

Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes- Côte d'Azur

PRÉSENTATION

Le service public de la restauration collective est une responsabilité de plus en plus importante pour les collectivités locales. Outre la restauration scolaire et les restaurants administratifs, le service s'étend à la distribution de repas aux personnes âgées ou en difficulté. Le nombre de repas servis continue de progresser en moyenne d'1 % par an, malgré la diminution de la population scolaire. A cet aspect quantitatif s'ajoutent des exigences renforcées de qualité, d'hygiène et de sécurité alimentaire, ainsi que la gestion des risques qui en découlent.

L'exercice de cette responsabilité nécessite donc des compétences et une expérience particulières. C'est pour cette raison que la plupart des collectivités ont choisi, de déléguer la gestion du service public de la restauration collective communale à des entreprises spécialisées. Le recours à cette formule implique cependant une très grande vigilance de la collectivité lors de la passation et de l'exécution de la convention de délégation.

A la suite d'une enquête sur la gestion déléguée du service public communal de la restauration collective menée auprès de vingt deux collectivités de la région d'Ile-de-France, le rapport public de 1998 observait que :

- les règles du droit de la concession et les dispositions des contrats étaient fréquemment ignorées, au détriment des intérêts de la collectivité ;

- les contrôles de la collectivité concédante étaient insuffisants ;

- des investissements réalisés aux frais et risques de la collectivité et non à ceux du concessionnaire dépassaient la capacité nécessaire à la

satisfaction des besoins locaux et permettaient au concessionnaire de satisfaire au moindre coût une clientèle extérieure ; le jeu de la concurrence dans ce secteur d'activité s'en trouvait faussé.

Cinq ans après, ces constats sont toujours d'actualité dans six grandes collectivités communales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Cannes, Hyères, La Ciotat, Nice, Orange, Vitrolles, où cette gestion a fait l'objet d'un examen par la chambre régionale des comptes.

I – L'équilibre entre les intérêts de la collectivité délégante et ceux du délégataire

Des évaluations imprécises et des exigences mal formulées de la part de la collectivité lors de l'élaboration des conventions de délégation de service public ont pour conséquence des difficultés tant au stade de l'attribution de la délégation qu'à celui de son exécution. Elles compromettent aussi l'exercice du contrôle que celle-ci doit assurer sur son délégataire.

A – Des conventions de délégation déséquilibrées

Le manque de vigilance lors de l'élaboration du cahier des charges de la délégation et parfois une précipitation excessive lors de l'attribution du contrat, nuisent à son équilibre, la notion de risques et périls du délégataire se trouvant très atténuée, notamment en raison de la possibilité laissée à ce dernier d'imputer au compte de la délégation des charges indues ou, pour le moins, discutables.

La commune de Vitrolles a délégué en 1993 l'exploitation de son service de restauration scolaire et municipale pour une durée de huit ans. Une procédure de dévolution hâtivement conduite par l'autorité concédante a bénéficié au titulaire du contrat précédent, choix dont la motivation n'a pu être produite, contrairement aux dispositions de l'article L. 1411-5, alinéa 5 du CGCT.

A Cannes, le service de la restauration collective (scolaire et municipale), géré en régie jusqu'en 1993, a été délégué en 1994 pour une durée de quinze ans à compter de la date de livraison de la cuisine centrale, fixée contractuellement au 1er septembre 1995. L'offre de la société retenue n'était pas la moins avantageuse et la ville a fondé son choix sur des critères non définis et affichés à l'avance.

L'exploitation aux « risques et périls » du délégataire constitue l'un des principes de l'économie de la délégation de service public. Or celle-ci apparaît en réalité très ténue.

Ainsi, à Vitrolles, le risque d'exploitation est minimisé par la clause de révision de la partie fixe du prix en cas d'écart de 5 % des effectifs, par le fait que la majeure partie du paiement du prix du repas est supportée par la collectivité et par la possibilité offerte à l'exploitant d'utiliser le service pour vendre des repas à l'extérieur.

Cette clause aura à s'appliquer, car le service a accusé une forte baisse du nombre de repas : la référence fixée par le contrat (434 000 repas) n'a jamais été atteinte. Le nombre de repas est passé de 420 000 en 1994 à 365 000 en 1999. Cette baisse est imputable pour moitié à celle du nombre des repas servis dans les cantines scolaires et, pour l'autre moitié, au retrait de la SEM Vitrolles Animation (SEMVA) qui a préféré acheter ses repas à un fournisseur moins cher à partir de 1998. Ainsi, le prestataire facture à la ville le montant des frais fixes sur des repas non servis (2,33 € par repas, soit la moitié du coût du repas) en se référant au nombre figurant dans la convention. Comme la ville équilibre les comptes de la SEMVA, elle finance à la fois les repas pris par les usagers de cette dernière et les pénalités qui lui sont infligées.

A Orange, le service de la restauration collective, auparavant géré en régie, a été concédé le 19 mars 1987 à une société d'économie mixte dont la ville détenait 65 % du capital. Le contrat, d'une durée initiale de 7 ans, prévoyait en particulier la mise à la disposition de cette SEM de la cuisine centrale appartenant à la ville et mettait à la charge de la société une obligation de moderniser les installations.

Dès 1988, il est apparu que toutes les conséquences de l'ampleur de la modernisation de l'équipement n'avaient pas été correctement évaluées : devant l'importance des travaux à réaliser, la SEM a été contrainte de recourir à un emprunt d'une durée de sept ans, ce qui a nécessité une première prolongation du contrat d'un an afin de permettre l'amortissement des travaux sur la durée de la concession. Cette durée s'est révélée encore trop courte par rapport à la nature des investissements. Un deuxième avenant au contrat a alors porté la concession à treize ans, avec une date d'échéance au 31 août 2000, repoussée en définitive au 31 août 2001.

A l'expiration du contrat et après une nouvelle tentative infructueuse de déléguer à nouveau ce service, la ville d'Orange a finalement recouru à la formule d'un marché de prestations de services.

A La Ciotat, la convention de concession pour le service public de restauration scolaire et municipale conclue le 12 septembre 1990,

prévoyait une durée de quinze ans à compter de la date de la mise en service de la cuisine centrale. Celle-ci, réalisée sur un terrain mis gratuitement à la disposition du délégataire par la ville, a été financée par crédit-bail. Le montant de l'investissement est de 1,33 M€HT, y compris le coût de préfinancement.

A Nice, l'économie du contrat conclu en 1986 pour une durée de 18 ans reposait en grande partie sur la réalisation d'une cuisine centrale confiée au délégataire. En l'absence de clauses précises au contrat initial, le prix du repas, basé sur la livraison annuelle de 2 150 000 repas, a connu en moins de dix mois une hausse importante de 14 % pour atteindre 5,94 € HT. Cette augmentation résulte de l'accroissement de l'investissement et de celui des effectifs par rapport aux estimations initiales. De la sorte, les risques du délégataire ont été limités, d'autant plus que la subvention municipale a représenté, de 1994 à 2001, près de 60 % du prix total du repas.

Les risques du délégataire étaient en outre dès le départ très limités par une clause de révision du prix du repas. En effet, le contrat conclu en 1986 prévoit la révision du prix par application d'une formule inflationniste. La part fixe y est peu élevée, alors que la part « salaires » y est très importante, atteignant 58 %, alors que sur la période contrôlée les frais de personnel n'ont représenté que 40 % du coût de fabrication d'un repas.

L'absence de risques réels pour le délégataire résulte aussi de transferts de charges indus, ou au moins critiquables, du délégataire à la collectivité délégante.

A Cannes, depuis 1995, l'exécution du service public de la restauration est caractérisée par un transfert de charges progressif du concessionnaire vers la collectivité concédante, notamment en ce qui concerne l'encaissement du prix des repas et la facturation de frais de gestion non identifiés.

En application de la convention de concession de 1994, le délégataire est chargé d'encaisser directement auprès des usagers du service ou de leurs familles le prix des repas, sur la base des tarifs fixés par le conseil municipal. Cette prestation est comptabilisée pour 0,02 € (0,14 F - valeur décembre 1993) dans le prix unitaire du repas. Trois avenants ont transféré à la ville les opérations d'encaissement auprès de certains usagers ; celle-ci a néanmoins continué de rémunérer le délégataire pour cette prestation, la décomposition du prix des repas n'ayant pas été modifiée. Par ailleurs, le délégataire a facturé des frais de gestion non identifiés.

La décomposition du prix unitaire du repas comptabilise des frais de structure 0,14 €repas et 0,35 €HT au titre de «frais de gestion et taxes diverses» dont le détail n'est pas précisé. Ces derniers n'apparaissent pas dans les comptes rendus du délégataire et sont probablement noyés dans les importants frais de siège qui sont passés de 3 % à 8 %. Pour le délégataire, qui n'a cependant communiqué aucun document à l'appui, la répartition des frais de siège est réalisée au prorata du chiffre d'affaires de chaque établissement. Le manque de transparence du compte rendu financier sur ce point résulterait de l'imprécision du contrat de concession et d'un manque de vigilance de la part de la ville.

A Nice, dans le cadre d'une réelle gestion aux risques et périls du délégataire, ce dernier aurait dû faire son affaire du recouvrement de toutes les recettes. Or, le circuit de recouvrement mis en place revient à faire peser la charge des impayés sur la collectivité.

Par ailleurs, l'analyse de la comptabilité générale de ce délégataire fait apparaître, sur la période 1999/2001, des charges dont l'imputation aux comptes de la délégation est discutable, tant en ce qui concerne des frais de groupe que des frais de publicité, de relations publiques et de parrainage. Ils se sont élevés à 2,18 M€ sur la période de 1994 à 2001. Ce délégataire a apporté, très en marge de son activité, un soutien important à des clubs sportifs niçois ; il est aussi largement intervenu à l'extérieur de la ville : locations de loges dans le stade de Monaco, tournoi de tennis de Monte Carlo, au soutien à l'équipe d'Antibes...

Le délégataire a signé cinq conventions d'assistance avec sa maison mère, dont il est une filiale à 100 %. Dans la plupart de celles-ci, la rémunération ne dépend pas du service réellement rendu. Si la maison mère assiste effectivement sa filiale en matière d'achats, d'assistance juridique, de normes de qualité, de suivi informatique, le délégataire dispose aussi de services susceptibles d'assurer ces missions. Les montants facturés au délégataire sont donc redondants et ont atteint plus de 10 % des charges réelles, avant de connaître une réduction sensible en 2000. En réalité, ces dépenses sont destinées à pérenniser les positions commerciales existantes ou à favoriser la croissance du délégataire ou de sa maison-mère, mais elles ne sauraient être considérées comme des charges de la délégation.

B – Un contrôle insuffisant de la collectivité

L'opacité et la confusion des éléments comptables et statistiques fournis par les délégataires aux collectivités ne favorisent pas l'exercice des contrôles incombant à l'autorité délégante.

A Vitrolles, les comptes présentés par le délégataire sont difficilement exploitables. Malgré un examen par un cabinet commandité par la ville en 1997, dont les résultats n'ont pas été exploités, ils ne sont pas présentés sous une même nomenclature d'une année à l'autre, ce qui ne facilite pas leur analyse. Par ailleurs, les charges présentées ne peuvent pas être définies selon leur classification dans le contrat où elles sont réparties en charges fixes ou variables. Ces charges comportent des provisions de renouvellement et des amortissements de caducité et de dépréciation très fluctuantes d'une année sur l'autre. Il n'y a pas de compte de renouvellement permettant de comparer les provisions et leur utilisation.

A Orange, la convention prévoyait l'obligation pour le concessionnaire de fournir à la collectivité des comptes rendus techniques et financiers sur son activité. Mais ceux-ci n'ont pu être produits à la chambre régionale des comptes qui en avait demandé communication lors de son contrôle.

A La Ciotat, malgré les engagements prévus à la convention, organisant le contrôle de la commune sur son concessionnaire, notamment par la production annuelle de comptes rendus technique et financier, la commune n'a pas été en mesure d'effectuer ce contrôle avant 1999. Les comptes rendus techniques fournis durant la période 1992-1998 se bornent à un récapitulatif synthétique des opérations d'entretien et de maintenance des installations ou de mise en conformité, avec parfois des factures à l'appui. Mais il n'y figure aucune information au titre de l'exploitation alors que la convention stipule que le compte rendu technique doit comprendre au minimum un certain nombre de données concernant l'état des équipements, les investissements annuels, l'exploitation du service et les dépenses et recettes.

La plupart de ces informations détaillées ont été constamment omises dans les comptes rendus par le délégataire. Apparemment, la ville ne s'est guère inquiétée de cette absence et n'a rien réclamé avant le courant de l'exercice 2000 lorsqu'un audit, commandé par la ville de La Ciotat, a relevé ces anomalies ainsi que le « trop grand flou » dans les procédures de contrôle par la collectivité.

A Nice, l'information financière a été améliorée mais elle est encore incomplète. L'article 90 du cahier des charges, relatif au compte rendu financier, indique que le délégataire doit fournir le détail par nature des dépenses et leur évolution par rapport à l'exercice précédent, celui des charges relatives à l'investissement ainsi que le détail des recettes de l'exploitation et des activités annexes et leur évolution par rapport à l'exercice antérieur. Il doit en outre présenter un compte d'exploitation du service délégué établi conformément au plan comptable général. C'est

seulement en 1999 que le délégataire a mis sur pied une comptabilité analytique censée retracer les résultats de ses trois pôles d'activité : les repas livrés aux cantines scolaires niçoises, les repas livrés à l'extérieur mais fabriqués dans l'unité centrale de production et les repas fabriqués et commercialisés hors unité centrale. Ce n'est que très récemment que la direction de l'éducation de la ville a commencé à assurer un suivi des facturations des repas présentées par le délégataire.

Les programmes annuels de travaux n'ont pas toujours été approuvés par la collectivité et les rapports d'activité n'intègrent les inventaires de biens, pourtant prévus au contrat, que depuis 2001.

A Cannes, les rapports annuels du délégataire, s'ils sont établis conformément à l'esprit des dispositions du contrat, présentent des lacunes sur de nombreux points que la ville aurait dû faire préciser. Ainsi le compte rendu technique n'est qu'un inventaire physique des investissements mobiliers et immobiliers de la concession, sans indication de la valeur à l'origine, de l'amortissement réalisé, de la valeur comptable résiduelle ou des renouvellements opérés. Il n'existe pas de statistiques par point de distribution et type de repas, ni de statistiques relatives aux produits alimentaires, aux consommations d'eau, de gaz, d'électricité, et sur les incidents survenus en cours d'année tels que les intoxications. Le compte rendu financier n'indique ni le coût de l'entretien courant, des réparations ou du renouvellement de matériel, ni le mode de calcul des provisions, ni l'incidence des différents paramètres sur l'évolution des tarifs, ni la justification des frais de siège, fixés à 8 %, mais non prévus dans la convention de concession et dont il n'est précisé ni l'assiette du prélèvement ni les opérations internes concernées.

II – L'activité extérieure des délégataires

La faculté prévue au contrat de permettre au délégataire du service public de la restauration collective d'utiliser les équipements publics pour les besoins de sa propre clientèle est en principe conçue dans un souci d'optimisation des installations, dans l'intérêt partagé et équilibré de la collectivité délégante et du délégataire. En réalité, en raison du manque de vigilance de la collectivité, l'application de cette clause a abouti à la rupture de cet équilibre, au détriment de la collectivité, du contribuable local ou de l'usager public.

A – Le développement de l'activité extérieure des délégataires

1 – Un nombre accru de repas vendus hors délégation

Les délégataires du service de la restauration collective municipale utilisent de façon croissante les installations de la cuisine centrale pour confectionner des repas vendus à une clientèle extérieure.

Dans un cas, celui de la ville d'Orange, une telle activité, qui n'était pas prévue par la convention de délégation, a cependant été développée par le délégataire avec l'accord du délégant, permettant ainsi de compenser partiellement la baisse de la demande municipale et de maintenir le chiffre d'affaires de la société. Elle représentait, en 2000, plus de 6,5 % d'un chiffre d'affaires global de 560 000 €

Dans d'autres cas, la possibilité en était prévue au contrat mais devait rester accessoire. En réalité, elle a été considérablement développée et constitue parfois l'activité principale du délégataire.

Ainsi, à Vitrolles, le nombre de repas fabriqués pour l'extérieur, qui ne représentait en 1994 que 14 % du total des repas produits à la cuisine centrale, a atteint 37 % de ce total en 1999.

A La Ciotat, le nombre de repas vendus à des tiers est passé de 16 411 en 1993 à 117 694 en 2000, ce qui représente pour les trois derniers exercices plus de 30 % de la production totale de repas.

A Nice, la livraison de repas à l'extérieur est passé de 57 000 repas en 1994, pour un montant de 289 653 €, à plus de 800 000 repas en 2001, pour un montant de plus de 3 963 000 €, soit 30 % de l'activité du délégataire.

A Cannes, cette activité annexe représentait, avec 301 969 repas, 33,5 % de la production totale du délégataire pour l'exercice 1997/1998. L'année suivante, elle atteignait, avec 424 505 repas, 41 % de la production totale, ce chiffre incluant toutefois la fourniture temporaire de 397 632 repas à la prison de Nice. Cette activité annexe s'est depuis réduite à 43 911 repas pour l'exercice 2000/2001 et à 67 673 pour 2001/2002.

Enfin, à Hyères, l'activité extérieure du délégataire a connu une très forte évolution au point d'en devenir l'activité principale pour ce qui est du nombre de repas produits. Ont été ainsi préparés pour l'extérieur 300 000 repas en 1997, 500 000 en 1999, et près de 800 000 en 2001, soit deux fois plus que le nombre de repas servis pour la ville qui reste stable

autour de 350 000 repas par an. En 2001, cette activité, censée rester accessoire, représentait près de 70 % de la production totale du délégataire.

2 – L'accroissement de la capacité de production des cuisines

Le développement de la fabrication des repas vendus hors délégation a été rendu possible grâce à la surcapacité de production des cuisines centrales ainsi qu'à l'optimisation de leur fonctionnement.

Ainsi, à La Ciotat, les besoins recensés lors de la signature de la convention de délégation en 1990 étaient estimés à 150 000 repas par an. Mais il est précisé dans le rapport de présentation et non pas dans la convention elle-même, que la capacité de la cuisine centrale pourra s'étendre jusqu'à 350 000 repas annuels. Si l'on peut concevoir qu'une marge de manœuvre était nécessaire pour pouvoir faire face à l'évolution future, elle représente au cas particulier plus du double du chiffre initial des besoins.

A Nice, la cuisine centrale devait à l'origine pouvoir produire 20 000 repas par jour. En 1999, sa capacité de production s'élevait à 35 000 repas par jour, soit 15 000 de plus que ce qui était nécessaire à la satisfaction des besoins de la collectivité. Cette surcapacité a été en partie atteinte en raison d'investissements lourds décidés en 1995 au motif, selon le conseil municipal, de la perspective de l'ouverture de nouvelles écoles et de la remise à niveau de certains équipements. En réalité, seuls six nouveaux points de restauration ont été ouverts entre 1996 et 2002. Une partie des investissements réalisés dès 1995 a donc favorisé le développement des activités extérieures à la délégation.

A Cannes, le cahier des charges pour l'attribution de la délégation prévoyait la construction d'une cuisine centrale d'une capacité de production de 5 000 repas par jour, y compris une marge de 1 000 repas/jour pour la satisfaction des besoins futurs. Or le contrat signé à la suite de cette consultation a porté cette capacité à 5 500 repas/jours, permettant au délégataire de développer sa stratégie commerciale et une clientèle privée.

A Hyères, la capacité de production de la cuisine centrale permet au délégataire de confectionner trois fois plus de repas que ceux servis aux usagers du service public : agents communaux, scolaires, personnes âgées.

A Orange, la surcapacité initiale de l'outil de production s'est avérée d'autant moins utile pour la ville que celle-ci a renoncé à la

formule de la délégation en septembre 2001 pour recourir à un marché de prestation de services, laissant inemployée la cuisine centrale.

B – La tarification des repas vendus à l’extérieur

1 – Les composantes de la tarification

Le prix du repas facturé à la clientèle extérieure du délégataire n’intègre ni la dépense d’investissement ni les charges de structure, ou les frais généraux, qui sont en conséquence intégralement supportés par la collectivité ou l’usager du service public. Il prend seulement en compte les charges variables, essentiellement le coût des denrées et celui du personnel de cuisine ainsi que, pour une part minime, le montant de la redevance versée par le délégataire à la collectivité pour l’utilisation de la cuisine centrale à des fins privées, laquelle ne couvre que très partiellement les charges fixes supportées par la commune et l’usager.

Cette situation anormale est aggravée par le fait que la collectivité n’est pas en mesure de contrôler efficacement les transferts de charges ainsi opérés. En effet, les comptes rendus du délégataire ont tendance à minimiser les charges liées à la confection des repas pour l’extérieur.

Ainsi, à Hyères, l’analyse du chiffre d’affaires déclaré par le fermier fait apparaître que le prix de vente d’un repas livré à l’extérieur ne couvre que les coûts des matières premières, du personnel de cuisine et de la redevance versée à la ville, les autres postes (investissement, frais de structure, frais généraux,...) n’étant pas pris en compte.

A Nice, le prix moyen de vente d’un repas à l’extérieur serait, selon la comptabilité analytique du délégataire, légèrement supérieur à son prix de revient. Ces résultats analytiques dépendent cependant de clés de répartition critiquables :

- l’impôt sur les sociétés est imputé aux comptes analytiques de la délégation alors qu’il s’agit d’une charge propre du délégataire ;
- la part salariale de la TP est intégralement imputée à la délégation alors qu’elle pourrait être répartie au prorata du personnel affecté à chacune des activités ;
- l’intégralité des honoraires est imputée à la ville, alors qu’elle devrait être répartie selon le nombre de repas fabriqués ;

- des frais de publicité, de sponsoring et le partenariat sont imputés à la délégation alors qu'ils ont pour vocation à être affectés à l'activité extérieure qui fait l'objet d'un effort de développement.

Si l'on tient compte de ces charges, l'activité extérieure du délégataire apparaît en réalité à peine équilibrée.

Par voie de conséquence, et pour l'ensemble des collectivités concernées, le prix du repas livré à la clientèle extérieure est largement inférieur à celui du repas servi à l'utilisateur. L'écart, même s'il peut être en partie dû à des prestations de nature différente, est cependant en moyenne de 40 % à La Ciotat, de plus de 40 % à Nice, de 50 % à Vitrolles et de 58 % à Cannes. A Hyères, il atteint les deux tiers.

2 – Les redevances

La faculté laissée au délégataire d'utiliser la cuisine centrale pour développer des activités extérieures à la délégation a, en général, pour compensation une redevance que le délégataire verse à la collectivité au titre des repas vendus à l'extérieur. Cette redevance ne couvre cependant que très partiellement les charges supportées par la collectivité, alors qu'elle pourrait permettre d'affecter à la production des repas livrés à l'extérieur la partie correspondante des charges fixes incluses dans le coût du repas communal.

Ainsi, à Hyères, et jusqu'à l'intervention très récente d'un avenant définissant une nouvelle clé de répartition, le montant unitaire de la redevance s'élevait à 0,15 € alors que le montant du poste investissement dans le coût du repas communal était de 1,52 €

A Vitrolles, la redevance correspond à 0,3 € par repas vendu à l'extérieur, alors que 2,3 € de charges fixes sont incorporés dans le prix du repas relevant du service public.

A Nice, la redevance de l'ordre de 0,53 € par repas, non prévue à l'origine, a été instituée par voie d'avenant. En l'absence de décomposition du prix contractuel, elle paraît ne couvrir que les seules charges fixes liées à l'investissement et aurait donc pu être fixée à un niveau plus élevé.

A Cannes, l'activité privée du délégataire devait donner lieu au versement d'une redevance de 10 % sur le chiffre d'affaires au-delà d'une production de 750 000 repas par an. Ce seuil ayant été dépassé en 1998 et 1999, une redevance aurait dû être versée à la ville. Or cette recette potentielle n'apparaît ni dans les comptes de la commune, ni dans ceux de la délégation. Selon le délégataire, cette redevance était provisionnée dans

les comptes de la société et le retard constaté dans son versement était imputable à la ville qui n'avait pas émis le titre de recette correspondant.

A La Ciotat, le délégataire s'est à l'origine (août 1990) engagé sur des prix unitaires de repas sur une base dite «de référence» de 150 000 repas par année civile. En cas de dépassement de ce seuil de plus de 5 %, il était prévu le versement d'une redevance à la commune. Par un avenant de décembre 1991, cette base a été portée à 300 000 repas et la redevance fixée à 0,61 € par repas supplémentaire. Ce doublement de la base de référence par rapport aux besoins exprimés par la commune ne peut s'expliquer que par la surcapacité de production de la cuisine centrale, qui a permis au délégataire de développer son activité commerciale à l'égard de tiers.

C – Les conséquences sur la concurrence

Le développement de l'activité extérieure des délégataires peut affecter les modalités de renouvellement de la délégation arrivée à échéance et générer des distorsions de concurrence. Il perturbe aussi le marché local de la restauration collective.

Lors de la consultation pour le renouvellement de la délégation, le délégataire sortant se trouve de facto avantagé, non seulement en raison de la connaissance privilégiée qu'il a de la gestion passée - ce qui n'est pas évitable même si toutes les informations nécessaires ont été communiquées aux autres candidats - mais aussi parce que, ayant développé une large clientèle extérieure favorisant les économies d'échelle, il est en mesure de faire des propositions plus favorables que celles des nouveaux candidats, sauf dans le cas où ces derniers pratiquent de même dans le cadre de délégations pour d'autres collectivités.

La principale atteinte à la concurrence concerne le marché local de la restauration collective.

Le prix des repas servis à la clientèle extérieure du délégataire est inférieur, dans les cas précités, d'un tiers à deux-tiers à celui du repas facturé dans le cadre de la délégation. Il ne comporte en effet pas la part des frais fixes où l'amortissement des équipements mobiliers et immobiliers dont l'usure correspond pourtant, en partie ou en totalité, à l'activité extérieure du délégataire.

Malgré l'incorporation d'une redevance à la collectivité au demeurant insuffisante, ce prix est en conséquence inférieur ou, dans la meilleure hypothèse, égal au prix de revient du repas. Cette exploitation demeure toutefois rentable, malgré la présentation déficitaire ou à peine

équilibrée qui en est faite dans les comptes. A Nice, par exemple, l'analyse des résultats de la société délégataire a montré que si l'excédent brut d'exploitation demeure modeste rapporté au chiffre d'affaires, la rentabilité des capitaux investis est en revanche très élevée.

Dans ces conditions, la situation privilégiée de la société délégataire peut fausser la concurrence. Elle est en effet en mesure de proposer des prix très bas aux appels d'offres lancés par d'autres organismes publics ou privés, au détriment des entreprises concurrentes.

Ainsi, par exemple, la société délégataire du service public de la restauration collective à Cannes a pu obtenir le marché pour la fourniture de 1 300 repas par jour à la maison d'arrêt de Nice en proposant un prix défiant toute concurrence de 1,85 €TTC par repas.

La disposition d'une cuisine centrale surdimensionnée permet donc au délégataire d'occuper une position commerciale stratégique à partir de laquelle il peut conquérir une clientèle périphérique, et même éloignée, aux conditions de rentabilité les plus profitables.

L'instauration d'une redevance qui compense l'imputation dans les comptes de la délégation des charges fixes liées au dimensionnement de l'outil de production est censée permettre de replacer le délégataire dans une situation moins déséquilibrée vis à vis de ses concurrents dans la conquête de marchés extérieurs. Mais en réalité, l'avantage concurrentiel n'est pas corrigé par la redevance, car son montant sous-évalue de manière systématique le coût d'utilisation des installations. Si le versement d'une redevance peut permettre au délégant d'obtenir une compensation partielle, il serait plus équitable d'imposer au délégataire la prise en compte de toutes les charges de la délégation dans la détermination du prix des services fournis dans le cadre de son activité propre, ce qui permettrait de baisser à due concurrence le prix des repas servis aux usagers de la délégation.

Dans sa réponse au rapport public de 1998, le ministre de l'intérieur convenait que l'utilisation importante des immobilisations par le délégataire pour ses activités propres présente des risques de distorsion de concurrence et de surfacturation au détriment des collectivités délégantes. Il annonçait à cet effet un décret d'application de l'article 40-1 de la loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin) à fin de permettre aux collectivités de mieux renégocier ces points litigieux avec leurs concessionnaires.

A ce jour, ce décret n'est pas encore intervenu.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le service public de la restauration collective est une responsabilité de plus en plus importante pour les collectivités locales, les publics concernés étant potentiellement plus nombreux.

La plupart des collectivités ont désormais choisi de recourir à un délégataire pour gérer ce service.

L'équilibre des clauses des contrats fixant les obligations des deux partenaires et le contrôle des conditions dans lesquelles s'exerce la vente de repas à l'extérieur des délégataires restent des axes critiques du développement de cette activité.

A ce titre, la Cour émet trois recommandations :

- Inviter les collectivités territoriales délégantes à exercer un contrôle plus exigeant sur les comptes, les résultats et les performances de leur délégataire en matière de restauration collective.

- Prévoir des clauses de renégociation du prix des repas servis au public, dès lors que le délégant accroît, de façon significative, le nombre des repas servis à sa clientèle privée.

- Veiller à la mise en jeu de la concurrence lors du renouvellement des délégations de service public.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Tout d'abord, l'insertion relève de nombreux défauts et insuffisances dans la conclusion et le contrôle des délégations de service public de restauration collective.

En ce qui concerne la conclusion des conventions, les choix des collectivités territoriales sont souvent insuffisamment motivés.

D'autre part, le contenu des conventions de délégation de service public apparaît souvent déséquilibré et la notion de « risques et périls » très atténuée. Ainsi, de nombreuses conventions prévoient des subventions d'équilibre qui effacent toute prise de risque par le délégataire.

En outre, en raison du manque de transparence des comptes des délégataires, ces derniers financent des activités étrangères à l'objet de la délégation et grâce à celle-ci. En particulier, les activités privées des délégataires se développent au détriment de la collectivité délégante et d'une saine concurrence, dans la mesure où les mêmes installations sont utilisées pour ces activités qui devraient normalement demeurer accessoires.

Ainsi, le délégataire fait peser sur l'autorité délégante des dépenses qui devraient normalement être financées par lui. Cette situation aboutit à des distorsions de concurrence, en raison du surdimensionnement des équipements (la reprise en régie apparaît alors impossible) et de la capacité financière acquise par le candidat sortant.

Par ailleurs, le rapport souligne les insuffisances du contrôle des autorités délégantes sur l'exécution de la délégation. Ainsi, certaines communes n'exigent pas même de rapport du délégataire et si celui-ci est fourni, il apparaît souvent comme incomplet et peu clair et ne permet pas à la collectivité d'être suffisamment informée des résultats de la délégation.

A cet égard, il peut être rappelé que l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales prévoit l'obligation de la présentation annuelle d'un rapport du délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service, accompagné de données permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Les concertations avec les représentants des autorités délégantes et des entreprises délégataires sur le projet de décret relatif au rapport annuel du délégataire se sont poursuivies afin de le rendre compatible avec les exigences communautaires et de répondre aux préoccupations des différents partenaires. Le projet de décret doit en effet s'inscrire dans une logique de transparence, mais aussi de pragmatisme en évitant d'imposer des modèles et des principes de présentation comptable que les délégataires ne pourraient

pas mettre en œuvre ou que les autorités délégantes ne pourraient pas exploiter. Les dispositions prévues par le projet de décret visant à préciser et à encadrer la nature des éléments utiles au délégant devant figurer dans le rapport, devraient permettre d'améliorer la transparence dans l'exécution des délégations de service public et de mieux informer l'autorité délégante.

RÉPONSE DU MAIRE DE CANNES

A titre liminaire, la Ville de Cannes souhaite formuler deux remarques :

♦ *Sans pour autant minorer les responsabilités de la Ville dans cette délégation de service public de la restauration scolaire et municipale, il convient de préciser qu'il s'agissait de la première procédure issue de la loi modifiée du 29 janvier 1993 initiée par la commune. Aussi, ce contrat novateur n'a pas su initialement prendre en compte toutes les contraintes liées à cette nouvelle formule juridique complexe.*

C'est la raison pour laquelle, la Ville s'est attachée à remédier le mieux possible à ces lacunes initiales. Ainsi, six avenants sont venus compléter le contrat du 28 juillet 1994.

♦ *Les faits constatés et reprochés à la Commune datent du début du contrat jusqu'à 1999. Or, il est important de souligner que la nouvelle municipalité, dès son arrivée en avril 2001, s'est engagée activement dans une politique d'assainissement et de contrôle de l'ensemble des délégations de services publics. La Ville, dans une ultime négociation avec son délégataire, a tenté de pérenniser le contrat de concession. Cependant, les évolutions du service de la restauration étaient telles qu'un simple avenant ne pouvait satisfaire toutes les exigences de la Ville, sans aboutir à un bouleversement économique du contrat.*

C'est la raison pour laquelle, la Ville a procédé en février 2003 à la résiliation pour motif d'intérêt général de son contrat de concession du 28 juillet 1994 et concomitamment au lancement d'une procédure de délégation de service public.

C'est donc sur la base d'un contrat entièrement repensé et tirant les enseignements de l'ancienne délégation, que la Ville, à compter du 1er janvier 2004 confiera, par voie d'affermage, à un nouveau délégataire, une prestation complète de restauration allant de la fabrication jusqu'au service à table.

Cette remise en compétition, conduite dans des conditions de sécurité juridique et concurrentielles optimales, a permis d'établir un

nouveau contrat dont le contenu veille à éviter toutes les dérives rencontrées ces dernières années dans le domaine de la restauration scolaire et répondant d'ailleurs en tous points à vos recommandations.

Après cet exposé liminaire, la Ville de Cannes entend apporter certaines précisions aux observations soutenues par la Cour des comptes.

Sur le contrôle insuffisant de la collectivité, en raison notamment de l'opacité des comptes-rendus par le délégataire

Dès sa prise de fonctions, la nouvelle municipalité a pris conscience qu'une gestion saine et efficace de ses délégations de services publics passe par un contrôle continu et approfondi. En ce sens, elle a développé les fonctions de contrôle interne. Ainsi, l'examen du compte-rendu technique et financier de la restauration scolaire a fait l'objet d'une attention toute particulière quant au strict respect des informations à produire, conduisant même à contester formellement celui de l'exercice 2002/2003.

De surcroît, la Ville entend préciser qu'elle a été particulièrement attentive, dans le cadre du nouveau contrat de délégation de service public, à organiser le contrôle de sa délégation notamment dans le domaine de la qualité du service.

Sur le nombre accru de repas vendus hors délégation

Si les faits reprochés concernant l'importance des repas pour tiers extérieurs sont exacts, ce phénomène s'est produit seulement au cours des premières années de la délégation, la Ville prenant rapidement conscience de la nécessité de juguler une telle pratique.

Ainsi, début 2001, un avenant largement favorable aux intérêts de la Ville a modifié le calcul de la redevance due au titre des repas pour clients extérieurs.

Il est dès lors possible de constater que dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat, la Ville, tenant compte des dérives de la gestion passée sur la question de l'activité extérieure du délégataire, a entendu mettre en œuvre les solutions d'optimisation de la vente de repas extérieurs. Celles-ci passent essentiellement par une meilleure répartition des charges fixes entre la Ville et les clients extérieurs.

Aussi, afin d'atteindre cet objectif, la Ville, dans son contrat d'affermage a :

- négocié au plus juste les prix du fermier tout en améliorant nettement la qualité des prestations servies ;*
- imposé à son délégataire une redevance pour la vente de repas aux tiers qui lui est très favorable.*

La transparence de ce montage financier a le mérite de protéger les intérêts de la Ville et de ses usagers et plus largement, d'éviter de pérenniser les pratiques anti-concurrentielles telles que décrites dans le rapport de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA VILLE D'HYÈRES

Après avoir souligné qu'en raison « des exigences renforcées de qualité d'hygiène et de sécurité alimentaires », le service public de la restauration collective « nécessite des compétences et une expertise particulières ».

La Cour des comptes précise que la plupart des collectivités ont délégué la gestion de ce service à des entreprises spécialisées.

Un rapport établi en 1998, après une enquête auprès de vingt-deux collectivités de la région Ile-de-France, observait que :

- les règles du droit de la concession et les dispositions des contrats étaient fréquemment ignorées au détriment des intérêts de la collectivité ;*
- le contrôle de la collectivité concédante était insuffisant ;*
- des investissements réalisés aux frais et risque de la collectivité et non à ceux du concessionnaire dépassaient la capacité nécessaire à la satisfaction des besoins locaux et permettaient au concessionnaire de satisfaire au moindre coût une clientèle extérieure ».*

Selon le rapport de la Cour des comptes, ces constats sont toujours d'actualité pour six communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ayant fait l'objet d'un examen.

Ces observations portent sur les points suivants :

*** Un nombre accru de repas vendus hors délégation**

Selon le rapport de la Cour, « les délégataires du service de la restauration collective municipale utilisent de façon croissante les installations de la cuisine centrale pour confectionner des repas vendus à une clientèle extérieure.

En ce qui concerne la commune d'Hyères, l'activité extérieure du délégataire a connu une très forte évolution au point d'en devenir l'activité principale pour ce qui est du nombre de repas produits. »

Réponse de la commune

Cette activité de production des repas pour des tiers est prévue par le contrat.

L'utilisation par le concessionnaire des installations et du matériel de la concession est autorisée dès lors que le service public n'est pas perturbé, même si le volume de l'activité accessoire devient égal ou supérieur à l'activité concédée.

Le contrat en cours n'autorise pas l'administration à limiter l'activité externe dès lors que le service public est correctement assuré.



** Le rapport de la Cour des comptes constate que « la faculté laissée au délégataire d'utiliser la cuisine centrale pour développer des activités extérieures à la délégation a, en général, pour compensation une redevance que le délégataire verse à la collectivité au titre des repas vendus à l'extérieur. Celle-ci ne couvre cependant que très partiellement les charges supportées par la collectivité.*

A Hyères, jusqu'à l'intervention très récente d'un avenant définissant une nouvelle clé de répartition, le montant unitaire de la redevance s'élevait à 0,15 €, alors que le montant du poste investissement dans le coût repas communal était de 1,52 €. »

Réponse de la commune

Il convient de remarquer que compte tenu de l'équipement à réaliser, sans repas extérieur, les frais généraux resteraient sensiblement les mêmes, alors que la ville perdrait le bénéfice de la redevance.

L'objet de la redevance, dont il n'est pas contesté que celle-ci soit répercutée dans le prix du repas livré, est d'affecter sur l'activité repas extérieur la partie correspondante des charges fixes de la cuisine.

Le nouvel avenant présente deux avantages :

- il garantit une redevance minimale,*
- il est financièrement plus intéressant pour la collectivité.*

Il est toutefois certain que les différents contrats passés pour ce type d'activités, compte tenu de l'inexpérience de la plupart des collectivités en la matière, ont été conclus avec un manque évident de recul.

Dans sa réponse au rapport public de 1998, le ministre de l'intérieur annonçait un décret d'application de l'article 40-1 de la loi du 29 juillet 1993 (loi Sapin), afin de permettre aux collectivités de mieux renégocier

certains points litigieux avec leur concessionnaire, il est regrettable de constater que ce décret n'est toujours pas intervenu plus de cinq ans après.

Il est certain que des améliorations peuvent être apportées au contrat en cours, en particulier en ce qui concerne le contrôle des comptes du concessionnaire et l'évolution de la redevance qui pourrait être liée au développement de l'activité extérieure.

La commune ne manquera pas de tenir compte des recommandations mentionnées par la chambre régionale des comptes, à l'occasion du renouvellement de la délégation du service public de la restauration scolaire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA CIOTAT

Consciente des déséquilibres induits par les termes de la concession signée le 31 août 1990, la Ville de La Ciotat s'est engagée à résilier de façon anticipée, avec effet au 31 décembre 2003, le contrat de concession de la restauration scolaire avec le précédent délégataire, par délibération du 21 janvier 2003.

A ce jour, une procédure de délégation de service public (délibération du 10 février 2003) est en cours. Cette nouvelle délégation repose sur un cahier des charges qui permettra de rééquilibrer les conditions économiques du contrat.

Plus précisément les objectifs fixés par la Ville sont les suivants :

- refonte du contrat initial pour répondre aux nouvelles obligations légales et réglementaires*
- rééquilibrage des conditions économiques du contrat afin de rechercher le meilleur rapport qualité prix tout en assurant une maîtrise des dépenses communales*
- remise à niveau de la cuisine centrale, des salles de restauration et nouveaux aménagements en self sur 11 sites scolaires*
- redéfinition de la politique nutritionnelle du programme alimentaire aux fins d'améliorer la qualité des repas fournis*
- redéfinition des nouvelles normes de traçabilité, d'équilibre, de transparence des produits alimentaires ainsi que des techniques utilisées.*

RÉPONSE DU MAIRE DE NICE

L'équilibre entre les intérêt de la collectivité et ceux du délégataire

Des conventions de délégation déséquilibrées

La Cour estime que l'économie du contrat de concession de la restauration scolaire de Nice est trop déséquilibrée en faveur du concessionnaire. Sa position est fondée sur l'augmentation du coût de l'investissement initial, lequel a entraîné des ajustements rapides du prix des repas, sur l'imprécision des stipulations contractuelles ou sur la structure du prix des repas trop inflationniste par exemple.

En réponse, la Ville en 1986 a constaté que l'état de vétusté de ses cantines scolaires était tel que cela nécessitait des travaux importants, coûteux et, au surplus, d'une grande technicité qu'elle ne maîtrisait pas. Elle a aussi constaté que son personnel n'avait pas la formation nécessaire pour assumer les nouveaux métiers de la restauration scolaire. Enfin, les demandes croissantes d'inscription des enfants dans les cantines scolaires auprès des services municipaux ne pouvaient plus être satisfaites, faute d'un outil de production des repas adapté. Afin de rendre un service, certes non obligatoire, mais social aux parents de plus en plus nombreux qui le demandaient, la meilleure solution qui est apparue consistait à nouer un partenariat avec une société réputée maîtriser les tenants et aboutissants du processus de production et de livraison de plusieurs millions de repas chaque année. Aux termes de ce partenariat ladite société partenaire apportait les capitaux et les compétences qui manquaient à la Ville. C'est la définition même de la concession de service public.

Effectivement, si les investissements de premier établissement étaient initialement estimés par le concessionnaire à hauteur de 5 335 715,60 € en octobre 1986, ils devaient passer à 6 227 542,35 € en mars 1987 puis à 6 783 981,27 € en octobre 1987. Ces augmentations, qui font l'objet des avenants 1 et 2 de la convention de concession acceptés par le conseil municipal de l'époque avaient pour objectif une amélioration de l'outil de production, compte tenu d'une perspective d'augmentation de la fréquentation sur le moyen terme. L'augmentation du prix des repas est donc une conséquence logique de l'augmentation du coût des investissements de premier établissement, lequel se fondait sur la perspective d'une augmentation du taux de pénétration.

Celui-ci a d'ailleurs eu lieu puisque le pourcentage de fréquentation des élèves de maternelle est passé de 57,83 % en 1994 à 62,22 % en 2001 et de 67,76 % pour les classes élémentaires en 1994 à 72,82 % en 2001. La Ville devait donc se doter d'un outil capable d'anticiper les besoins futurs de la population scolaire et extrascolaire puisque de 2 150 000 repas annuels

nous sommes passés à 2 940 000 repas, soit une augmentation d'environ 36 % !

Une capacité insuffisante eût été probablement encore plus coûteuse, si elle avait été constatée en cours de contrat. Cela aurait entraîné des travaux nouveaux encore plus onéreux et un allongement de la durée de la convention de concession. Ceci sans évoquer l'opprobre légitime que les responsables d'alors aurait subi de la part des usagers du service public que la Ville n'aurait pas pu accueillir, quelques années seulement après la mise en service d'un équipement nouveau.

Cependant, passées les premières années d'exploitation, la Ville a pris progressivement conscience de la capacité véritablement excédentaire de la cuisine centrale. Pour s'en assurer, elle a diligenté un audit comptable qui aboutit à la constatation de cette surcapacité. Une renégociation du prix eut lieu au terme de laquelle la Ville obtint une baisse significative de celui-ci en 1998, puis en 2000. La ville de Nice n'est donc pas restée inerte puisqu'elle a obtenu un rééquilibrage de son contrat de concession.

Par ailleurs, la Ville s'est attachée à contenir ses propres coûts en favorisant le détachement des personnels antérieurement chargés des repas des enfants auprès de la société concessionnaire. Grâce à un effort général d'adaptation et à une bonne volonté qu'il faut saluer ici, ces derniers ont su s'adapter avec succès à leurs nouvelles conditions de travail.

Cela dit, la Ville admet bien volontiers que, ne disposant pas à l'époque de la capacité d'expertise interne suffisante pour évaluer les projections financières qui lui étaient proposées, elle s'en est remise entièrement au professionnalisme de son cocontractant, lequel a probablement sous estimé, volontairement ou non, certains postes de dépense et maximisé les perspectives d'augmentation de la fréquentation.

Quant au subventionnement municipal du prix des repas, la Cour n'ignore pas qu'il s'agit d'une pratique courante. Le ratio avancé correspond à peu près à l'objectif qu'elle s'était fixé en la matière. Il est statistiquement établi qu'en France et donc à Nice, un grand nombre d'enfants ne bénéficie que d'un repas complet et équilibré par jour, celui servi dans les cantines scolaires. Par conséquent, la Ville de Nice, comme beaucoup d'autres villes d'ailleurs, s'attache à ce qu'il soit financièrement accessible pour les parents.

C'est dans le même esprit que la Ville a tenu à suivre l'évolution du recouvrement des recettes. Il s'agissait d'éviter les exclusions trop hâtives pour impayés et les conséquences négatives qu'elles auraient sur la santé des enfants. Cela dit, le poids des impayés est marginal et ne constitue qu'une très faible charge. C'est le résultat d'une politique de paiement d'avance destinée à responsabiliser les parents et fidéliser les enfants. Pour ces derniers, c'est aussi bénéfique à leur santé.

La Cour évoque ensuite le caractère discutable de certaines charges imputées sur les comptes de la délégation par le concessionnaire. Elle illustre sa position en évoquant des frais excessifs de groupe, de publicité ou de parrainage par exemple.

En réponse, la Ville de Nice ne peut que partager l'analyse de la Cour. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle a entrepris dès 1998 une démarche visant à renégocier le prix des repas. Elle a ainsi obtenu une première baisse de celui-ci en 1998. De plus, elle a pu faire diminuer les remontées vers le siège en 2000. La dernière négociation en date (octobre 2003) a d'ailleurs permis d'obtenir une baisse supplémentaire. Elle se monte à 33 centimes d'euro et porte sur les postes de dépense suivants : personnel et frais de siège.

Un contrôle insuffisant de la collectivité

La Cour évoque l'information financière encore incomplète produite par le délégataire malgré des améliorations récentes.

En réponse, la Ville ne peut que partager l'analyse de la Cour. Elle signale toutefois ses efforts depuis 1998 pour obtenir plus de clarté et de précisions. La Ville a tout de même obtenu une description détaillée de la totalité de la structure du prix auquel parvient le délégataire.

L'activité extérieure des délégataires

Le développement de l'activité extérieure des délégataires

Un nombre accru de repas vendus hors délégation

La Cour expose la hausse importante des livraisons de repas à l'extérieur passés de 57 000 en 1994 à 800 000 en 2001.

En réponse, la Ville ne peut que partager le constat de la Cour.

L'accroissement de la capacité de production des cuisines et la tarification des repas vendus à l'extérieur

La Cour expose que le concessionnaire a réalisé des investissements lourds en 1995 avec l'autorisation de la Ville. Elle ajoute que la Ville in fine supporte une partie des charges nécessaires à la confection des repas livrés hors concession. Ceci en dépit de la compensation qu'elle perçoit sous forme de redevance de la part du délégataire puisque celle-ci devrait être supérieure à ce qu'elle est.

En réponse, la Ville rappelle son souci premier de faire face, et pour longtemps, à la demande croissante des usagers du service public. Par

conséquent, il est probable que, ce souci en tête et faute de recul, elle a autorisé en 1995 de nouveaux investissements de façon prématurée. Toutefois, elle attire l'attention de la Cour sur le fait que le coût actualisé de la restauration scolaire est plus faible aujourd'hui que du temps où elle l'assumait en régie. En outre, les conditions sanitaires de production des repas sont meilleures aujourd'hui que jadis. Par conséquent, on peut affirmer qu'il s'agit d'un contrat de concession dans lequel chacune des parties y a trouvé son compte.

Les conséquences sur la concurrence

La cour expose les atteintes à la concurrence qu'entraîne cette surcapacité. Que ce soit pour le marché local de la restauration collective ou à l'occasion du prochain renouvellement du contrat de délégation.

En réponse, la Ville admet volontiers qu'elle n'a pas pris conscience en son temps des distorsions à la concurrence que cette situation entraînerait. Elle sera très vigilante sur ce point, à l'occasion de la procédure de renouvellement qui devrait prochainement être lancée.

En conclusion, la Ville de Nice tient à rappeler que, comparativement à la situation qui préexistait à l'entrée en vigueur du contrat de concession de la restauration scolaire, la situation est bien meilleure. En premier lieu, les conditions sanitaires de la production et de la distribution des repas sont beaucoup mieux maîtrisées. Ensuite, le coût actualisé de la restauration scolaire (dixit la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur) est moindre aujourd'hui que naguère.

Il reste de nombreuses perspectives d'amélioration que la Ville s'attachera à suivre à l'occasion du renouvellement du contrat de concession.

RÉPONSE DU MAIRE D'ORANGE

La Cour relève qu'à partir de 1987, le service de la restauration collective d'Orange a été concédé à une société d'économie mixte. La collectivité, soucieuse de contrôler l'activité de cette société et de maîtriser son développement avait désigné à la présidence un adjoint au Maire, et la gestion était assurée par un fonctionnaire détaché. Les comptes rendus financiers et techniques de l'activité de la société d'économie mixte ont bien été transmis chaque année par cette dernière.

Le développement d'une activité extérieure, bien que non prévu dans la convention initiale, n'était contraire ni aux intérêts de la collectivité qui en a donc accepté le principe, ni à l'objet social de la société d'économie mixte.

Au surplus, cette activité extérieure a amélioré le chiffre d'affaires de la société, ce qui a permis de dégager des économies d'échelle sur les frais de fonctionnement. Ces économies ont été répercutées à la baisse sur le prix des repas scolaires qui étaient facturés à la ville.

Lors de sa construction, la cuisine était prévue pour fabriquer en moyenne 1 500 repas par jour. Elle avaient donc été conçue pour répondre à la demande locale qui représentait à l'époque jusqu'à 1 660 repas par jour. Ce chiffre a été réduit par la suite en raison de la diminution de la demande locale. Confrontée à cette baisse de la demande municipale, la société d'économie mixte a alors développé une activité extérieure (traiteur et fourniture de repas).

La compétitivité de la cuisine centrale, s'agissant de l'activité extérieure ne s'est pas faite au détriment de la collectivité, les prix pratiqués n'étant pas anormalement inférieurs à ceux du marché ; la concurrence se faisait essentiellement sur la qualité de la prestation fournie et des denrées.

RÉPONSE DU MAIRE DE VITROLLES

Les remarques et observations effectuées par la Cour des comptes rejoignent en tous points celles émises par la chambre régionale des comptes dans la lettre d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vitrolles au titre des années 1989 à 2001.

Le contrat de délégation de service public initialement signé pour une durée de 8 ans à compter du 23 novembre 1993 étant arrivé à échéance, des avenants successifs ont été nécessaires afin d'assurer la continuité du service public jusqu'au 31 juillet 2003. La nouvelle municipalité élue en octobre 2002 n'a pu constater cette situation et a, dès lors, tout mis en œuvre pour qu'il y soit remédié, dans le strict respect des règles d'un contrat d'affermage conclu dans le cadre d'une procédure de la délégation de service public.

Les services de la ville de Vitrolles ont obtenu l'aide et l'expertise du centre départemental de gestion des BDR et un cabinet de consultants spécialisé a été missionné par l'établissement public.

Tirant les leçons de l'expérience de la précédente délégation de service public, objet des observations de la chambre régionale des comptes, la ville de Vitrolles a porté une particulière attention aux points suivants :

- respecter les règles de la concurrence lors du renouvellement du contrat par une stricte égalité d'accès à la commande publique pour les différents candidats ;*

- *prévoir et organiser le contrôle de l'activité du délégataire en l'obligeant notamment à soumettre tout projet de contrat privé à l'accord express du délégant ;*
- *instituer de façon forfaitaire une double redevance au profit du délégant, l'une destinée à couvrir les frais fixes des équipements mis à disposition du délégataire, l'autre destinée à rémunérer la faculté donnée au délégataire de conclure des contrats privés quel qu'en soit le nombre et après accord de la commune. Ces dernières clauses étant destinées à renforcer la notion de risques et périls du délégataire autrefois réduite à son minimum ;*
- *permettre la renégociation du prix des repas servis en cas de modifications substantielles des conditions économiques du contrat, faculté dont la mise en œuvre dans le précédent contrat aurait permis à la commune de Vitrolles d'importantes économies de gestion.*