



**Chambre régionale des comptes  
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 22 mars 2010

***Le Président***

Références à rappeler : Ch.R//CB/ROD II/ /033017992

Monsieur le Président,

Par lettre du 9 septembre 2008, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2003 à 2006 et l'examen de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente du Syndicat à vocation unique (SIVU) pour la restauration collective de Bordeaux et de Mérignac. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur, prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, a eu lieu le 6 mars 2009.

Je vous ai fait connaître, ainsi qu'à votre prédécesseur, par lettre du 7 octobre 2009, les observations provisoires arrêtées par la chambre lors de sa séance du 16 juin 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Une copie de ce rapport a été également adressée, dans les mêmes conditions, au Maire de la commune de Bordeaux et à celui de la commune de Mérignac. Vous avez répondu, ainsi que votre prédécesseur, par courriers du 4 janvier 2010. Le maire de Bordeaux et celui de Mérignac ont répondu par courriers du 7 décembre 2009.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses la chambre a arrêté au cours de sa séance du 3 février 2010 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 10 février 2010.

Vous n'avez pas répondu, M. Alain JUPPE, Maire de la commune de Bordeaux a répondu le 10 mars 2010. Cette réponse qui n'engage que la responsabilité de son auteur est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

- la présentation du syndicat ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la tarification ;
- la situation financière.

Monsieur Jean-Marie GAÜZERE  
Président du comité syndical du SIVU  
de la restauration collective des communes  
de Bordeaux et de Mérignac  
40 avenue de la Gare

33200 - BORDEAUX

## **1 – LA PRESENTATION DU SYNDICAT**

La ville de Bordeaux et la ville de Mérignac ont, par délibérations respectives des 25 et 28 octobre 1999, décidé la création d'un Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) auquel elles ont transféré leurs compétences respectives en matière de restauration collective.

Le syndicat nouvellement créé a décidé de confier à la société d'économie mixte Bordeaux métropole aménagement (BMA), la réalisation d'une cuisine centrale pour un montant de 12 millions d'euros (TTC). A cet effet, une convention de mandat, approuvée par délibération du 15 novembre 2000, a été conclue entre le syndicat et la société BMA, prévoyant notamment le pré financement des travaux.

Par ailleurs, concernant le fonctionnement du SIVU, une convention tripartite « SIVU – Bordeaux – Mérignac » a été conclue, le 12 avril 2006 pour une durée de 6 ans, afin de régir les relations financières entre le syndicat et les deux collectivités. L'analyse de cette convention a mis en évidence que celle-ci ne faisait pas mention de l'assistance technique, conséquente, apportée par les deux collectivités aux personnels du SIVU. Si cette aide devait se pérenniser, la chambre estime que la convention devrait en faire état. Dans le cas contraire, le SIVU devrait accroître ses effectifs. La chambre prend acte, qu'une nouvelle convention a été signée le 5 juin 2009, régissant les modalités d'assistance des villes de Bordeaux et de Mérignac.

De plus, la chambre a noté que, lors de la phase d'apprentissage du nouveau fonctionnement de la cuisine centrale intercommunale, les villes de Bordeaux et Mérignac ont souhaité accorder la priorité à la maîtrise de la sécurité de la restauration collective en termes de respect des règles sanitaires et de stabilité des conditions d'exploitation technique. Néanmoins, vous rappelez un ensemble de dispositions opérationnelles mises en œuvre au profit du SIVU : « assistance technique des deux villes à l'équipe administrative du SIVU, formalisation d'objectifs de gestion relayés au sein du conseil syndical par les représentants élus des deux villes, projet de lancement d'une démarche d'engagement de services communs aux villes et au SIVU en vue d'améliorer l'économie globale de la prestation de restauration ».

Enfin, concernant l'activité de production du syndicat (capacité de production : 18 000 repas par jour), il a pu être constaté sur les années 2005 (1<sup>ère</sup> année complète de fonctionnement) à 2008, que le nombre total annuel de repas produits a progressé de 6 %, passant de 2 860 833 repas à 3 029 775 repas. Par ailleurs, il apparaît que la ville de Bordeaux est le principal client du SIVU avec 68 % des repas livrés, le nombre des repas commandés par la ville de Mérignac s'établissant à 25 % et celui des clients externes à 7 %.

## **2 – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **2.1. –la masse salariale et les effectifs**

La masse salariale du SIVU a progressé de 13 % sur la période contrôlée passant de 3 M€ en 2005 à 3,4 M€ en 2007.

L'effectif total du SIVU, quant à lui, s'élève au 31 décembre 2007 à 93 agents soit une progression de 8 % par rapport à 2005. Il peut être noté que 92 % de cet effectif sont constitués par du personnel technique. Le personnel administratif, malgré un recrutement de deux agents et l'assistance technique des services des deux collectivités (Bordeaux et Mérignac), ne paraît pas suffisant. En effet, il est constitué de deux agents de catégorie B et de 5 agents de catégorie C dont deux à temps partiel (80%).

De plus, il apparaît que le périmètre d'intervention des deux personnels de catégorie B est certainement trop vaste et parfois d'une complexité dépassant leur domaine de compétence (par exemple le problème de la station d'épuration). De ce fait, ces personnels ne disposent plus du temps nécessaire pour assurer la supervision de la gestion courante et notamment pour vérifier la fiabilité des différents documents de gestion (état des effectifs incomplet et erroné, absence de rapport d'activités en 2007, plan de formation difficilement exploitable).

## 2.2. – L'absentéisme

La chambre s'est assuré que le SIVU avait une connaissance des taux d'absentéisme de ses agents et disposait de statistiques sur son niveau, par mois et par type d'absence.

Ainsi, l'absentéisme, toutes causes confondues, a augmenté en nombre de jours entre 2005 (3 032 jours) et 2007 (3 811 jours) du fait, essentiellement, des maladies de longue durée. Le nombre de jours d'absence total s'établit en moyenne à 38 jours par agent en 2007 contre 35 jours en 2005. Toutefois, le nombre de jours de maladie a diminué puisqu'il s'établit à 2 337 jours en 2007 (25,5 jours par agent) au lieu de 2 732 jours en 2005 (31,7 jours par agent). En revanche, le nombre de jours d'arrêt pour accident du travail a augmenté pour s'établir à 4,2 jours par agent en 2007 contre 3,2 jours par agent en 2005.

Au regard de cet absentéisme, le SIVU a mis en place un certain nombre d'actions, notamment au niveau de la formation de ses agents dans différents domaines (gestes et postures, prévention des accidents) et a pris des mesures tant au niveau du bâtiment (reprise des pentes de sol trop importantes, caniveaux supplémentaires) que du matériel (ajout de gaines de ventilation dans toutes les zones refroidies, agrandissement des portes).

Il convient de préciser qu'en cas de pandémie, le SIVU encourage ses agents à déclarer leurs affectations et à prendre un congé de maladie pour des raisons d'hygiène et de sécurité alimentaire, afin d'éviter la contamination des plats préparés et les épidémies microbiennes.

## 2.3. – La formation

La chambre a constaté que le SIVU avait établi un plan de formation pour l'année 2008. Toutefois, tel qu'il est présenté, ce document est difficilement exploitable. En effet, il s'agit d'un tableau « Excel » où sont indiquées les formations et, le plus souvent, les dates sans précision du nombre de jours. En revanche, un bilan de ce plan est effectué en fin d'année et permet d'avoir connaissance d'un certain nombre de ratios, du nombre d'heures et du nombre d'agents concernés.

Ainsi, le plan de formation 2008 concerne des formations management (entretien d'évaluation, encadrement et animation), des formations techniques (informatique), des formations de sécurité (lutte contre le feu, recyclage sauveteur). L'ensemble de ces formations représentent 1 470 heures et a concerné 48 agents pour un coût de 21 913 €. La formation a représenté en 2008, en moyenne, 16 heures par agent, ce qui est inférieur au nombre d'heures prévue par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui prévoit un droit individuel à la formation de 20 heures par an.

### **3 – LA TARIFICATION**

Le syndicat de restauration délibère chaque année afin de fixer les tarifs des différentes catégories de repas vendus soit aux deux collectivités soit aux clients externes.

La détermination des tarifs repose sur l'estimation prévisionnelle de trois éléments :

- le nombre de repas annuel par catégorie de repas ;
- les charges variables « réelles » (alimentation, barquettes) qui représentent 51 % du coût moyen du repas ;
- les charges fixes (autres dépenses de la structure) qui représentent 49 % du coût moyen du repas.

La chambre s'est intéressée au processus d'élaboration de ces tarifs, ainsi qu'aux différents documents de suivi.

#### **3.1. – Le processus d'élaboration des tarifs**

Ce processus comprend trois étapes : l'estimation du nombre de repas et des charges (1), la discussion avec les services de Bordeaux et de Mérignac (2), la fixation des tarifs par le comité syndical (3).

1 - l'estimation du nombre des repas et des charges par les services du SIVU à partir de l'historique mais aussi des données factuelles dont le syndicat a connaissance.

- La détermination du nombre de repas prévisionnel est certainement l'opération la plus délicate, notamment pour les repas livrés aux écoles, car elle dépend bien évidemment du calendrier scolaire mais aussi du positionnement des jours fériés, du comportement des parents et également des journées éventuelles de grève.

- La détermination des frais fixes et des frais variables.

Le SIVU procède au recensement des frais fixes qui ont été supportés au cours de l'année N-1 et les actualise en fonction des dernières évolutions connues des prix et des indices.

En ce qui concerne les frais variables, directement liés au nombre de repas produits, il s'agit des dépenses d'alimentation et de matériel hôtelier (barquettes, film.....). Pour ces dépenses, un estimatif est calculé par type de repas en prenant en compte pour l'alimentation, le nombre de composants par repas, le grammage par type de convive et le niveau des prestations demandées. Le SIVU s'appuie également sur le coût réel de l'année N-1 et sur l'estimation des denrées en année pleine en intégrant les dernières augmentations connues du prix de ces denrées.

• L'affectation des frais fixes aux repas s'effectue en tenant compte de certaines spécificités. Ainsi, en ce qui concerne les repas portés à domicile pour les personnes âgées, les frais de livraison (location des véhicules et carburant) ne sont pas imputés auxdits repas car la livraison est effectuée par les services des deux collectivités. De même, concernant les repas livrés aux écoles de Bordeaux, ceux-ci sont allotés par cagettes individuelles (un repas complet = une cagette) ce qui nécessite des personnels et équipements supplémentaires. Les différentes particularités ayant été intégrés, le reste des frais fixes est divisé à part égale entre tous les repas.

Le SIVU est alors en mesure d'établir, en fonction du nombre de repas estimé, les différents tarifs par catégorie, au moyen de tableaux « Excel », après avoir déduit pour les repas des écoles, la subvention ONILAIT.

## 2 - La discussion avec les services des collectivités.

Ensuite, des discussions se tiennent entre le SIVU et les collectivités représentées par le Directeur adjoint chargé des finances pour la ville de Bordeaux et le Directeur général des services pour la ville de Mérignac, sur la base des hypothèses arrêtées par le syndicat. Soit ces hypothèses sont retenues et alors elles seront présentées au comité syndical, soit d'autres hypothèses de travail devront être envisagées.

Ainsi, en 2008, la première estimation du nombre de repas avait été arrêtée par le syndicat à 2 914 180 repas ; deux autres hypothèses ont été envisagées avec un nombre de repas annuel respectivement de 2 982 600 et de 3 050 000 repas. C'est cette dernière hypothèse qui a été retenue pour être présentée au comité syndical. En revanche, en 2009, la première hypothèse présentée par le SIVU a été retenue.

Dans le cadre de l'instruction, la chambre a constaté que le SIVU n'a pas été en mesure de produire des documents permettant d'attester les étapes de la discussion (procès verbal de réunion, correspondance, courriel). La chambre suggère qu'une meilleure formalisation de ces discussions soit mise en place. Elle prend acte de votre engagement à la mise en place d'une telle formalisation.

## 3 - La fixation des tarifs par le comité syndical

A l'issue de ce processus de préparation, le comité syndical délibère afin de fixer les différents tarifs. Ceux-ci, sur la période 2005 -2008 sont les suivants :

<b>type de repas</b>	<b>2 005</b>	<b>2 006</b>	<b>2 007</b>	<b>2008</b>
scolaires maternels	3,53 €	3,53 €	3,53 €	3,63 €
scolaires primaires	3,63 €	3,63 €	3,63 €	3,74 €
adultes scolaires	3,95 €	3,95 €	3,95 €	4,10 €
CLHS avec gouter	4,07 €	4,07 €	4,07 €	4,22 €
clhs avec gouter		4,39 €	4,39 €	4,58 €
municipaux et associations	4,42 €	4,42 €	4,42 €	4,62 €
municipaux mc		4,09 €	4,09 €	4,25 €
foyers seniors	4,27 €	4,27 €	4,27 €	4,56 €
portage à domicile	4,57 €	4,57 €	4,57 €	
portage à domicile Bordeaux				4,98 €
Portage à domicile Mérignac				4,74 €
gouter seul	0,45 €	0,45 €	0,45 €	0,45 €
foyers logements	10,04 €	10,04 €	10,04 €	10,60 €
repas adulte sans viande	2,95 €	2,95 €	2,95 €	3,10 €
plateau repas	7,25 €			
repas buffet	6,30 €			

La chambre a remarqué, au vu du tableau qui précède que les tarifs n'avaient pas évolué entre 2005 et 2007. Une telle situation ne peut résulter que d'une décision politique, car la mise en œuvre de la procédure d'élaboration, à partir d'éléments prévisionnels annuels ne peut aboutir à des tarifs identiques sur les trois années. Aussi, le nombre de repas annuel estimé pris en compte ne peut-il provenir des prévisions établies par les services du syndicat mais d'un simple résultat permettant d'aboutir au tarif souhaité. Ceci, d'ailleurs, peut être corroboré par l'analyse des écarts constatés sur le nombre de repas.

En effet, la chambre constate, sur les années 2005 à 2007, que le nombre prévisionnel annuel de repas se situe nettement au dessous du nombre de repas réalisés. (par exemple, en 2007 ; 2 830 547 repas prévus contre 2 987 702 repas réalisés).

### 3.2. – Les documents de suivi de l'activité

La chambre a constaté que le SIVU disposait d'un ensemble de documents permettant le suivi de l'activité tant au niveau financier qu'au niveau de la production.

Trois catégories de documents ont été répertoriées :

1 - Des tableaux de bord permettent d'avoir une connaissance des charges réelles rentrant dans le calcul des tarifs, par client, par convive et par catégorie de repas ; un tableau « comparatif prévu/réel » présente pour les années 2005 à 2008 les charges prévues au budget, le nombre de repas et le coût moyen prévu, les charges effectivement réalisées et le coût réel du repas.

Au vu des documents analytiques importants réalisés par le SIVU, la chambre estime qu'un document de synthèse pourrait être établi en fin d'exercice et communiqué au comité syndical.

2 - Le rapport de présentation du compte administratif.

Le rapport de présentation du compte administratif est quelque peu succinct (assez peu de commentaires des données chiffrées).

3 - Le rapport d'activité

Un rapport d'activité a été établi en 2006. Ce rapport est très détaillé puisqu'il aborde la production des repas, la qualité des repas, les ressources humaines et la situation financière. La chambre regrette que, faute de moyens, il n'ait pu être établi en 2007.

## **4 – LA SITUATION FINANCIERE**

L'analyse des documents comptables (comptes de résultat, bilans) met en évidence les éléments suivants :

- Tout d'abord, le résultat d'exploitation est en forte diminution sur la période contrôlée puisqu'il passe de 3 036 361 € en 2005, à 46 760 € en 2007. Toutefois, il convient de retraiter l'exercice 2005, en raison de l'imputation en produit d'exploitation d'un reversement par les services fiscaux de TVA d'un montant de 1 947 067 €, suite à la construction des cuisines centrales. Ainsi, le résultat d'exploitation retraité, s'élève en 2005 à 1 089 294 €. Il en résulte néanmoins, une forte diminution du résultat d'exploitation sur la période contrôlée, de l'ordre de 95 %.

Ceci s'explique par un accroissement plus important des charges d'exploitation (+ 15 %) que des produits d'exploitation (+ 4,5 % après retraitement).

Les produits d'exploitation sont constitués, à 99 %, par les produits des services qui ont progressé de 4 % entre 2005 et 2007, en raison principalement de l'augmentation du nombre de repas produits, les tarifs ayant été figés sur cette période.

Quant aux charges, il est permis de constater qu'elles ont fortement progressé entre 2006 et 2007 (+ 10%), notamment en ce qui concerne les dépenses alimentaires (+ 12,3 %), passant de 5 477 761 € en 2006 à 6 150 867 € en 2007 et les dépenses de matériel (+ 12,5 %) qui sont passées de 282 423 € en 2006, à 317 651 € en 2007.

Ces augmentations sont certes en partie dues à l'accroissement du nombre de repas, mais surtout à l'augmentation du coût des denrées alimentaires et des matières premières.

- Par ailleurs, le résultat financier est négatif sur toute la période contrôlée, passant de - 288 153 € en 2005 à - 449 409 € en 2007. Ce résultat correspond en fait aux intérêts des emprunts contractés par le SIVU. La chambre a toutefois noté, qu'à partir de 2008, les taux des différents emprunts sont devenus fixes.

- En conséquence, le résultat net est en diminution passant, après retraitement, de 799 265 € en 2005 à - 283 017 € en 2007. Il convient d'ajouter que cette tendance s'est accentuée en 2008 puisque le résultat net s'élève à - 394 401 €. Cette situation s'explique par la non augmentation des tarifs entre 2005 et 2007, malgré l'accroissement des charges. Toutefois, la chambre prend acte qu'en 2008, les tarifs ont été augmentés de 5,5 % et qu'en 2009, ils ont été augmentés de 17 %.

- Enfin, l'encours de la dette diminue de 24 %, passant de 12 464 242 € en 2005 à 9 466 639 € en 2007, en raison notamment d'un remboursement anticipé d'une partie des emprunts en 2007, pour 1 600 000 €.

Il ressort de l'analyse qui précède que la situation financière du SIVU s'est dégradée sur la période contrôlée. Cette situation résulte d'un accroissement des charges d'exploitation, mais aussi de la volonté politique de ne pas répercuter cet accroissement sur les tarifs au moins jusqu'en 2007. Toutefois, le SIVU dispose encore d'une capacité de production lui permettant d'accroître le nombre de repas vendus notamment auprès de nouveaux clients potentiels.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de la réponse reçue, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de la réponse reçue deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Une copie de ces observations définitives est également adressée dans les mêmes conditions à Monsieur Alain JUPPÉ, maire de la commune de Bordeaux, ainsi qu'à Monsieur Michel SAINTE-MARIE, maire de la commune de Mérignac.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL  
conseiller maître  
à la Cour des comptes