'attribution de la P2M, à un maximum de 11 400 € d'indemnités annuelles, alors que les plafonds cumulés des primes classiques dans le même grade ne lui permettent de bénéficier que de 9 965 €.

Dès lors, afin d'éviter toute contestation d'un agent demandant à bénéficier de l'étendue du régime indemnitaire, il est demandé au SIREST de sécuriser celui-ci.

D'autre part, au-delà du risque auquel s'expose le SIREST, l'entrée en vigueur, au 31 décembre 2015, du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP²⁶ a abrogé le décret relatif à la PFR. En conséquence, si la P2M se réfère, comme l'indique la direction du syndicat, au texte portant création de la PFR, la délibération l'instaurant serait devenue obsolète. Le SIREST en convient et précise que l'ensemble des difficultés liées au régime indemnitaire hérité de la ville de Rouen devraient être traitées en 2018, dans le cadre de la migration vers le RIFSEEP.

²⁴ Voir les arrêtés des 22 décembre 2008, 9 octobre 2009 et 9 février 2011 : corps des administrateurs civils et des attachés d'administration.

²⁵ Primes « classiques » filière technique : indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), prime de service et de rendement (PSR), indemnité spécifique de service (ISS), indemnité d'administration et de technicité (IAT), indemnité représentative de sujétions spéciales et de travaux supplémentaires (IRSSTS) et indemnité de performance et de fonctions des ingénieurs en chef (IPF).

²⁶ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

c - La part négociée

S'agissant de la part négociée de la P2M, la chambre observe que la délibération ne fixe ni les critères d'attribution, ni les taux de cette composante de la prime. Cette pratique apparaît contraire aux dispositions du décret du 6 septembre 1991 selon lesquelles une autorité investie du pouvoir de nomination ne peut attribuer de primes²⁷ de manière discrétionnaire.

D'une manière générale, le régime indemnitaire souffre d'imperfections. Aussi, la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de se mettre sans délai en conformité avec l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et avec le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

2 - La prime de rendement et l'attribution individuelle

La délibération du 10 juillet 2014 précise que les agents de la cuisine centrale transférés conservent les avantages acquis collectivement, dont ils bénéficiaient avant la création du SIREST.

Dans ce cadre, les agents transférés ont conservé le bénéfice de la prime de rendement²⁸ qui présente les mêmes caractéristiques que la prime dite de fin d'année.

Précédemment versée par le comité des œuvres sociales et culturelles de la ville de Rouen, la prime de rendement, créée en 1968, a été intégrée au budget de la ville dans les conditions fixées par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 modifié.

En application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les avantages collectivement acquis peuvent être maintenus à la double condition qu'ils aient été décidés par la collectivité avant 1984 et qu'ils aient été pris en compte dans le budget de la collectivité. Le SIREST, créé en 2014, ne pouvait donc pas instaurer de prime annuelle au profit de ses nouveaux agents, à la différence de ce qui prévaut pour ceux qui lui ont été transférés par la commune de Rouen.

Si la chambre prend acte de la volonté de l'ordonnateur de régulariser le régime indemnitaire à la faveur de la mise en œuvre du nouveau référentiel en 2018, elle rappelle que le RIFSEEP ne doit pas constituer un cadre juridique pour cristalliser le régime indemnitaire actuel.

C - Le temps de travail

1 - Les congés annuels

Au cours de la période précédant la réunion du comité technique paritaire (CTP) du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Seine-Maritime (CDG 76), le temps de travail des agents du SIREST était régi par le règlement du 13 avril 2006 de la ville de Rouen.

Par délibération du 24 octobre 2014, et après avis du CTP, le comité syndical a adopté son propre règlement relatif au temps de travail, lequel a été complété par un arrêté portant notamment sur les cycles de travail des agents du syndicat.

²⁷ En 2015, 19 agents transférés bénéficiaient mensuellement de cette attribution individuelle négociée.

²⁸ La prime de rendement correspond à 70 % du traitement brut mensuel, majorée de l'indemnité de résidence de l'agent qui est dégravé d'1/360^{ème} de retenue par jour d'absence (maladie, cure, accident hors service). Elle est attribuée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires, aux agents non titulaires recrutés pour une durée égale ou supérieure à un an.

Selon ce règlement toujours en vigueur, les agents du SIREST bénéficient de 30 jours ouvrés de congés annuels, hors jours de fractionnement.

Or, selon l'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, « *tout fonctionnaire territorial en activité a droit (...) à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés (...). Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours.* » Les agents du SIREST, qui travaillent cinq jours par semaine, devraient donc bénéficier d'un congé annuel de 25 jours, hors jours de fractionnement.

Avec 30 jours de congés, l'ensemble des agents du SIREST (y compris les agents à temps non complet) bénéficie de cinq jours de congés supplémentaires au regard des 25 jours réglementaires.

Il appartient au syndicat de se conformer à l'article 5 modifié par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015, du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux congés annuels réglementaires des fonctionnaires territoriaux.

2 - La durée annuelle du travail

Selon la durée annuelle fixée dans le règlement relatif au temps de travail, en tenant compte du nombre de congés (30 jours) dont bénéficient les agents du syndicat, auquel sont ajoutés 104 jours de repos hebdomadaires et huit jours fériés en moyenne chaque année, le temps de travail effectif des agents du SIREST serait de 223 jours annuels.

Rapportés à une journée de travail de sept heures, les agents travailleraient donc 1 568 heures annuelles au lieu de la durée légale du temps de travail, fixée²⁹ à 1 607 heures, soit 39 heures de moins que la durée réglementaire.

Sur la base de 28,40 ETP occupant un emploi permanent, le manque à gagner est de 1 108 heures annuelles non travaillées, soit 0,69 ETP ou un coût net de 26 723 €, soit 2,43 % de la masse salariale en 2015.

Dans ces conditions, il est demandé au SIREST de se conformer à la réglementation relative à la durée du travail. Sur ce point, le SIREST a répondu qu'il prenait acte de ce constat.

En outre, même si les heures réellement travaillées tiennent effectivement compte des sept heures supplémentaires au titre de la journée de solidarité, contrairement aux modalités de mise en œuvre de cette journée, le comité syndical ne s'est pas prononcé pour l'une des trois options possibles³⁰. La chambre demande donc au SIREST de prendre une délibération en ce sens.

²⁹ Décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008.

³⁰ La journée de solidarité peut être accomplie selon l'une des modalités suivantes : travail le lundi de Pentecôte ou un autre jour férié précédemment chômé, autre que le 1^{er} mai, ou travail d'un jour de réduction du temps de travail ou toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel (par exemple, augmentation du volume horaire réparti sur une période déterminée : demi-journées, semaine, mois).

D - La formation

La formation professionnelle est un droit garanti à tous les agents d'une collectivité, quel que soit leur statut (titulaires, stagiaires et non-titulaires).

La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 distingue les formations statutaires obligatoires, qui interviennent en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés, et les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

En 2015, les agents du syndicat ont suivi 114 jours de formation, dont 88 % au titre des formations d'intégration et de professionnalisation et 13 % au titre du perfectionnement, soit en moyenne trois jours de formation par agent. Avec un budget de 8 370 €, le SIREST a consacré, en moyenne, 73 € par jour de formation et par agent.

Le SIREST établit un plan de formation annuel qui recense les actions de formation pour chaque activité. Les formations, notamment celles relatives à la sécurité au travail, l'hygiène, aux gestes de premiers secours et à la prévention, ont lieu de manière systématique tous les deux ans.

Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle dans l'activité de la restauration collective, notamment de la nécessité de se tenir informé de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité alimentaire, en constante évolution, le plan de formation pourrait utilement être complété par un document définissant la politique de formation du syndicat. L'ordonnateur précise, à l'invitation de la chambre, que le plan de formation sera complété, à compter de 2018 « par une définition des orientations de la politique de formation des agents suivant les enjeux de leurs différents métiers. »

*
* * *

Globalement, la gestion des ressources humaines est satisfaisante. Les effectifs semblent être adaptés aux activités du syndicat, qui a mis en place un plan de formation et s'est doté d'un outil de pilotage de suivi de l'absentéisme.

En revanche, la durée légale du travail et le nombre de jours de congés annuels ne sont pas respectés. L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une expertise portant sur la possibilité de mettre en œuvre des cycles de travail serait conduite.

De même, le régime indemnitaire s'écarte des dispositions en vigueur et appelle une régularisation, que l'ordonnateur s'est engagé à réaliser en 2018, dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP. La chambre prend acte de la réponse du SIREST tout en rappelant que seuls les anciens agents de la ville de Rouen transférés au syndicat peuvent continuer à bénéficier, à titre individuel, des avantages collectivement acquis.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Provenance des recettes du SIREST

Recettes au 31 décembre 2015	Montant	Part
Scolaires et centres de loisirs	4 285 614,45	
Prestations autres	31 675,95	
TOTAL Ville de Rouen	4 317 290,40	84 %
Scolaires, centres de loisirs, personnes âgées et agents municipaux	634 251,70	
Prestations annexes	1 232,88	
TOTAL Ville de Bois-Guillaume	635 484,58	12 %
Personnes âgées et portage à domicile	56 442,57	
Prestations annexes	3 200,00	
TOTAL CCAS de Rouen³¹	59 642,57	1 %
Financement emplois d'avenir	48 243,86	1 %
Autres recettes (France Agrimer, CARSAT, recyclage cartons emballages)	58 296,14	1 %
	5 118 957,55	100 %

Source : SIREST

³¹ Période de référence 2014-2015

Annexe n° 2 : Taux d'exécution budgétaire

<i>Section de fonctionnement</i>	crédits votés au budget primitif	Crédits finalement ouverts au CA	Réalisations ou crédits consommés	RAR	Total réalisations et RAR	Crédits consommés / crédits votés	Crédits consommés / crédits ouverts
2014							
Dépenses réelles	2 190 260,00	2 190 260,00	2 032 351,20	0,00	2 032 351,20	92,79%	92,79%
Recettes réelles	2 251 000,00	2 251 000,00	2 354 999,68	0,00	2 354 999,68	104,62%	104,62%
2015							
Dépenses réelles	4 844 462,00	5 184 168,67	4 525 072,29	0,00	4 525 072,29	93,41%	87,29%
Recettes réelles	4 970 715,00	5 018 047,00	5 119 559,52	0,00	5 119 559,52	102,99%	102,02%
<i>Section d'investissement</i>	crédits votés au budget primitif	Crédits finalement ouverts au CA	Réalisations ou crédits consommés	RAR	Total réalisations et RAR	Crédits consommés / crédits votés	Crédits consommés / crédits ouverts
2014							
Dépenses réelles	60 740,00	60 740,00	5 078,59	47 305,22	52 383,81	86,24%	86,24%
Recettes réelles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
2015							
Dépenses réelles	126 253,00	151 448,22	132 159,82	5 952,70	138 112,52	109,39%	91,19%
Recettes réelles	0,00	52 383,81	52 383,81	0,00	52 383,81		100,00%

Source : SIREST

Annexe n° 3 : Charges de fonctionnement

Charges à caractère général	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 335 563	3 036 327	- 9,0 %
Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)	2 956 778	2 704 744	- 8,5 %
Dont locations et charges de copropriétés	65 260	61 584	- 5,6 %
Dont entretien et réparations	239 144	235 042	- 1,7 %
Dont assurances et frais bancaires	13 542	13 618	0,6 %
Dont autres services extérieurs	55 119	14 332	- 74,0 %
Dont publicité, publications et relations publiques	2 952	5 004	69,5 %
Dont déplacements et missions	198	319	60,7 %
Dont frais postaux et télécommunications	2 570	1 683	- 34,5 %
Charges à caractère général	3 335 563	3 036 327	- 9,0 %
- Remboursement de frais	0	1 741	N.C.
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	3 335 563	3 034 585	- 9,0 %
en % des produits de gestion	66,1 %	65,6 %	
Autres charges de gestion	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Autres charges de gestion	0	0	N.C.
Subventions de fonctionnement	0	0	N.C.
Dépenses de personnel	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunération du personnel titulaire	0	0	N.C.
Rémunération principale	769 228	740 248	- 3,8 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	N.C.
= Rémunération du personnel non titulaire	769 228	740 248	- 3,8 %
en % des rémunérations du personnel*	92,3 %	90,1 %	
Autres rémunérations (c)	64 384	81 417	26,5 %
= Rémunération du personnel hors atténuations de charges	833 612	821 664	- 1,4 %
Atténuations de charges	74 646	64 887	- 13,1 %
= Rémunération du personnel	758 966	756 778	- 0,3 %

Rémunération du personnel	758 966	756 778	- 0,3 %
+ Charges sociales	317 597	316 440	- 0,4 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	37 744	37 270	- 1,3 %
+ Autres charges de personnel	556	5 234	841,7 %
= Charges de personnel interne	1 114 863	1 115 722	0,1 %
Charges sociales en % des CP inteme	28,5 %	28,4%	
+ Charges de personnel externe	0	0	N.C.
= Charges totales de personnel	1 114 863	1 115 722	0,1 %
CP externe en % des CP total	0,0 %	0,0%	
Charges totales de personnel	1 114 863	1 115 722	0,1 %
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	1 114 863	1 115 722	0,1 %
en % des produits de gestion	22,1 %	24,1 %	

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4 : Capacité d'autofinancement

Capacité d'autofinancement (CAF)	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	N.C.
+ Ressources d'exploitation	5 013 234	5 284	- 99,9 %
= Produits "flexibles"	5 013 234	5 284	- 99,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	31 679	4 620 889	14 486,6 %
= Produits "rigides"	31 679	4 620 889	14 486,6 %
= Produits de gestion	5 044 913	4 626 174	- 8,3 %
Charges à caractère général	3 335 563	3 036 327	- 9,0 %
+ Charges de personnel	1 114 863	1 115 722	0,1 %
= Charges de gestion	4 450 426	4 152 048	- 6,7 %
Excédent brut de fonctionnement	594 487	474 125	- 20,2 %
en % des produits de gestion	11,8 %	10,2 %	
+/- Autres produits et charges exceptionnelles réels	0	34 629	N.C.
= CAF brute	594 487	508 754	-14,4 %
en % des produits de gestion	11,8 %	11,0 %	

Source : comptes de gestion

Annexe n° 5 : Financement des investissements

Financement des investissements	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	594 487	508 754	1 103 242
= CAF nette ou disponible	594 487	508 754	1 103 242
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)		1 208	1 208
= Recettes d'investissement hors emprunts	0	1 208	1 208
= Financement propre disponible	594 487	509 962	1 104 449
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	449,8 %	234,4 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	132 160	217 599	349 759
= Capacité de financement propre	462 327	292 363	754 690
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	462 327	292 363	754 690

Source : comptes de gestion

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
...

**Réponse de M. Yvon ROBERT,
Président du SIREST**



M. Christian MICHAUT
Président de la Chambre Régionale
des Comptes de Normandie
21 rue Bouquet
CS 11110
76174 Rouen Cedex

SIREST
Ref. : PR/19/2017
Votre correspondant : Pascal RINEAU
Tel. : 02.35.08.69.05

Rouen, le 5 décembre 2017

Monsieur le Président,

Par un courrier en date du 7 novembre 2017, vous m'avez transmis les observations définitives formulées par la Chambre régionale des Comptes de Normandie dans le cadre de l'examen de gestion du syndicat intercommunal de restauration collective (SIREST) de Rouen – Bois-Guillaume, depuis sa création en 2014.

Ces observations s'inscrivent dans la continuité du rapport provisoire et restent conformes à notre propre appréciation de l'organisation et du fonctionnement actuel du Syndicat. Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 16 juin dernier, en réponse au rapport provisoire, le Syndicat a engagé des actions de mise en conformité en parallèle de l'examen de gestion.

En réponse aux recommandations et obligation de faire de ce rapport définitif, je vous apporte les éléments de réponse ci-après.

1. Intégrer dans les statuts ou dans un règlement intérieur les dispositions issues des conventions de financement de 2016 :

Ces dispositions seront intégrées en 2018 dans la nouvelle version des statuts du syndicat, d'ores et déjà en cours de réflexion.

2. Définir des objectifs précis et mesurables en matière d'offre alimentaire en concertation avec les communes membres:

Une réflexion sera engagée courant 2018 avec les élus au comité syndical afin de préciser les objectifs assignés au SIREST en matière d'offre alimentaire.

3. Développer les mesures de sensibilisation et d'accompagnement en matière d'éducation nutritionnelle :

Ainsi que le souligne la Chambre (page 16 du rapport), la politique éducative relève de la compétence de chacune des communes. Aussi cette recommandation s'adresse-t-elle plus spécifiquement aux villes de Rouen et de Bois-Guillaume. Nonobstant, le SIREST s'inscrit pleinement dans cet objectif éducatif et soutiendra toute politique volontariste des communes membres en matière d'éducation nutritionnelle, notamment dans le but de sensibiliser les enfants à la qualité de l'alimentation et à la réduction du gaspillage alimentaire. De plus cet objectif est de nature à valoriser la qualité des prestations, le savoir-faire et le professionnalisme des équipes du SIREST.

Chaque commune doit rester responsable et pilote des actions conduites.

4. Poursuivre la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement :

L'élabo ration de ce plan est largement engagée et a fait l'objet d'une présentation pour information lors du comité syndical du 17 novembre 2017. Le SIREST présentera régulièrement au comité syndical pour information le suivi de l'exécution de ce plan.

5. Mettre un terme au réversement des excédents du syndicat au profit de ses communes membres :

Le SIREST et ses communes membres ont pris acte du caractère non réglementaire de cette procédure de réversement. Les modalités de financement du SIREST telles que définies dans les conventions de financement ont résolu cette question des excédents (réduction sensible des appels de fonds et provisionnement des excédents pour le financement des investissements).

6. Se conformer aux obligations fiscales pour ses activités relevant du champ d'application de la TVA :

D'ores et déjà des dispositions ont été prises afin d'identifier avec les 2 communes membres les prestations assujetties à la TVA et la DGFIP a été sollicitée pour créer une adhésion à la TVA pour le SIREST.

7. Étendre le principe des contributions budgétaires au déficit d'exploitation :

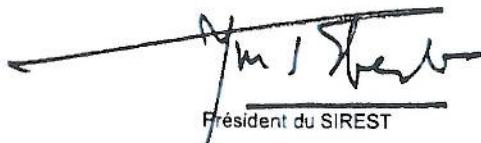
Cette disposition sera intégrée dans la nouvelle version des statuts du syndicat (cf. recommandation n°1).

8. Régulariser le régime indemnitaire dès 2018 :

Le régime indemnitaire du SIREST sera mis en conformité avec les textes en vigueur (RIFSEEP) courant 2018 par voie de transposition de celui qui sera institué au sein des services de la ville de Rouen.

Restant à votre disposition pour toute précision, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sincères salutations.

Yvon ROBERT



Président du SIREST