



Le vice-président

Le 28 décembre 2015

à

Monsieur le Président
du conseil d'administration
GIP Cuisine publique de Cognac
1 rue Pierre LOTI

16111 COGNAC

Dossier suivi par :

Evelyne Legrand, Greffière de la 4^e section
T. 05 56 56 47 56

Contrôle n° 2015-0207

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif à l'examen de la gestion du GIP Cuisine publique de
Cognac

P.J. : un rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du GIP Cuisine publique de Cognac pour les exercices de 2010 et suivants et la réponse qui a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la proche réunion de votre organe collégial de décision, au cours de laquelle il donnera lieu à un débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, il deviendra communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

En application de l'article 241-18, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre organe collégial de décision et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

Jean-Noël GOUT

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine,
Poitou-Charentes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Groupement d'Intérêt Public Cuisine Publique de Cognac

Années 2010 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 20 octobre 2015 la gestion du Groupement d'Intérêt Public Cuisine Publique de Cognac à compter de 2010.

Le contrôle a porté sur le fonctionnement et l'activité de l'organisme, la situation financière et la fiabilité des comptes ainsi que sur la commande publique.

SOMMAIRE

SYNTHESE GENERALE DES OBSERVATIONS PROVISOIRES.....	5
FICHE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	7
LA PROCEDURE	9
LES OBSERVATIONS.....	10
1. LA CREATION DU GIP	10
1.1. Les circonstances ayant présidé à la création du GIP	10
1.2. La constitution du GIP	10
2. LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DU GIP.....	11
2.1. Les documents cadres.....	11
2.1.1. La convention constitutive	11
2.1.2. Le règlement financier.....	12
2.1.3. Le règlement intérieur	13
2.2. La mise à disposition des locaux	13
2.3. Des documents contractuels non signés ou approuvés après leur prise d'effet	13
3. LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE	14
3.1. Le non rattachement des charges et des produits à l'exercice	14
3.2. L'absence d'amortissement et de reprise des subventions.....	15
3.3. Des bilans non équilibrés.....	15
3.4. L'absence d'affectation du résultat et de report à nouveau.....	17
3.5. La non comptabilisation des stocks en 2011	17
3.6. Des incohérences entre le compte de résultat et le tableau de développement des dépenses et des recettes budgétaires en 2011	17
3.7. Le calcul de la capacité d'autofinancement	18
4. L'ANALYSE FINANCIERE.....	18
4.1. Le compte de résultat	18
4.1.1. L'évolution des charges et des produits	18
4.1.2. La structure des dépenses de fonctionnement.....	20
4.1.3. Le résultat comptable	21
4.2. Le bilan	22
5. L'ACTIVITE DU GIP	22
5.1. L'organisation de la production et la livraison	23
5.1.1. L'organisation de la production.....	23
5.1.2. La livraison	24
5.2. La production	24
5.2.1. Le nombre de repas produits au cours de la période	24
5.2.2. Une production inférieure aux prévisions	26
5.3. Le coût des repas	28
5.4. La qualité des repas	29
5.4.1. La qualité des repas à travers les enquêtes de satisfaction	29

5.4.2.	Les inspections sanitaires	30
6.	LE PERSONNEL	30
6.1.	Les effectifs	30
6.2.	les fonctions support confiées à d'autres structures	31
6.2.1.	Le service informatique du GIP	31
6.2.2.	Le service diététique du GIP	31
6.2.3.	Le service marchés publics du GIP	32
6.2.4.	L'externalisation de la paie du personnel GIP	32
6.3.	Le temps de travail et l'organisation du travail	32
6.3.1.	Le temps de travail et de repos	32
6.3.2.	L'absence d'annualisation du temps de travail	33
6.3.3.	Les heures supplémentaires	33
6.3.4.	L'absentéisme pour maladie ordinaire	34
6.4.	Le dialogue social	35
6.4.1.	Les instances de concertation et de négociation	35
6.4.2.	Les documents d'information	36
7.	LA COMMANDE PUBLIQUE	36
7.1.	Cadre général de la commande publique	36
7.2.	Les achats du gip entre 2010 et 2012	37
7.2.1.	Le recours à un intermédiaire « facilitateur »	37
7.2.2.	L'absence de respect du code des marchés publics	37
7.3.	Les achats du GIP à compter de 2013	38

SYNTHESE GENERALE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur les comptes et la gestion du Groupement d'Intérêt Public Cuisine Publique de Cognac

Exercices 2010 à 2014

Le groupement d'intérêt public (GIP) Cuisine publique de Cognac, créé en juin 2010 pour une durée de quinze ans renouvelable, est le fruit d'un rapprochement entre la commune de Cognac et le centre hospitalier intercommunal du pays de Cognac (CHIPC). La ville possédait depuis 2006 une cuisine centrale surdimensionnée par rapport à ses besoins et l'hôpital, suite aux difficultés rencontrées au cours de son opération de reconstruction sur le site de Châteaubernard, n'était plus en mesure d'assumer les coûts de réalisation d'une nouvelle unité de production de repas.

Le groupement produit et livre plus de 480 000 repas par an auprès des trois membres fondateurs que sont la ville de Cognac (198 706 repas en 2014), le CCAS de Cognac (39 677 repas) et le CHIPC (243 957 repas).

Le GIP compte 33 collaborateurs (26,7 ETP¹ fin 2014) dont une très grande majorité d'agents mis à disposition par la ville (16,4 ETP) et l'hôpital (13,1 ETP).

En plus de la convention constitutive qui prévoit les grands principes d'organisation et de fonctionnement du groupement, le règlement financier, modifié à plusieurs reprises, fixe les principes de la gestion et de la tenue des comptes. Un appel de fonds mensuel est envoyé aux membres du GIP, dont le montant est calculé en fonction du nombre et du type de repas produits.

Les recettes de fonctionnement, constituées par les contributions des membres (2,9 M€ en 2014), couvrent les charges de fonctionnement affectées à 85 % aux achats de matières premières et aux dépenses de personnel. Compte tenu de son mode de financement, le GIP a vocation à dégager un résultat nul ou proche de zéro. Aucun investissement n'est effectué par le groupement, la ville de Cognac prenant en charge les investissements réalisés dans les locaux de son ancienne cuisine centrale. En contrepartie de la mise à disposition du bâtiment, le groupement verse un loyer à la collectivité intégrant l'amortissement des biens meubles et immeubles (169 k€ en 2014).

En 2014, le prix moyen des repas livrés s'élevait à 5,5 € avec des différences significatives selon le type de repas produits : 4,8 € pour la ville (essentiellement pour les crèches et les cantines scolaires), 6,3 € pour le CCAS (avec un service de portage à domicile) et 6 € pour le centre hospitalier (qui possède des exigences particulières en terme de régime alimentaire).

L'instruction a mis en lumière d'importants dysfonctionnements de nature comptable et juridique. Le GIP connaît des difficultés liées, d'une part, à la fiabilité de ses comptes et, d'autre part, à la régularité de certaines procédures.

En matière de fiabilité des comptes, de nombreuses anomalies ont été constatées dans les comptes financiers des exercices examinés. Certaines erreurs ont pour origine une mauvaise application des dispositions prévues par l'instruction comptable M91.

¹ Equivalent temps plein

En négligeant de rattacher l'ensemble des charges et des produits à l'exercice comptable auxquels ils se rapportent, le GIP ne respecte pas le principe d'indépendance des exercices. De plus, il n'a pas procédé aux écritures d'amortissement de ses immobilisations, acquises en 2011 et 2012, ni à celles de la reprise de la subvention d'investissement reçue pour l'acquisition de l'une d'entre elles. Le résultat de l'exercice ne fait pas l'objet d'une procédure d'affectation ou de report comme le prévoit l'instruction comptable M91. Enfin, la méthode utilisée de calcul de la capacité d'autofinancement n'est pas conforme à celle prévue par le règlement financier du GIP.

Par ailleurs, l'absence de maîtrise du logiciel comptable, associée à des négligences dans le contrôle des comptes financiers avant leur signature, ont conduit le groupement à présenter des bilans déséquilibrés sur toute la période examinée.

Du point de vue juridique, des insuffisances liées à la régularité de certaines procédures ont été observées. En ce qui concerne ses achats, le GIP ne suit pas les obligations du code des marchés publics auquel il est assujéti, même si des améliorations en matière de mise en concurrence ont été introduites à compter de 2012. Par ailleurs, la composition de la commission d'appel d'offres ne respecte pas les dispositions de la convention constitutive. Il est donc urgent et impératif que le groupement sécurise ses procédures d'achat et se conforme désormais au code des marchés publics.

Les dispositions relatives au personnel sont fixées dans le règlement intérieur qui prévoit, entre autre, la mise en place d'un comité consultatif sur le modèle des comités techniques prévus dans les textes relatifs aux GIP. Or, le mode de désignation des membres du comité consultatif ne respecte pas les dispositions réglementaires et la fréquence de ses réunions n'est pas conforme au règlement intérieur.

Les rapports annuels, exigés par la convention constitutive, et/ou les bilans sociaux annuels, imposés par la réglementation, n'ont pas été établis.

A l'issue de cinq années d'existence, bien que des améliorations sensibles aient été apportées dans la gestion du GIP, un important travail reste à faire afin de fiabiliser les comptes, de respecter les dispositions du code des marchés publics et de mettre à jour les documents cadres qui régissent le fonctionnement du groupement.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
Groupement d'Intérêt Public Cuisine Publique de Cognac

FICHE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

***Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations
et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre***

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations partiellement mise en œuvre" qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre ;
- « recommandations à suivre" qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle et qui sont maintenues par la chambre ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Cette fiche établit la liste des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

Recommandations à mettre en œuvre

- N°1 Procéder à la mise à jour des documents cadres du GIP : compléter la convention constitutive et le règlement intérieur afin de prendre en compte les personnels sous contrat de travail GIP.
- N°2 Rappel à une obligation juridique : procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice auxquels ils se rapportent, à l'amortissement des immobilisations inscrites au bilan et à la reprise de la subvention d'investissement.
- N°3 S'assurer de l'équilibre des bilans avant la présentation du compte financier en veillant à l'exacte reprise des comptes de la balance et en procédant, le cas échéant, à l'affectation ou au report des résultats de l'exercice.
- N°4 Procéder à une régularisation des contributions des membres afin de répartir les éventuels bénéfices dégagés de l'exploitation (le GIP n'ayant pas vocation à accumuler des reports à nouveau).
- N°5 Respecter le mode de calcul de la CAF figurant dans le règlement financier du GIP en y intégrant les variations de stocks et/ou expliciter le mode de calcul retenu en présentant une CAF avant et après neutralisation des variations de stocks.
- N°6 Rappel à une obligation juridique : se conformer aux dispositions du décret n°2013-292 pour la désignation des membres du comité consultatif et respecter les dispositions prévues par le règlement intérieur quant au nombre de réunions annuelles du comité.

- N°7 Rappel à une obligation juridique : élaborer le rapport annuel conformément aux dispositions prévues dans la convention constitutive du groupement ainsi que le bilan social prévu par le décret du 5 avril 2013.
- N°8 Se conformer à l'article 19 de la convention constitutive fixant le nombre de membres siégeant à la CAO.
- N°9 Rappel à une obligation juridique : respecter les dispositions du code des marchés publics pour les achats réalisés par le GIP.

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2015 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Patrick Gentet, ordonnateur en fonctions, par lettre du 21 janvier 2015 et à M. Chantal-Joseph Payet, son prédécesseur, par lettre 12 février 2015. M. Michel Gourinchas, président du conseil d'administration du groupement en fonctions au moment de l'ouverture du contrôle a été informé par courrier du 21 janvier 2015. Ce dernier a également été destinataire d'une lettre qui lui a été adressée le 12 mars 2015 en tant qu'ordonnateur par intérim pour la période du 13 décembre 2012 au 31 juillet 2012.

Les entretiens préalables prévus par le code des juridictions financières ont eu lieu le 22 mai 2015 avec MM. Gentet et Gourinchas et le 12 mai 2015, par téléphone, avec M. Payet.

Lors de sa séance du 25 juin 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur en fonctions et à ses prédécesseurs. Des extraits ont également été adressés au président du conseil d'administration du GIP et à son prédécesseur, au maire de Cognac, au directeur du centre hospitalier intercommunal du pays de Cognac (CHIPC), à M. Mouhot, ancien maire de Cognac, ainsi qu'aux sociétés EC6, CGESTA et AGAP'pro.

L'ordonnateur en fonctions a répondu par lettre du 24 août 2015. Il indique que « *la direction du GIP poursuivra l'amélioration déjà engagée depuis 2012 du fonctionnement administratif, comptable et juridique du GIP en tenant compte des observations et recommandations émises qui seront progressivement mises en œuvre* ».

Trois autres réponses ont été reçues par la chambre. La société CGESTA a répondu le 28 juillet 2015, la société EC6 Sud-Ouest le 22 septembre 2015 et le directeur du CHIPC le 23 septembre 2015.

LES OBSERVATIONS

1. LA CREATION DU GIP

1.1. LES CIRCONSTANCES AYANT PRESIDE A LA CREATION DU GIP

La ville de Cognac possédait depuis 2006 une cuisine centrale calibrée pour produire plus de 400 000 repas par an alors que les besoins de la collectivité s'élevaient à environ 230 000 repas. Le Conseil général, qui avait un temps été approché pour la production des repas destinés aux collègues, n'a finalement pas donné suite à ce projet de coopération.

De son côté, le centre hospitalier du pays de Cognac (CHIPC) avait prévu de construire une cuisine sur son nouveau site de Châteaubernard (commune limitrophe de Cognac). Un acte d'engagement avait été signé à cet effet avec un cuisiniste en octobre 2007 pour un coût de 786 249 € TTC. Le projet de reconstruction de l'hôpital ayant rencontré de nombreuses difficultés techniques et financières, le conseil d'administration de l'établissement a décidé, en mars 2009, d'abandonner la construction d'une cuisine hospitalière et de résilier le marché passé un an et demi auparavant.

L'idée d'une mutualisation de la restauration collective entre la ville de Cognac et l'hôpital a émergé sous l'impulsion du maire qui était également président du conseil d'administration du centre hospitalier. La commune trouvait dans cette solution l'opportunité d'amortir un équipement surdimensionné et l'hôpital y voyait un moyen de réduire les coûts de construction de son nouveau bâtiment et de faire face à la menace de fermeture pesant sur son ancienne cuisine qui n'était plus aux normes. Par ailleurs, compte tenu de l'allongement de la durée du chantier, l'externalisation temporaire de la prestation aurait entraîné des difficultés de reclassement pour les agents hospitaliers en charge de la restauration (16 équivalents temps plein).

1.2. LA CONSTITUTION DU GIP

La convention constitutive du GIP a été signée en juin 2010 par le maire de Cognac, le directeur du centre hospitalier et la vice-présidente du CCAS de Cognac. Conformément aux dispositions du décret n°88-1034 du 7 novembre 1988, ce document a été approuvé par arrêté préfectoral du 16 juin 2010.

La première réunion du conseil d'administration s'est tenue le 13 juillet 2010. A cette occasion, le président du conseil d'administration a été désigné en la personne du maire de Cognac et la vice-présidence est revenue au directeur de l'hôpital². La commission d'appel d'offres a été constituée, le règlement intérieur approuvé ainsi que le principe de la mise à disposition de personnels municipal et hospitalier.

² Présidé par le maire de Cognac jusqu'au 14 avril 2015 puis par le directeur du CHIPC à compter du 15 avril 2015.

2. LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DU GIP

2.1. LES DOCUMENTS CADRES

2.1.1. *La convention constitutive*

La convention constitutive est l'acte fondateur du groupement qui fixe les grands principes de son organisation et de son fonctionnement. Elle a été modifiée à deux reprises. Une première fois en avril 2012 pour permettre le recrutement direct de personnel, ce que n'autorisait pas la version initiale, et une seconde fois en novembre 2013 pour se conformer aux dispositions des décrets n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt publics et n°2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit applicable aux personnels des GIP.

Le GIP Cuisine publique de Cognac est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Le groupement est constitué entre la ville de Cognac, le CCAS de Cognac et le centre hospitalier intercommunal du pays de Cognac (CHIPC), afin « *d'organiser et de faire fonctionner l'activité cuisine centrale pour ses membres* » qui s'engagent à ne pas recourir à d'autres structures.

La fourniture de repas à des personnes publiques ou privées non membres de la structure n'est donc pas autorisée. En revanche, les deux principaux membres du groupement revendent des repas à des tiers : le CHIPC aux sapeurs-pompiers en vertu d'une convention signée en 2008 (1 034 repas livrés en 2014 soit 0,4 % des repas annuels facturés au CHIPC) et la commune à l'hôpital de jour rattaché au centre hospitalier Camille Claudel³ selon les dispositions d'une convention datant de 1997 (2 480 repas fournis en 2014 soit 1,2 % des repas facturés à la ville de Cognac).

Le groupement prend effet au jour de l'approbation de la convention (arrêté préfectoral du 16 juin 2010) pour une durée de 15 ans, renouvelable. Les membres ne peuvent se retirer qu'au terme de chaque période quinquennale suivant leur adhésion avec prise d'effet à l'expiration d'un exercice budgétaire.

Le GIP est constitué sans capital. Son fonctionnement est assuré sous la forme de contributions annuelles versées par ses membres et par la mise à disposition d'équipements, de locaux et de personnel faisant l'objet d'un remboursement systématique de la part du groupement.

Compte tenu du faible nombre de membres, le conseil d'administration, qui se réunit au moins deux fois par an, tient lieu et place d'assemblée générale⁴. Il est constitué de trois représentants de la ville de Cognac, deux représentants du CCAS de Cognac et cinq représentants du CHIPC. Le directeur général des services de la ville et le directeur du CCAS assistent aux réunions avec voix consultatives. En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. Cette disposition n'est pas sans importance dans la mesure où le centre hospitalier dispose du même nombre de voix que la commune et le CCAS réunis.

Le directeur, désigné par le conseil d'administration, possède la qualité d'ordonnateur. La tenue des comptes est assurée selon les dispositions prévues par la nomenclature M91 et les achats du groupement sont soumis au code des marchés publics.

Les GIP sont désormais régies par les dispositions de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012. Leurs conventions constitutives devaient être mises en conformité avec ces textes dans un délai de deux ans suivant la

³ Etablissement public de santé mentale de la Charente, dont le siège est situé à La Couronne.

⁴ Disposition prévue la loi 2010-254 du 10 mars 2010 si le nombre de membres du GIP est inférieur à 15.

promulgation de la loi. L'arrêté préfectoral du 15 décembre 2014 approuve l'avenant n°2 délibéré par le conseil d'administration le 20 novembre 2013 dont l'objet est de conformer la convention constitutive aux nouvelles dispositions. La chambre constate toutefois que cet avenant est intervenu tardivement et qu'il a fait l'objet d'une transmission au préfet onze mois plus tard (courrier du 24 octobre 2014). Normalement, les GIP existants avaient jusqu'au 17 mai 2013 pour mettre leurs statuts en conformité avec les dispositions de la nouvelle loi.

La convention constitutive est désormais conforme aux textes en vigueur, à l'exception de son article 14 « *Personnels – Mise à disposition* » qui omet de préciser si les personnels propres du groupement et son directeur sont soumis aux dispositions du code du travail ou à un régime de droit public déterminé par décret en conseil d'Etat⁵. Il conviendrait donc d'apporter un complément à la convention afin de préciser à quel régime est soumis le personnel directement recruté par le GIP.

2.1.2. Le règlement financier

Le règlement financier, fixant les principes de la gestion et de la tenue des comptes, a été voté le 23 novembre 2010. Ce document a fait l'objet de plusieurs compléments et modifications pour permettre, entre autres, l'intervention des informaticiens et des diététiciennes du CHIPC, la facturation de prestations alimentaires diverses hors dotations ou le paiement du personnel directement recruté par le groupement.

Chaque année, avant le 30 novembre, le conseil d'administration est appelé à voter un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD). Un appel de fonds mensuel est envoyé aux membres du GIP. Son montant est calculé en fonction du nombre de repas pondéré pour le compte 601 - Achats stockés matières premières alimentaires et emballages – et du nombre de repas bruts pour les autres postes de dépenses du compte 60. Les coefficients de pondération appliqués varient de 0,4 à 1,05 selon le type de repas produits :

- 0,4 pour les crèches ;
- 0,6 pour les maternelles ;
- 0,8 pour les primaires ;
- 1,05 pour le self de l'hôpital ;
- 1 pour un déjeuner adulte et 0,9 pour un dîner adulte.

Pour les charges fixes et les comptes d'immobilisations, une clé de répartition a été arrêtée. 53,5 % de ces dépenses sont pris en charge par le CHIPC, 37,2 % par la ville et 9,3 % par le CCAS.

Une régularisation annuelle est effectuée en janvier N+1 sur la base du recours effectif aux services du GIP.

La fourniture de prestations annexes et/ou accessoires, qui n'était pas prévue dans la version initiale, fait désormais l'objet d'une liste (non exhaustive). Leur facturation se fait mensuellement au prix d'achat des marchandises.

Dans la première version du règlement financier, la partie relative aux immobilisations (section 9 de l'article 2) était ainsi rédigée : « *L'entretien des bâtiments est assuré pour les locaux de la cuisine centrale par la mairie de Cognac, pour les locaux de l'office relais par le centre hospitalier. L'acquisition du matériel est assurée par le GIP Cuisine Publique de Cognac* ». Ces dispositions n'étaient pas respectées dans les faits car les seuls équipements immobilisés acquis par le GIP depuis sa création sont deux logiciels achetés en 2011 et 2012, pour un montant total de 22 914 €.

⁵ Décret n°2013-292 du 5 avril 2013

Les modifications rédactionnelles apportées en 2013 tiennent compte du fonctionnement réel du groupement. Elles prévoient désormais que « l'entretien des bâtiments est assuré pour les locaux de la cuisine centrale par la mairie de Cognac, pour les locaux de l'office relais par le centre hospitalier. L'acquisition du matériel par destination (à savoir totalement essentiel à la réalisation de l'activité de production et rattaché à l'usage du bâtiment) est assuré par la ville de Cognac. Les dépenses informatiques sont assurées par le CHIPC dont les modalités sont définies par voie de convention ».

2.1.3. Le règlement intérieur

Un règlement intérieur du personnel a été approuvé par le conseil d'administration le 13 juillet 2010. Il s'adresse aux personnels mis à disposition par la ville de Cognac et par le CHIPC et vise à compléter les dispositions statutaires qui s'appliquent à ces agents.

Or, depuis une délibération votée le 26 avril 2012, le GIP peut désormais « procéder accessoirement à ses propres recrutements ». Il conviendrait donc de réviser le règlement intérieur afin de tenir compte de cette nouvelle catégorie de personnel.

2.2. LA MISE A DISPOSITION DES LOCAUX

Les locaux occupés par le groupement sont ceux de l'ancienne cuisine centrale communale qui est mise à disposition par convention pour une durée de quinze ans renouvelable.

La signature du document est intervenue assez tardivement, le 4 novembre 2010, postérieurement à la date de création du GIP (approuvée par un arrêté préfectoral du 16 juin 2010) et à son début d'activité (les premiers mandatements datent du mois d'août 2010).

La redevance annuelle est fixée à 146 636 €, basée sur le coût des investissements hors taxe restant à la charge de la ville sur une durée d'amortissement de vingt ans au taux de 4,25 %⁶. S'y ajoute la valeur des biens mobiliers mis à disposition calculée sur la base de la valeur d'amortissement annuelle de ces biens.

Tableau 1. Redevance pour l'occupation des locaux

En € HT

Coût des travaux de la cuisine centrale	2 324 714,79 €
Coût des honoraires (maîtrise d'œuvre etc.)	254 755,32 €
Coût total de construction	2 579 470,11 €
Subventions perçues	629 040,00 €
Coût restant à la charge de la ville	1 950 430,11 €
Charge amortissable sur 20 ans	146 635,87 €

Source : délibération du conseil municipal de Cognac n°88 du 24 juin 2010

2.3. DES DOCUMENTS CONTRACTUELS NON SIGNES OU APPROUVES APRES LEUR PRISE D'EFFET

Au cours de l'instruction, il a été constaté que certains documents contractuels ont été approuvés tardivement, après leur prise d'effet. Ainsi, par exemple, la convention de mise à disposition de la cuisine a été conclue le 20 octobre 2010 pour une prise d'effet dès le mois d'août. La convention de prestation de services

⁶ La délibération du conseil municipal de Cognac du 24 juin 2010 indiquait un taux de 4,5 %, mais le calcul de la redevance fait ressortir un taux de 4,25 %.

d'administration des marchés publics liant le GIP et la ville de Cognac a été signée le 20 novembre 2013 pour une application à compter du 1^{er} août 2012. De même, l'avenant numéro 2 au règlement financier, instaurant la mise à disposition de diététiciennes du CHIPC, a été validé par le conseil d'administration du groupement le 10 septembre 2014 pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2014.

3. LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE

De nombreuses anomalies ont été constatées dans les comptes financiers des exercices examinés. Ces erreurs ont pour origine, d'une part, une mauvaise application des dispositions prévues par l'instruction comptable M91, et, d'autre part, des dysfonctionnements intervenus dans la reprise des comptes des balances aux bilans. Les montants ne sont pas toujours très importants, mais au regard du volume financier que représente le GIP et de la récurrence des anomalies, ces dernières entachent la sincérité et la fiabilité des comptes.

3.1. LE NON RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS A L'EXERCICE

L'instruction budgétaire et comptable M91 applicable au GIP précise que le rattachement des charges et des produits à l'exercice est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent.

La technique des « charges à payer et des produits à recevoir » permet le rattachement des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement dont le service est fait avant le 31 décembre de l'année intéressée mais pour lesquels, à cette date, l'établissement n'a pas reçu les justificatifs nécessaires au paiement des dépenses et n'a pas procédé à la liquidation définitive des recettes.

Ces opérations revêtent parfois un caractère évaluatif mais le rattachement ne peut être correctement évalué que si les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative. Au cours de l'instruction, l'ordonnateur a indiqué que la journée complémentaire permettait d'apurer la plus grande partie des factures parvenues tardivement et qu'il ne procédait pas au chiffrage de ces rattachements.

Toutefois, il a été constaté que des dépenses de fonctionnement enregistrées en année N concernaient régulièrement l'exercice précédent pour des montants de près de 20 000 € en 2012, 12 000 € en 2013 et 13 000 € en 2014. Cette absence de rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent, même si les sommes en jeu sont relativement faibles, entache la sincérité du résultat comptable des exercices concernés au regard des dispositions prévues par l'instruction M91.

Tableau 2. Cumul des montants des factures de l'exercice n-1 mandatées l'exercice n

En €

	2011	2012	2013	2014
Factures N-1 comptabilisées en N	6 907	19 605	11 677	13 112
Résultat de l'exercice au compte financier	3 555	-13 283	21 195	43 455

Source : comptes financiers

3.2. L'ABSENCE D'AMORTISSEMENT ET DE REPRISE DES SUBVENTIONS

Le GIP n'investit pas et seules deux immobilisations incorporelles relatives à des acquisitions de logiciels figurent à l'actif de son bilan. Le premier logiciel acheté 538,20 € en 2011 gère la centrale d'enregistrement des températures et le second est une application de gestion de la production assistée par ordinateur, acquise en 2012 pour 22 837,62 €. La subvention d'investissement qui apparaît au passif du bilan a trait à cette acquisition.

Tableau 3. Actif immobilisé et capitaux propres du GIP

En €

		2010	2011	2012	2013	2014
Actif net	Immobilisations incorporelles c/205 et 215		538,20	23 375,82	23 375,82	23 375,82
Passif	Subventions d'investissement c/131			22 837,62	22 837,62	22 837,62

Source : comptes financiers

Les immobilisations doivent faire l'objet d'amortissements à porter aux subdivisions du compte 28. A chaque arrêté des comptes, la valeur comptable nette du bien résulte de l'application du plan d'amortissement à sa valeur d'entrée. Les immobilisations entièrement amorties demeurent inscrites au bilan tant qu'elles subsistent dans l'établissement. Or, l'immobilisation incorporelle inscrite à l'actif du GIP n'a fait l'objet d'aucune écriture d'amortissement.

L'instruction M91 prévoit en outre la technique de « l'amortissement neutralisé » dans le cas où la charge de renouvellement des biens dont dispose l'établissement ne lui incombe pas. Dans ce cas, il ne lui est donc pas nécessaire de dégager des ressources pour financer le renouvellement. La diminution de la valeur des éléments d'actif doit être constatée mais la charge générée est neutralisée par la constatation d'un produit exceptionnel. Cette procédure de l'amortissement neutralisé pourrait s'appliquer au GIP puisqu'au cours de l'instruction, l'ordonnateur a précisé que le groupement ne procéderait plus à aucun investissement.

Par ailleurs, les subventions d'investissement renouvelables inscrites au compte 131, constituent des moyens de financement extérieurs affectés à des éléments d'actifs. Le compte 131 est donc destiné à faire apparaître au bilan le montant des subventions d'investissement reçues, jusqu'à ce qu'elles aient rempli leur objet, et à permettre aux établissements subventionnés d'échelonner sur plusieurs exercices la constatation de l'enrichissement provenant de ces subventions. Elles ne peuvent s'accumuler au passif du bilan et ont vocation à disparaître.

Ces subventions doivent être reprises en recettes de fonctionnement par le crédit du compte 777 « *quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice* » en contrepartie d'un mouvement débiteur au compte 139. Ainsi, seul reste au bilan le montant net de la subvention d'investissement non encore virée au compte de résultat. Or, le GIP n'a pas procédé aux écritures de reprises de subventions au cours des exercices 2013 et 2014.

3.3. DES BILANS NON EQUILIBRES

Les bilans présentés dans les comptes financiers 2011, 2012, 2013 et 2014 ne sont pas équilibrés, le total de l'actif n'étant pas égal au total du passif.

Tableau 4. Déséquilibres bilanciaux

En €

Actif apparaissant au bilan du compte financier	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations (compte 20)	0	0	23 376	0	23 376
Stocks (comptes 31/32)	51 678	51 678	14 406	40 000	59 600
Créances d'exploitation (compte 41)	502 217	75	27 078	64 856	120 132
Trésorerie (compte 515)	303 223	265 743	309 516	81 915	27 382
Total actif apparaissant au bilan	857 118	317 495	374 376	186 771	230 490

Passif apparaissant au bilan du compte financier	2010	2011	2012	2013	2014
Report à nouveau (compte 11)					11 468
Subventions (compte 13)	0	0	22 838	22 838	22 838
Dettes d'exploitation (compte 40)	857 118	314 478	361 266	175 841	152 730
Total passif apparaissant au bilan	857 118	314 478	384 104	198 679	187 036

Différence actif/passif au bilan du compte financier	0	-3 017	9 728	11 908	-43 454
---	----------	---------------	--------------	---------------	----------------

Source : comptes financiers

En 2012 et 2014, les différences constatées s'expliquent par l'absence de reprise du résultat de l'exercice (compte 12) et du report à nouveau (compte 11) au passif du bilan. En 2011 et 2013, l'intégration du résultat ne suffit pas à équilibrer le bilan car les immobilisations apparaissant au compte 205 de la balance n'ont pas été reprises dans le document comptable de fin d'exercice.

Tableau 5. Bilans retraités et corrigés

En €

Actif corrigé	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations (compte 20)	0	538	23 376	23 376	23 376
Stocks (comptes 31/32)	51 678	51 678	14 406	40 000	59 600
Créances d'exploitation (compte 41)	502 217	75	27 078	64 856	120 132
Trésorerie (compte 51)	303 223	265 743	309 516	81 915	27 382
Total passif apparaissant au bilan	857 118	318 034	374 376	210 146	230 490

Passif corrigé	2010	2011	2012	2013	2014
Report à nouveau (compte 11)		0	3 555	-9 728	11 467
Résultat de l'exercice (compte 12)	0	3 555	-13 283	21 195	43 455
Subventions (compte 13)	0	0	22 838	22 838	22 838
Dettes d'exploitation (compte 40)	857 118	314 478	361 266	175 841	152 730
Total passif	857 118	318 033	374 376	210 146	230 490

Source : bilans des comptes financiers retraités (corrections en caractères gras)

Il est surprenant qu'une telle erreur soit passée inaperçue et que le compte financier ait été signé en l'état avant d'être adopté sans réserve par le conseil d'administration. Il conviendra, à l'avenir, de procéder à un contrôle de cohérence avant la présentation des documents de fin d'exercice.

3.4. L'ABSENCE D'AFFECTION DU RESULTAT ET DE REPORT A NOUVEAU

Le résultat de l'exercice n'est pas repris au bilan de l'année, ce qui constitue l'une des causes du déséquilibre bilanciel. Par ailleurs, il ne fait pas l'objet d'une procédure d'affectation ou de report comme le prévoit la nomenclature comptable M91.

En l'absence d'investissement réalisé par la structure, les résultats devraient normalement alimenter un compte de report à nouveau. Or, ce compte n'est jamais renseigné au bilan (sauf en 2014).

L'ordonnateur explique cette pratique par le fait que le GIP, compte tenu de son mode de fonctionnement, devrait théoriquement dégager un résultat nul. Il s'engage, pour 2015, à diminuer la contribution des membres afin de régulariser l'excédent du compte financier 2014 (43 455 € de résultat net et 11 467 € de report à nouveau).

3.5. LA NON COMPTABILISATION DES STOCKS EN 2011

L'établissement n'utilise pas de logiciel de gestion des stocks. Ces derniers (limités compte tenu de la fréquence des approvisionnements) sont suivis par le magasinier. Pour les produits alimentaires, les produits à usage unique et les produits lessiviers, un inventaire annuel est effectué au 31 décembre puis valorisé.

Le 26 avril 2012, le conseil d'administration du GIP a émis un avis favorable sur un avenant au règlement financier indiquant que les stocks 2011 ne seraient pas constatés comptablement. Trois raisons ont été avancées pour justifier cette décision : le changement de direction intervenu en fin d'année, le manque de formation au logiciel comptable et le dépassement de la période complémentaire relative à l'exercice 2011. Le compte financier de cet exercice ne fait donc pas apparaître de variation de stocks (compte 603) ce qui affecte le résultat comptable dans la mesure où la variation des stocks modifie en plus ou en moins le montant total des charges de fonctionnement.

3.6. DES INCOHERENCES ENTRE LE COMPTE DE RESULTAT ET LE TABLEAU DE DEVELOPPEMENT DES DEPENSES ET DES RECETTES BUDGETAIRES EN 2011

En 2011, le montant des recettes qui apparaît au compte de résultat est inférieur de 2 010,38 € par rapport aux données figurant dans le tableau d'exécution budgétaire. De ce fait, le résultat de l'exercice diffère selon les documents (1 545,31 € au compte de résultat et 3 555,70 € dans le tableau d'exécution budgétaire).

Tableau 6. Différences dans le compte financier 2011

En €

Comptes	Exercice 2011		
	Développement dépenses et recettes budgétaires	Compte de résultat	Différence
Classe 7	2 717 110,09	2 715 099,71	-2 010,38
Classe 6 (sans la variation de stocks)	2 713 554,39	2 713 554,39	0,00
Résultat	3 555,70	1 545,32	-2 010,38

Source : compte financier 2011

Cette différence s'explique par l'absence de reprise au compte de résultat de deux comptes de produits qui figuraient à la balance et dans le tableau d'exécution des dépenses et des recettes. Il s'agit de recettes imprévues imputées au compte 7014 pour un montant de 1 324,78 € et au compte 703 « vente de produits résiduels » pour un montant de 685,60 €.

En 2011, le résultat dégagé par l'exploitation est donc de 3 555,70 € sans la variation de stocks (non comptabilisée cette année-là) et non de 1 545,32 € comme indiqué au compte de résultat. Le report du résultat 2011 qui figure dans la balance de reprise 2012 du compte 12 mentionne au demeurant un montant de 3 555,70 €.

3.7. LE CALCUL DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

Le règlement financier du GIP comprend un modèle de tableau de calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) qui repose sur la méthode dite additive. Ce modèle est conforme à celui figurant dans la nomenclature M91. La CAF est calculée à partir du résultat de l'exercice auquel on ajoute les dotations aux amortissements et provisions et la valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés et auquel on soustrait les reprises sur amortissements et provisions, la neutralisation des amortissements et la quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat.

Normalement, la variation des stocks, qui entre dans le calcul du résultat de l'exercice, est prise en compte lors de la détermination de la capacité d'autofinancement. Dans le cadre du GIP, l'absence d'amortissement, de provision, de cession d'immobilisation et la non comptabilisation des subventions virées au compte de résultat conduit à ce que la CAF corresponde au résultat comptable. Or, chaque année, le montant de la CAF est calculé en procédant à une neutralisation de la variation des stocks par la prise en compte des recettes et des dépenses des comptes de classe 3.

Tableau 7. Calcul de la CAF

En €

Calcul de la CAF	2010	2011	2012	2013	2014
CAF apparaissant au compte financier avec neutralisation de la variation des stocks		19 993	23 988	-4 399	23 855
Variation des stocks (compte 603)		-	37 272	-25 594	-19 600
CAF avec prise en compte de la variation des stocks	0	-	-13 283	21 195	43 455

Source : comptes financiers retraités

Cette méthode de calcul n'est pas conforme à celle prévue par le règlement financier du groupement et par la M91. Elle pourrait néanmoins se justifier en considérant que la CAF ne devrait prendre en compte que les charges décaissables. Dans ce cas, il conviendrait de modifier le règlement financier en explicitant le mode de calcul retenu et en laissant apparaître un montant de CAF avant et après neutralisation de la variation de stocks.

4. L'ANALYSE FINANCIERE

La situation financière a été examinée à partir des comptes financiers 2010-2013 (approuvés par le conseil d'administration) et du compte provisoire 2014 communiqué le 2 avril 2015.

4.1. LE COMPTE DE RESULTAT

4.1.1. L'évolution des charges et des produits

Le GIP, compte tenu de son mode de fonctionnement, a vocation à dégager un résultat nul ou proche de zéro. Il ne procède pas à des opérations d'investissement et ses produits sont constitués par les contributions de ses membres versées en fonction du nombre et de la nature des repas livrés.

Tableau 8. Comptes de résultat

En €

Charges	2010	2011	2012	2013	2014
Achat matières premières	634 852	1 200 396	1 284 440	1 244 670	1 150 662
Achats autres approvisionnements	10 482	14 283	19 327	15 050	15 058
Variations de stocks	-51 678	0	37 272	-25 594	-19 600
Achats de sous-traitance	8 497	27 907	38 083	41 838	33 672
<i>dont évacuation déchets</i>		18 234	17 780	16 111	19 838
Personnel mis à disposition	564 490	1 143 591	1 127 214	1 186 786	908 384
Personnel intérimaire				14 857	55 855
Locations	85 940	177 453	196 792	198 174	204 080
<i>dont location immobilière</i>	77 334	150 970	151 997	163 033	169 804
<i>dont location matériel de transport</i>	5 802	25 426	17 927	13 663	16 981
Travaux d'entretien	7 311	30 399	30 536	16 750	20 653
Prime d'assurance	2 258	6 129	7 823	8 160	8 340
Rémunération d'intermédiaires et honoraires	4 706	7 984	7 028	7 814	10 619
Publicité, information, publications			2 220	1 367	712
Frais postaux et télécommunication	717	2 111	4 955	4 236	5 894
Charges externes diverses	3 604	14 763	11 714	8 367	12 000
<i>dont blanchissage</i>	3 604	6 306	7 918	6 103	5 047
Consommations en provenance de tiers	1 271 182	2 625 015	2 767 402	2 722 477	2 406 350
Achats d'approvisionnement non stockés	34 240	88 540	111 083	105 494	128 473
<i>dont gaz et électricité</i>	20 952	49 275	60 119	65 742	63 421
Rémunération du personnel GIP			22 517	63 653	164 829
Charges sociales personnel GIP			11 069	42 508	125 855
Total des charges	1 305 422	2 713 555	2 912 070	2 934 132	2 825 507

Produits	2010	2011	2012	2013	2014
Contribution CHIPC	743 431	1 547 712	1 469 737	1 484 874	1 455 158
Contribution ville	440 236	916 591	934 736	991 104	954 258
Contribution CCAS	121 756	250 796	252 624	254 022	250 584
Vente produits finis CHIPC		0	191 252		
Vente produits finis ville			40 739		
Vente produits finis CCAS			9 439		
Vente produits résiduels		0	259	166	147
Prestations de services				11 854	13 537
Produits des activités annexes		686		213 307	195 049
Autre		1 325			229
Total des produits	1 305 422	2 717 110	2 898 787	2 955 327	2 868 962

Résultat net	0	3 555	-13 283	21 195	43 455
---------------------	----------	--------------	----------------	---------------	---------------

Source : comptes financiers

Les deux principaux postes de charges sont les dépenses de personnel (1,5 M€, tous statuts confondus) et les achats de matières premières (1,15 M€ en 2014).

Contrairement à l'ensemble des charges qui progressent de 4,1 % (4,8 % hors variations de stocks) entre 2011 (premier exercice complet) et 2014, les achats de matières premières ont tendance à diminuer depuis 2012, tout comme les variations de stocks (négatives en 2013 et 2014).

Les dépenses de personnel ont, quant à elles, augmenté de 9,7 %. Leur structure a également beaucoup évolué car jusqu'en 2012 le GIP ne pouvait pas recruter ses propres agents. Après la modification de la convention constitutive, intervenue le 26 avril 2012, la part des agents sous contrat GIP a constamment progressé pour atteindre près de 23 % de la masse salariale en 2014.

Le groupement rembourse les charges relatives au personnel mis à disposition. En moyenne, sur la période examinée, 54 % des remboursements concernent le CHIPC et 46 % la ville de Cognac. Le coût des agents mis à disposition varie en fonction de leur indice et de leur catégorie. Il s'établit, en moyenne, à 36 k€ pour un agent hospitalier de catégorie C et à 32 k€ pour un agent territorial appartenant à la même catégorie⁷.

Tableau 9. Charges de personnel

Charges personnel	2010	2011	2012	2013	2014
Personnel mis à disposition (en €)	564 490	1 143 591	1 127 214	1 186 786	908 405
<i>dont part CHIPC</i>	58%	58%	50%	48%	59%
<i>dont part ville de Cognac</i>	42%	42%	50%	52%	41%
Personnel GIP (en €)	0	0	33 585	106 161	290 684
Personnel intérimaire (en €)				14 857	55 855
Total (en €)	564 490	1 143 591	1 160 799	1 307 804	1 254 944
Part personnel sous contrat GIP	0,0%	0,0%	2,9%	8,1%	23,2%

Source : comptes financiers et GIP

Les locations, qui constituent le troisième poste de dépenses (204 k€ en 2014 soit 6 % du total des charges) ont augmenté de 15 % depuis 2011, principalement en raison des locations immobilières (+12,5 %) qui représentent plus de 80 % du montant imputé au compte 613 – Locations –. Elles comprennent à la fois le loyer versé à la commune au titre de l'occupation des locaux mais également le remboursement des charges d'amortissement des équipements mis à disposition. Cette redevance a sensiblement augmenté en 2013 (+7,3 %) en raison des investissements réalisés au cours de l'exercice (vestiaires, aménagement de la salle réfrigérée, four etc.).

Les achats non stockés (128,5 k€ soit 4,5 % du total des charges en 2014) regroupent, pour l'essentiel, les dépenses de gaz et d'électricité (63,4 k€ en 2014) et la fourniture de petit équipement (45,5 k€). Ce dernier poste a fortement progressé en 2014 (+ 21 k€ par rapport à 2013) en raison de l'achat de divers matériels de préparation des repas et de manutention.

4.1.2. La structure des dépenses de fonctionnement

Les achats de matières premières et les dépenses de personnel représentent plus de 85 % des charges de fonctionnement de la structure.

⁷ Les effectifs de catégorie A et B sont trop faibles pour déterminer un coût moyen.

Tableau 10. Structure des charges de fonctionnement

En €

Charges	2010	2011	2012	2013	2014
Achat matières premières	49%	44%	44%	42%	41%
Achats autres approvisionnements	1%	1%	1%	1%	1%
Variations de stocks	-4%	0%	1%	-1%	-1%
Achats de sous-traitance	1%	1%	1%	1%	1%
Personnel mis à disposition	43%	42%	39%	41%	34%
Rémunération du personnel GIP	0%	0%	1%	2%	6%
Charges sociales personnel GIP	0%	0%	0%	1%	4%
<i>Sous total personnel</i>	43%	42%	40%	45%	44%
Locations	7%	7%	7%	7%	7%
Travaux d'entretien	1%	1%	1%	1%	1%
Prime d'assurance	0%	0%	0%	0%	0%
Rémunération d'intermédiaires et honoraires	0%	0%	0%	0%	0%
Publicité, information, publications	0%	0%	0%	0%	0%
Frais postaux et télécommunication	0%	0%	0%	0%	0%
Charges externes diverses	0%	1%	0%	0%	0%
Achats d'approvisionnement non stockés	3%	3%	4%	4%	5%
Total des charges	100%	100%	100%	100%	100%

Source : comptes financiers

Alors que la part des achats de matières premières diminue (44 % en 2011, 41 % en 2014), celle des charges de personnel a tendance à augmenter (42 % en 2011, 44 % en 2014). Cette répartition des coûts n'est, semble-t-il, pas atypique si l'on se réfère aux éléments figurant sur le site Internet du syndicat national de la restauration collective, qui indique que les frais de personnel représentent près de 50 % de la structure de coût et la matière première environ 45 %.

4.1.3. Le résultat comptable

Le résultat dégagé en 2014 a doublé par rapport à l'exercice précédent (43,5 k€ contre 21,2 k€ en 2013). Or le GIP n'a pas vocation à réaliser des excédents car, d'une part, il n'a aucun but lucratif et, d'autre part, il n'investit pas. Logiquement, les contributions des membres devraient équilibrer les comptes notamment par le biais de la régularisation annuelle de fin d'exercice prévue dans le règlement financier du groupement. Les résultats excédentaires ont donc vocation à être reversés aux membres contributeurs, ce qui réduirait le prix moyen des repas livrés. Alors qu'en 2014 le prix moyen d'un repas (tous clients confondus) s'établit à 5,5 € (hors prestations annexes), il serait de 5,4 € après reversement des excédents.

Tableau 11. Prix moyen théorique du repas en 2014 après régularisation

Prix moyen du repas hors prestations annexes	2014	Après régularisation par reversement de l'excédent
Nombre total de repas livrés	482 340	482 340
Contributions (€)	2 660 000	2 616 545
Coût moyen total (€)	5,51	5,42

Source : données GIP et compte financier 2014

4.2. LE BILAN

Le bilan du GIP est très simplifié dans la mesure où l'actif immobilisé est peu important.

Tableau 12. Bilans retraités et corrigés

En €

Actif corrigé	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations (compte 20)	0	538	23 376	23 376	23 376
Stocks (comptes 31/32)	51 678	51 678	14 406	40 000	59 600
Créances d'exploitation (compte 41)	502 217	75	27 078	64 856	120 132
Trésorerie (compte 51)	303 223	265 743	309 516	81 915	27 382
Total passif apparaissant au bilan	857 118	318 034	374 376	210 146	230 490

Passif corrigé	2010	2011	2012	2013	2014
Report à nouveau (compte 11)		0	3 555	-9 728	11 467
Résultat de l'exercice (compte 12)	0	3 555	-13 283	21 195	43 455
Subventions (compte 13)	0	0	22 838	22 838	22 838
Dettes d'exploitation (compte 40)	857 118	314 478	361 266	175 841	152 730
Total passif	857 118	318 033	374 376	210 146	230 490

Source : bilans des comptes financiers retraités (corrections en caractères gras)

Grace aux résultats dégagés en 2013 (21 195 €) et 2014 (43 455 €), le fonds de roulement est positif. Jusqu'en 2014, le besoin en fonds de roulement était négatif en raison de la prédominance des dettes d'exploitation par rapport aux créances de même nature. Il en résultait une trésorerie de fin d'exercice très abondante. Les deux dernières années étudiées se caractérisent par une diminution des dettes et une augmentation des créances.

Tableau 13. Fonds de roulement et trésorerie

En €

FDR, BFR et trésorerie	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement	0	3 018	-10 266	10 929	54 384
Besoin en fond de roulement	-303 223	-262 726	-319 782	-70 986	27 002
Trésorerie	303 223	265 743	309 516	81 915	27 382

Les feuillets budgétaires joints aux comptes financiers 2014 permettent de constater que les délais de mandatement des fournisseurs sont généralement satisfaisants (le plus souvent entre dix et vingt jours après facturation).

5. L'ACTIVITE DU GIP

Le GIP répond aux besoins de clients variés ayant des exigences différentes. Ainsi, chaque organisme a ses spécificités en termes de grammage, de conditionnement, de texture, de régimes particuliers ou de choix (menu unique pour les scolaires avec repas sans porc et menu avec choix d'options pour chaque composant du repas pour l'hôpital). Il en est de même pour la prise de commande (téléphonique pour les scolaires, informatique pour l'hôpital) et la livraison. A cela s'ajoutent des prestations hors repas tels que les goûters pour les centres de loisirs ou les petits déjeuners pour l'hôpital. Parfois, le GIP doit également répondre à des besoins ponctuels en fournissant, par exemple, des apéritifs-traiteurs pour la mairie ou des plateaux repas pour la direction du CHIPC.

5.1. L'ORGANISATION DE LA PRODUCTION ET LA LIVRAISON

5.1.1. L'organisation de la production

La capacité journalière de production est au maximum de 2 500 repas. L'ensemble de la production est réalisée sur le site de la cuisine publique qui fonctionne du lundi au vendredi, 250 jours par an. L'allotissement des plateaux repas destinés au CHIPC s'effectue sur le site de l'hôpital dans une cuisine relais opérationnelle sept jours sur sept et à laquelle est affectée une équipe de huit personnes.

La cuisine centrale fonctionne principalement en liaison froide à J+3 (jour de fabrication + 3 jours de conservation) du lundi au vendredi. Les crêches sont, quant à elles, livrées en liaison chaude et disposent d'un cuisinier qui leur est spécifiquement affecté.

Le planning hebdomadaire de production est le suivant :

Tableau 14. Organisation de la production des repas

Jours de production	Repas produits	Destinataires	J+3 Consommation jusqu'à
Lundi	Mardi déjeuner Mardi dîner Mercredi déjeuner	Tous Hôpital Tous	Jeudi
Mardi	Mercredi dîner Jeudi déjeuner Jeudi dîner	Hôpital Tous Hôpital	Vendredi
Mercredi	Vendredi déjeuner Vendredi dîner Samedi déjeuner	Tous Hôpital Hôpital/Foyer/ Portage	Samedi
Jeudi	Samedi dîner Dimanche déjeuner Dimanche dîner	Hôpital Hôpital/Foyer/ Portage Hôpital	Dimanche
Vendredi	Lundi déjeuner Lundi dîner	Tous Hôpital	Lundi

Source : GIP

Les plans alimentaires ont été élaborés en fonction des types de consommateurs (enfants, personnes hospitalisées, personnes âgées en institution...), des saisons (été/hiver) et selon les recommandations du GEMRCN⁸. Ils sont établis sur des cycles de cinq semaines. Les diététiciennes du CHIPC sont mises à disposition du groupement (pour un mi-temps de temps de travail) afin de conseiller le GIP et valider les menus.

Le déjeuner type est constitué de cinq composantes : un hors d'œuvre, un plat protidique, un féculent ou un légume vert, un produit laitier, un dessert. Le dîner, qui ne concerne que l'hôpital, est, quant à lui, constitué de quatre composantes : un potage, un plat protidique, un féculent ou un légume vert, un dessert.

⁸ Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition dont le pilotage est assuré par le service des achats de l'Etat.

Une convention a été signée avec l'association des Restaurants du Cœur de la Charente le 16 novembre 2014 et une autre avec la Croix Rouge le 20 janvier 2015. Elles prévoient la mise à disposition gratuite de denrées alimentaires inutilisées. Au cours du premier trimestre 2015, des denrées alimentaires ont été données pour une valeur d'environ 1 300 €.

5.1.2. La livraison

La cuisine centrale livre en liaison froide un peu plus de 460 000 repas par an sur de multiples sites.

Pour la ville, le GIP alimente les 14 écoles maternelles et primaires de Cognac, les deux centres de loisirs sans hébergement et le centre médico-psychologique infanto juvénile. Pour le CCAS, il dessert le foyer Alain de Raimond et le centre d'accueil de nuit ainsi que les personnes bénéficiant du service de portage à domicile (environ 11 000 repas par an répartis sur une quarantaine d'adresses). En ce qui concerne le CHIPC, le groupement procède à la livraison ainsi qu'au montage des plateaux repas dans la cuisine relais du nouvel hôpital de Châteaubernard. Il livre également le centre de gérontologie clinique situé sur l'ancien site hospitalier et la maison de retraite Guy Gauthier installée au centre-ville.

Il est rappelé que des trois crèches municipales bénéficient d'une livraison en liaison chaude (entre 18 000 et 20 000 repas par an).

Pour assurer les livraisons, le groupement dispose de deux véhicules réfrigérés : un camion faisant l'objet d'un contrat de location de longue durée (1 062 € TTC par mois) et une camionnette mise à disposition (à titre gracieux) par la ville de Cognac.

5.2. LA PRODUCTION

5.2.1. Le nombre de repas produits au cours de la période

En 2014, le groupement a livré 482 340 repas (hors prestations annexes, personnel GIP et plats témoins). La production est en très légère progression (+0,6 %) par rapport à 2011, première année complète de fonctionnement, mais en recul par rapport à 2012 et 2013.

Tableau 15. Nombre de repas livrés au cours de la période 2011-2014

Nombre de repas (hors prestations annexes)	2011	2012	2013	2014
Maternelles et primaires	157 064	160 500	159 470	160 108
Centre de loisirs	17 991	22 400	18 960	17 589
Crèches	18 137	20 500	18 160	18 529
Hôpital de jour (CH C. Claudel)	2 004	2 100	2 290	2 480
Total Mairie	195 196	205 500	198 880	198 706
Portage	10 821	9 800	10 910	11 648
Foyer et SASH	30 583	30 500	29 800	28 029
Total CCAS	41 404	40 300	40 710	39 677
Plateaux hôpital	212 524	217 000	215 060	210 517
<i>dont revente pompiers</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	1 089	1 034
Self et personnel	30 240	31 500	37 070	33 440
Total CHIPC	242 764	248 500	252 130	243 957
Total	479 364	494 300	491 720	482 340
Personnel GIP + plats témoins		3 080	2 680	2 680
Total général	479 364	497 380	494 400	485 020

Source : réponses du GIP

La part représentée par chacun des clients est restée assez stable au cours de la période examinée. Le CHIPC reçoit 51 % des repas livrés, la Mairie 41 % et le CCAS 8 %.

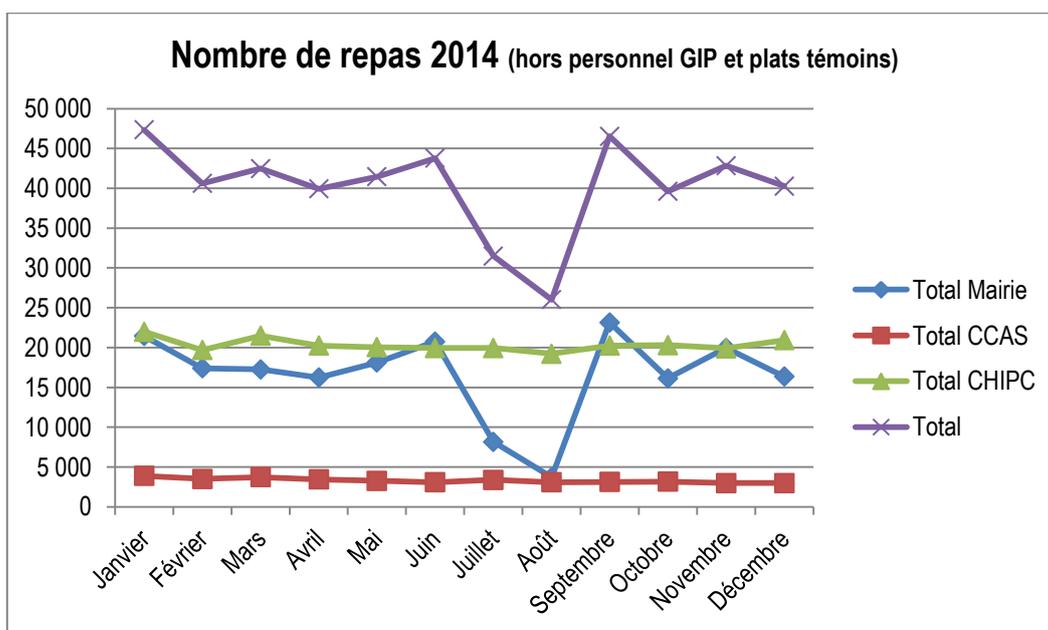
Cette ventilation de l'activité diffère quelque peu de la clé de répartition des charges fixes mentionnée dans le règlement financier qui attribue un taux de 53,5 % au CHIPC, 37,2 % à la Maire et 9,3 % au CCAS. Le document prévoit que des taux fixes sont retenus jusqu'à la fin de l'exercice 2015 puis révisés par période triennale en fonction du nombre moyen de repas bruts servis sur les trois années précédentes. La clé de répartition devrait donc prochainement évoluer en fonction de l'activité générée par chaque client membre du GIP.

Tableau 16. Répartition des repas par client

Clients	Part de l'activité (nombre de repas livrés) Moyenne 2011-2014
Mairie	41%
CCAS	8%
CHIPC	51%
Total (hors personnel GIP et plats témoins)	100%

L'activité du groupement est très dépendante du rythme de l'année scolaire compte tenu du poids représenté par les écoles primaires et maternelles dans le total des repas produits (33 %). En juillet et août, les commandes destinées aux centre de loisirs (environ 5 500 repas) ne suffisent pas rattraper l'absence d'activité des cantines scolaires.

A contrario, le nombre de repas livrés aux CHIPC et au CCAS est relativement stable tout au long de l'année.



5.2.2. Une production inférieure aux prévisions

L'étude de faisabilité réalisée en 2010 par un cabinet spécialisé évaluait l'activité prévisionnelle du GIP à 548 305 repas par an (hors goûters et collations) avec des variations importantes au cours de l'année. Ce seuil de production n'a jamais été atteint durant la période 2011-2014, même en y ajoutant le CCAS qui n'apparaissait pas dans la simulation initiale.

Tableau 17. Activité prévisionnelle du GIP selon l'étude de faisabilité

Activité prévisionnelle Nombre de repas (hors goûters et collations)	Jours scolaires	Mercredis et vacances scolaires	Week-ends et jours fériés	Total par an
Maternelles et primaires	160 035			160 035
Adultes	44 415	50 850		95 265
Crèches	14 100	11 300	12 765	38 165
Sous-total Mairie	218 550	62 150	12 765	293 465
Hôpital midi et soir	84 600	67 800	66 600	219 000
Hôpital self	21 150	14 690		35 840
Sous-total hôpital	105 750	82 490	66 600	254 840
Total général	324 300	144 640	79 365	548 305

Source : étude de faisabilité

Sur les quatre exercices étudiés, l'écart moyen entre la production livrée et les prévisions issues de l'étude de faisabilité atteint près de 60 000 repas (- 11 % par rapport aux prévisions). En réponse aux observations provisoires, le prestataire chargé de cette étude souligne le caractère particulièrement complexe du travail qui lui était demandé et l'absence de communication de chiffres fiables concernant la consommation de repas.

Tableau 18. Ecart production réelle / étude de faisabilité

Prévisions de production (étude de faisabilité)		Ecart/réel 2011	Ecart/réel 2012	Ecart/réel 2013	Ecart/réel 2014
Total Mairie	293 465	-98 269	-87 965	-94 585	-94 759
Total CCAS		41 404	40 300	40 710	39 677
Total CHIPC	254 840	-12 076	-6 340	-2 710	-10 883
Total	548 305	-68 941	-54 005	-56 585	-65 965
Avec personnel GIP et plats témoins			-50 925	-53 905	-63 965

Sources : étude de faisabilité et données GIP

Le règlement financier de 2010 intégrait, quant à lui, une prévision de production un peu moins optimiste de 510 650 repas. Néanmoins, le nombre de repas livrés a également toujours été moindre que celui envisagé (-4,7 % par rapport aux prévisions).

Tableau 19. Ecart production réelle / prévisions du règlement financier 2010

Prévisions règlement financier	2010	Ecart/réel 2011	Ecart/réel 2012	Moyenne	%
Total Mairie	224 500	-29 304	-19 000	-24 152	-10,8%
Total CCAS	39 150	2 254	1 150	1 702	4,3%
Total CHIPC	247 000	-4 236	1 500	-1 368	-0,6%
Total	510 650	-31 286	-16 350	-23 818	-4,7%
Total avec personnel GIP et plats témoins		-31 286	-13 270	-22 278	-4,4%

Sources : règlement financier 2010 et données GIP

Au fil du temps, les estimations de production semblent s'être améliorées. La version 2013 de ce même règlement financier prévoyait 497 380 repas livrés, chiffrage davantage conforme à la production réelle du groupement (-1,5 %). Comme auparavant, c'est surtout sur les données « Mairie » que les prévisions sont les moins fiables.

Tableau 20. Ecart production réelle / prévisions du règlement financier 2013

Prévisions règlement financier	2013	Ecart/réel 2013	Ecart/réel 2014	Moyenne	%
Total Mairie	205 500	-6 620	-6 794	-6 707	-3,3%
Total CCAS	40 300	410	-623	-107	-0,3%
Total CHIPC	248 500	3 630	-4 543	-457	-0,2%
Total	494 300	-2 580	-11 960	-7 270	-1,5%
Total avec personnel GIP et plats témoins		-2 980	-12 360	-7 670	-1,5%

Sources : règlement financier 2013 et données GIP

5.3. LE COUT DES REPAS

Compte tenu du nombre de repas prévus, les coûts de revient ressortant de l'étude de faisabilité étaient relativement faibles : 3,6 € pour la mairie et 4,9 € pour l'hôpital.

Tableau 21. Coûts de revient prévisionnel

Coût de revient prévisionnel des repas	Etude de faisabilité
Nombre de repas prévus	293 465
Coût prévisionnel Mairie (€)	1 056 606
Coût de revient prévisionnel Mairie (€)	3,6
Nombre de repas prévus	254 840
Coût prévisionnel CHIPC (€)	1 253 818
Coût de revient prévisionnel CHIPC (€)	4,9
Nombre total de repas prévus	548 305
Coût prévisionnel total (€)	2 310 424
Coût de revient prévisionnel total (€)	4,2

Source : étude de faisabilité

Après quatre années d'exploitation complète, il s'avère que le coût moyen des repas produits par le GIP est plus élevé que les estimations figurant dans l'étude prévisionnelle de 2010. Les charges sont supérieures à celles évaluées (+ 17 %) et la production moindre que celle escomptée (- 11 %), ce qui renchérit le coût unitaire des repas.

Tableau 22. Prix des repas livrés

Coût repas hors prestations annexes	2011	2012	2013	2014
Nombre de repas livrés	195 196	205 500	198 880	198 706
Contributions (€)	916 591	934 869	991 104	954 258
Coût moyen Mairie (€)	4,7	4,5	5,0	4,8
Nombre de repas livrés	41 404	40 300	40 710	39 677
Contributions (€)	250 796	252 624	254 022	250 584
Coût moyen CCAS (€)	6,1	6,3	6,2	6,3
Nombre de repas livrés	242 764	248 500	252 130	243 957
Contributions (€)	1 547 712	1 469 737	1 484 874	1 455 158
Coût moyen CHIPC (€)	6,4	5,9	5,9	6,0
Nombre total de repas livrés	479 364	494 300	491 720	482 340
Contributions (€)	2 715 100	2 657 231	2 730 000	2 660 000
Coût moyen total (€)	5,7	5,4	5,6	5,5

Source : données GIP et comptes financiers

Si l'on raisonne en prix des repas par client⁹ (contributions annuelles rapportées au nombre de repas livrés), on constate des écarts importants selon les commanditaires, notamment en raison des coefficients de pondération prévus dans le règlement financier. Ces différences s'expliquent par les particularités des repas

⁹ Hors collations, gouters et prestations annexes facturés à part.

livrés : l'hôpital a besoin de menus adaptés à certains régimes alors que la part mairie intègre les crèches pour lesquels le coût de la matière première est moindre car les portions plus réduites.

Le CCAS propose, quant à lui, du portage à domicile (prestation assurée par le GIP), ce qui génère des coûts supplémentaires.

Un audit interne, présenté au conseil d'administration en septembre 2013, comprenait un tableau comparatif des coûts de repas pour le CHIPC. Il ressort de ces données que les coûts de production pour l'hôpital, sans être atypiques, sont légèrement supérieurs à ceux de la base GACAH¹⁰ (5,6 € en 2009) et aux deux établissements apparaissant dans ce comparatif : l'hôpital de la Musse (5,6 € en 2009) et le groupement de coopération sanitaire d'Evreux (5,2 € en 2012). Contrairement à l'hôpital, aucune donnée comparative concernant la mairie de Cognac n'était mentionnée dans l'audit.

5.4. LA QUALITE DES REPAS

5.4.1. La qualité des repas à travers les enquêtes de satisfaction

L'audit de 2013 aborde également la question de la qualité des repas à travers les opinions des consommateurs. L'enquête a été réalisée auprès des personnels de service pour les écoles et les crèches et directement auprès des consommateurs pour le CCAS et l'hôpital. Même si l'échantillon ne peut pas être qualifié de statistiquement représentatif, les réponses permettent de mesurer des taux de satisfaction assez variables selon les publics concernés.

Tableau 23. Enquête de satisfaction 2013

Enquête satisfaction 2013	CHIPC Note sur 10	Ville Note sur 10	CCAS Note sur 10
Self hôpital	6,94		
Services hôpital	7,21		
Résidence Guy Gauthier	7,55		
Ecoles maternelles		5,5	
Crèches		4	
Base de loisirs		8	
Foyer Alain de Raimond			6,98
Portage			8,3

Source : GIP audit 2013

Entre septembre et novembre 2014, le CHIPC a réalisé une enquête auprès des patients de l'hôpital et des résidents de ses EHPAD. Il en ressort un taux de satisfaction plutôt satisfaisant mais si les résultats obtenus doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où les résidents interrogés dans les EPHAD ont été préalablement sélectionnés par les responsables d'unité.

¹⁰ Groupe pour l'amélioration de la comptabilité analytique hospitalière également appelée base d'Angers. En 2011, les données actualisées de la base GACAH mentionnaient un coût de repas moyen de 5,7 € pour les centres hospitaliers.

Tableau 24. Enquête de satisfaction CHIPC 2014

	Très satisfaisant	Note moyenne sur 10	Nombre de questionnaires
Hôpital	88 %	7,1	41
EHPAD Guy Gautier	54 %	6,8	21
Centre gérontologique et USLD	70 %	7,5	27

Source : GIP

5.4.2. Les inspections sanitaires

Le GIP fait l'objet de contrôles sanitaires réguliers de la part de la DDSCPP¹¹ de la Charente. Au cours des inspections réalisées en 2013 et 2014, des non conformités mineures ont été observées. Elles concernent majoritairement les locaux et les procédures mises en place. Suite à ces visites, des plans d'action de mise en conformité ont été réalisés et leur avancement fait l'objet d'un suivi.

6. LE PERSONNEL

6.1. LES EFFECTIFS

Au 31 décembre 2014, 33 personnes travaillaient au GIP contre 36 en 2010.

Si l'on raisonne en équivalents temps plein (ETP), le groupement est passé de 30,89 ETP en 2010 à 26,66 ETP en 2014, soit une réduction de 4,23 ETP. 56,9 % sont mis à disposition par l'hôpital, 37,5 % par la mairie et 1,5 % (dont le directeur) sont des agents sous contrat GIP.

Tableau 25. Equivalents temps plein

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-14	Répartition 2014
Hospitaliers	17,89	17,11	15,23	16,48	15,16	-2,73	56,9%
Territoriaux	13,00	13,00	15,00	14,50	10,00	-3,00	37,5%
GIP	0,00	0,00	0,50	1,50	1,50	+ 1,50	5,6%
Total	30,89	30,11	30,73	32,48	26,66	-4,23	

Source : GIP Cuisine publique de Cognac

En 2014, la catégorie C représentait plus de 83 % des ETP.

¹¹ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Tableau 26. Equivalents temps plein par catégorie

	2010	2011	2012	2013	2014	Proportion en 2014
Catégorie A	0,00	0,01	0,57	1,00	1,00	3,75 %
Catégorie B	1,83	3,00	1,67	2,00	3,50	13,13 %
Catégorie C	29,06	27,10	28,49	29,48	22,16	83,12 %
Total	30,89	30,11	30,73	32,48	26,66	100,00 %

Source : GIP Cuisine publique de Cognac

6.2. LES FONCTIONS SUPPORT CONFIEES A D'AUTRES STRUCTURES

6.2.1. Le service informatique du GIP

A compter de 2011, le centre hospitalier intercommunal du pays de Cognac a pris en charge l'informatique du groupement. En plus de la mise à disposition d'un agent à mi-temps, l'hôpital assure l'acquisition des périphériques, le renouvellement des ordinateurs, l'hébergement de la messagerie et l'abonnement de la ligne SDSL¹². Ces contributions ont fait l'objet d'un premier avenant au règlement financier en date du 18 novembre 2011 avec prise d'effet au 1^{er} novembre 2011, et d'un second avenant également numéroté « un », du 7 juin 2013, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2013.

Le coût de cette prestation, facturée annuellement 21 600 € révisable chaque 1^{er} janvier sur la base de l'indice Syntec, comprend le coût d'un agent à mi-temps (chiffré 19 000 €) ainsi que l'acquisition des périphériques (mémoires, cartes-mères, alimentations électriques, câbles Ethernet, écrans), le renouvellement des ordinateurs et l'hébergement de la messagerie. Il ne comprend pas l'achat des licences informatiques, les amortissements liés à l'acquisition du matériel, le coût de l'abonnement de la ligne SDSL ainsi que les abonnements et consommations téléphoniques.

Il n'existe pas de ratio ou de formule susceptible de calculer la quotité de travail du personnel informaticien d'une structure. Néanmoins, l'affectation d'un agent à mi-temps pour un organisme qui compte 35 personnes occupées principalement à la production de repas, semble quelque peu surévaluée. Une analyse des besoins sur une année pleine, afin d'estimer le nombre d'heures de travail nécessaires pour couvrir les demandes du GIP, permettrait sans doute de mieux appréhender le temps de travail nécessaire pour répondre aux besoins du groupement.

En réponse aux observations provisoires, l'hôpital fait valoir qu'il a dû mettre en place un service opérationnel multi sites et que la prestation comprend également la prise en charge des pannes de matériel et des conseils en matière d'investissement.

6.2.2. Le service diététique du GIP

Le CHIPC assure également le service diététique de la cuisine depuis le 1^{er} janvier 2014, selon des modalités fixées à l'avenant n°2 au règlement financier signé le 10 octobre 2014, approuvé par la délibération du conseil d'administration du groupement le 10 septembre 2014.

Trois diététiciennes interviennent à tour de rôle pour la cuisine publique durant une demi-journée de trois heures du lundi au vendredi, dont deux demi-journées sur le site du GIP, soit 15 heures par semaine pour

¹² SDSL : symmetric digital subscriber line ou ligne d'abonné numérique à débit symétrique.

assurer notamment les missions de participation à l'élaboration des menus, de validation de la qualité des produits avant leur achat et de participation aux choix des produits.

Le CHIPC facture cette prestation 19 263 € par an, révisables chaque 1^{er} janvier en fonction de l'évolution du point d'indice brut. Ce montant équivaut au « *temps agent nécessaire estimé à un mi-temps* », (soit 17 heures 30 par semaine) selon l'avenant n°2.

La différence entre les 15 heures de travail hebdomadaires effectuées par le service diététique et les 17 heures 30 remboursées au CHIPC s'explique, selon l'ordonnateur, par le fait qu'il s'agit d'un « *temps systématique de travail de 3 heures par jour* » hors congés et maladie, ce qui nécessite un ratio d'environ 1,2 agent par poste.

6.2.3. *Le service marchés publics du GIP*

La ville de Cognac assure le service des marchés publics pour le compte du groupement. Le 8 juillet 2013, une convention de prestations de services d'administration des marchés publics a été signée entre la ville de Cognac et le GIP. Entérinée par le conseil d'administration du 20 novembre 2013, elle prend effet à compter du 1^{er} août 2012, soit près de 16 mois plus tôt, pour une durée de cinq ans. La participation versée par le GIP au titre de cette prestation est basée sur le coût horaire de travail d'un attaché territorial et d'un rédacteur-chef territorial, fixé annuellement par délibération du conseil municipal de la ville de Cognac (respectivement 44 € et 27 € en 2013).

6.2.4. *L'externalisation de la paie du personnel GIP*

Par un contrat (non daté) qui prend effet le 1^{er} juin 2013, le groupement a externalisé le traitement de la paie ainsi que l'ensemble des tâches liées pour les agents recrutés directement. Compte tenu du faible nombre d'agents sous statut GIP, le coût de cette prestation est demeuré modeste en 2013 (721,55 €) et en 2014 (240,00 €).

6.3. LE TEMPS DE TRAVAIL ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL

6.3.1. *Le temps de travail et de repos*

D'après le règlement intérieur du personnel de 2010 et conformément à la réglementation, le temps de travail annuel du personnel mis à disposition est de 1 607 heures, ramené à 1 582 heures pour les agents hospitaliers qui effectuent 10 à 19 dimanches ou jours fériés et 1 568 heures pour ceux qui en réalisent au moins 20.

Les agents mis à disposition du GIP travaillent 37 heures 40 par semaine réparties sur sept jours pour les hospitaliers et du lundi au vendredi pour les agents territoriaux, ce qui génère 15 jours annuels de congés au titre de l'ARTT.

Le temps de travail des agents sous contrat GIP est fixé à 35 heures par semaine, ce qui n'engendre pas de jours d'ARTT (à l'exception du directeur). Selon un calcul effectué par la direction, leur temps de travail annuel est évalué à 1 625 heures. Cependant, ce total s'écartant de la durée légale annuelle du travail, il conviendrait de tenir le décompte annuel des heures effectivement réalisées par ces agents.

La base du nombre de congés annuels est de 25 jours pour tous. Toutefois, des congés « hors période » et « de fractionnement » s'y ajoutent pour les agents hospitaliers. Parallèlement, les agents de la ville bénéficient

de congés « hors période », « ancienneté » et « médaille », ce qui les place potentiellement dans la situation plus avantageuse en ce qui concerne de nombre de jours de congés .

La coexistence de multiples statuts avec des droits à congés différents peut engendrer des difficultés en termes de gestion et d'organisation du travail même si, jusqu'à présent, le directeur estime que cette situation n'a pas été la source de dysfonctionnement.

Tableau 27. Le temps de travail et de repos

	Agents mis à disposition		Agents GIP	
	Agents hospitaliers	Agents territoriaux	Agents	Directeur
Organisation hebdomadaire	37 h 40 sur 7 jours	37 h 40 du lundi au vendredi	35 h du lundi au vendredi	39 h du lundi au vendredi
Temps de travail annuel	1607 h ramenées à 1582 h ou 1568 h en cas de dimanches ou fériés travaillés	1 607 h	1 625 h (calculé selon la direction)	1 607 h
Congés annuels	25	25	25	25
Congés annuels hors période	2	2		
Congé fractionnement	1			
Congés annuels ancienneté		de 0 à 4		
Congés annuels médaille		de 0 à 3		
Nombre total de jours de congés annuels	de 25 à 28	de 25 à 34	25	25
Jours ARTT	15	15	0	22
Nombre annuel total de jours de repos	de 40 à 43	de 40 à 49	25	47

Source : règlement intérieur complété par les réponses du GIP

Le temps de repas pris sur place, dans un local mis à disposition des personnels, d'une durée de 30 minutes, est compris dans la journée de travail. Il se substitue à la pause de 20 minutes accordée aux personnes qui effectuent un travail de plus de six heures consécutives.

6.3.2. L'absence d'annualisation du temps de travail

L'activité du groupement, qui livre les cantines, est en partie soumise aux périodes des vacances scolaires. De ce fait, il pourrait être envisagé une annualisation du temps de travail passant par une modulation de la durée de service hebdomadaire en fonction de l'activité de la cuisine.

Cette option n'est, toutefois, pas envisagée actuellement par le groupement car, selon la direction, les périodes de diminution de l'activité sont mises à profit pour accorder les congés au personnel.

6.3.3. Les heures supplémentaires

Le règlement intérieur du personnel précise que la réalisation d'heures supplémentaires doit rester exceptionnelle. La règle qui prévaut est leur récupération. Les agents municipaux ont la possibilité de travailler les samedis et dimanches (la cuisine relais hospitalière fonctionne sept jours sur sept). Dans ce cas, ils bénéficient du paiement des heures supplémentaires effectuées, sauf demande contraire.

En moyenne sur la période 2010-2014, le coût annuel des heures supplémentaires représente 6 329 € pour 405 heures réalisées, soit environ 0,25 ETP. La quasi-totalité des heures supplémentaires payées le sont aux agents de la ville.

Tableau 28. Heures supplémentaires

		2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2010 -14
Hospitaliers	Nbre d'HS réalisées et payées	103,00	13,00	36,00			30
	Coût en €	1 489,72	187,98	497,16			435
Territoriaux	Nbre d'HS réalisées et payées	667,70	181,00	233,00	550,55	239,50	374
	Coût en €	9 514,17	2 700,78	3 481,95	9 224,43	4 547,74	5 894
GIP	Nbre d'HS réalisées et payées						0
Total	Nbre d'HS réalisées et payées	770,70	194,00	269,00	550,55	239,50	405
	Coût en €	11 003,89	2 888,76	3 979,11	9 224,43	4 547,74	6 329

Source : GIP Cuisine publique de Cognac

6.3.4. L'absentéisme pour maladie ordinaire

En moyenne au cours de la période 2010 à 2014, le groupement a enregistré 482 jours d'absence par an pour maladie ordinaire, soit 16 jours par ETP, toutes catégories de personnel confondues. Alors que les ETP mis à disposition par le centre hospitalier s'absentent en moyenne 12,3 jours par an, un ETP originaire de la ville de Cognac s'absente, en moyenne, 21,6 jours annuellement, soit 9,3 jours de plus.

Tableau 29. Absentéisme pour maladie ordinaire

Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire							
Statuts		2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2010-2014
Hospitaliers	Nombre total	131	154	30	378	304	199,4
	Par ETP	7,3	9,0	2,0	22,9	20,1	12,3
Territoriaux	Nombre total	385	255	366	194	212	282,4
	Par ETP	29,6	19,6	24,4	13,4	21,2	21,6
GIP	Nombre total	0	0	0	0	0	0,0
Total	Nombre total	516	409	396	572	516	481,8
	Par ETP	16,7	13,6	12,9	17,6	19,4	16,0

Source : éléments de réponse GIP

Les 482 jours d'absence pour maladie ordinaire enregistrés, en moyenne sur la période 2010-2014, représentent le temps de travail annuel de 2 ETP¹³, soit une dépense d'environ 76,7 k€¹⁴.

¹³ Calcul effectué sur la base de 229 jours de travail annuel.

¹⁴ Calcul effectué sur la base d'un coût de 38 325 € par ETP mis à disposition.

6.4. LE DIALOGUE SOCIAL

6.4.1. *Les instances de concertation et de négociation*

Le décret n°2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des GIP, indique quelles sont les règles de dialogue social propres aux groupements.

L'article 27 du texte prévoit la possibilité de créer un CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Toutefois, en l'absence de CHSCT, le comité technique est compétent pour émettre un avis sur les questions et projets de textes relatifs à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail.

L'article 18 concerne l'instauration dans chaque GIP d'une commission consultative paritaire compétente pour les personnels propres recrutés directement par le groupement. Cet article précise que la commission est créée dans les conditions prévues à l'article 1-2 du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat. Cependant, il apparaît que ces dispositions sont difficilement transposables dans le cas d'un GIP qui compte peu d'agents propres au groupement, comme c'est le cas à Cognac. C'est pourquoi, le deuxième alinéa indique que « *lorsque les effectifs d'agents contractuels d'un établissement sont insuffisants pour permettre la constitution d'une commission consultative paritaire en son sein, la situation des personnels concernés est examinée par une commission consultative paritaire du département ministériel correspondant désignée par arrêté du ministre intéressé.* »

Le règlement intérieur du personnel du groupement Cuisine publique de Cognac précise qu'un comité consultatif non paritaire est instauré au sein du GIP. Le groupement est représenté par le président, le vice-président ou leurs représentants, le directeur du GIP et son adjoint. Les représentants du personnel sont au nombre de six : trois représentants des agents municipaux et trois représentants des agents hospitaliers, désignés respectivement par les organisations syndicales représentées au CTP (comité technique paritaire) et au CTE (comité technique d'établissement) des établissements fondateurs.

Ce comité consultatif est chargé de donner un avis sur toutes les questions liées à l'organisation du travail, à l'hygiène, la sécurité, les conditions de travail, la formation et le règlement intérieur. Il se réunit au moins trois fois par an sur convocation du directeur. Cette instance joue donc un rôle équivalent à celui normalement dévolu au comité technique mentionné dans le décret du 5 avril 2013.

D'après les éléments apportés par le groupement, il n'est pas possible de déterminer si le comité consultatif s'est réuni en 2010 et 2011. Quatre réunions ont été organisées en 2012, une seule en 2013, tout comme en 2014, contrairement aux dispositions du règlement intérieur du personnel qui prévoit au moins trois réunions annuelles.

Par ailleurs, il conviendrait de se conformer aux dispositions du décret n°2013-292 concernant le mode de désignation des représentants du personnel qui stipule que ces derniers sont élus au scrutin de sigle¹⁵. Afin d'obtenir toutes les informations nécessaires à l'organisation du scrutin, le groupement pourrait utilement prendre attache auprès des services des ressources humaines de la ville et de l'hôpital.

¹⁵ Dans ce type de scrutin les électeurs votent pour le sigle d'une organisation syndicale. Les voix obtenues par l'organisation syndicale déterminent alors le nombre de sièges qui lui revient pour lesquels elle désigne librement les titulaires et suppléants.

6.4.2. Les documents d'information

L'article 13 de la convention constitutive du GIP précise que le directeur élabore un rapport annuel retraçant l'activité du groupement, soumis au conseil d'administration.

Par ailleurs, en application de l'article 17 du décret n°2013-292 du 5 avril 2013, un bilan social annuel doit être établi. Le comité technique en reçoit communication et débat du bilan social du groupement. Il indique les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose le groupement et comprend toute information utile eu égard aux compétences du comité technique.

Il a été constaté que les rapports et les bilans sociaux annuels n'avaient pas été élaborés au cours de la période examinée.

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1. CADRE GENERAL DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La convention constitutive du GIP précise dans son article 19 que les achats de biens et services auxquels procède le groupement sont soumis au code des marchés publics. Selon ce document, la commission d'appel d'offres (CAO) est composée de trois membres et trois suppléants : le président du GIP ou son représentant, président de la CAO, et deux administrateurs désignés par le conseil d'administration pour trois ans. Assistent également à la CAO le directeur du GIP ainsi que les membres visés par le code des marchés publics.

Or, dans sa séance du 13 juillet 2010, le conseil d'administration du GIP a désigné trois membres titulaires et trois suppléants de la CAO : il s'agit d'un titulaire et d'un suppléant par organisme membre du GIP (ville, CCAS et CHI). Bien que le mandat soit de trois ans, le conseil d'administration a procédé à une nouvelle désignation de la CAO le 17 octobre 2012 en raison de l'absence répétée de l'un des membres. La constitution des deux CAO de la période ne respecte pas l'article 19 de la convention constitutive du groupement selon lequel, en plus du président du conseil d'administration, membre de droit, seuls deux administrateurs titulaires et trois suppléants sont nommés. Dans les faits, quatre personnes sont appelées à siéger au sein de la commission d'appel d'offres au lieu de trois prévues par la convention constitutive¹⁶.

Le 8 juillet 2013, une convention de prestations de services d'administration des marchés publics a été signée entre la ville de Cognac et le GIP. Entérinée par le conseil d'administration du 20 novembre 2013, elle prend effet à compter du 1^{er} août 2012 pour une durée de cinq ans. L'effet rétroactif est justifié par la volonté de la commune de se faire « rembourser » les missions réalisées par ses services entre le 1^{er} août 2012 et le 1^{er} janvier 2013 liées au marché de location et d'entretien de longue durée du véhicule réfrigéré (1 344 €). Le directeur du GIP établit les cahiers des charges techniques et analyse les offres. Le service des marchés publics de la ville de Cognac est chargé d'établir les pièces administratives, de publier les marchés, de réceptionner les offres, d'organiser les CAO, de rédiger les courriers aux entreprises non retenues et de notifier les marchés. Il assure également les reconductions.

Le GIP dispose d'un règlement de la commande publique, non daté, mais postérieur au décret n°2013-1259 du 27 décembre 2013 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique.

¹⁶ Exemple : CAO des 9/11/2012, 7/12/2012, 8/04/2015

7.2. LES ACHATS DU GIP ENTRE 2010 ET 2012

Jusqu'à fin 2012, le groupement procédait à l'ensemble de ses achats sans respecter le code des marchés publics auquel il est pourtant assujéti. Depuis 2013, une mise en concurrence partielle après la publication d'appel à concurrence a été organisée mais seulement pour certains lots de produits.

7.2.1. Le recours à un intermédiaire « facilitateur »

Le 3 mai 2011, le directeur du GIP a signé une convention d'affiliation globalisée avec la société AGAP'pro qu'il mandate « pour la négociation de conditions d'achat des produits auprès des fournisseurs » et l'autorise à se « prévaloir auprès des industriels et des distributeurs du volume d'achat » qu'il représente « afin de négocier des accords de coopération objet de sa rémunération ». Il s'agit d'un document très succinct d'une seule page. Cette société met « gracieusement » à disposition de ses clients une application informatique d'aide à la passation des commandes.

AGAP'pro permet aux établissements de choisir entre la facturation établie par le fournisseur, option retenue par le GIP, ou la facturation globalisée mensuelle pour l'ensemble des achats, modalité finalement écartée par le groupement.

Au milieu de l'année 2013, une « convention d'affiliation simplifiée » non datée a été signée entre le GIP et AGAP'pro, avec prise d'effet au 1^{er} avril 2012. Son objet est de faire bénéficier le GIP d'une « rétribution » de 2 % du chiffre d'affaires négocié par la société pour le compte du GIP, « en contrepartie de l'expertise apportée ». Cette rétribution a permis au GIP d'inscrire une recette de 11 854,14 € en 2013 au titre de l'exercice 2012 et de 13 537,18 € en 2014 au titre de l'exercice 2013.

7.2.2. L'absence de respect du code des marchés publics

Les acheteurs publics peuvent, en application du code des marchés publics (CMP), décider ne pas procéder eux-mêmes aux passations des marchés, mais de recourir soit à une centrale d'achat, soit à un groupement d'achat. Dès lors que la centrale d'achat respecte les règles de publicité et de mise en concurrence imposées par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, la personne publique qui recourt à une centrale d'achat pour l'acquisition de fournitures ou de services est considérée comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence¹⁷.

Selon l'article 9 du code, une centrale d'achat est un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 qui acquiert des fournitures ou des services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ou passe des marchés publics ou conclut des accords-cadres de travaux, fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs.

Le GIP a choisi de recourir à AGAP'pro, société privée qui offre une prestation de service à ses « affiliés » en leur permettant d'utiliser un logiciel d'optimisation des commandes et de passer commande auprès des

¹⁷ Article 31 du code des marchés publics 2006 : « Le pouvoir adjudicateur qui recourt à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou pour l'acquisition de fournitures ou de services est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour autant que la centrale d'achat est soumise, pour la totalité de ses achats, aux dispositions du présent code ou de l'ordonnance du 6 juin 2005 susmentionnée. »

fournisseurs référencés. AGAP'pro est rémunérée par les fournisseurs. Cette société, qui se présente comme une centrale d'achat, annonce respecter « le principe du code des marchés publics » et réaliser « ses consultations fournisseurs selon le décret relatif au guide achat des bonnes pratiques du code des marchés publics pour ses achats en marchés »¹⁸.

Toutefois, le respect des principes du code des marchés publics et du guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics ne signifie pas pour autant le respect dudit code.

La société AGAP'pro ne répond pas à la définition du pouvoir adjudicateur¹⁹ et ne saurait être considérée comme une centrale d'achat au sens du code des marchés publics. Par conséquent, le GIP ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 31 du CMP qui permet aux personnes publiques de respecter leurs obligations de publicité et de mise en concurrence en ayant recours à une centrale d'achat. Le groupement n'a donc pas respecté les obligations du code des marchés publics auquel il est assujéti pour les achats notamment de denrées alimentaires et d'emballages et conditionnements, pour des montants annuels moyens respectivement de 1 160 k€ et 60 k€.

Tableau 30. Postes de dépenses de fonctionnement les plus importants

En €

		2010 (juin à décembre)	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2011-2014
c/ 6011	Achats stockés Alimentation	610 898,35	1 131 200,23	1 219 576,32	1 188 612,10	1 100 341,90	1 159 932,64
c/ 6012	Achats stockés Emballages et conditionnements	23 954,03	69 195,88	64 863,18	56 057,69	50 319,88	60 109,16

Source : comptes financiers

7.3. LES ACHATS DU GIP A COMPTER DE 2013

Des améliorations en matière de mise en concurrence ont été introduites suite au changement de direction en 2012 et grâce à l'appui du service des marchés publics de la ville de Cognac. Ces démarches montrent une volonté de sécurisation de la procédure de l'achat public.

Le GIP a conclu deux marchés qui prennent effet au 1er janvier 2013 selon la procédure de l'accord cadre multi-attributaires, par appel d'offres ouvert.

Le premier est composé de douze lots pour la fourniture et la livraison de denrées alimentaires, en grande partie constituées de produits frais. Le second est divisé en trois lots pour la fourniture et la livraison de produits en matière plastique. Trois fournisseurs sont retenus pour chaque lot, sans montant minimum ni maximum. Ces marchés sont conclus pour un an reconductible trois fois.

L'approvisionnement en pains et viennoiseries qui était réalisé directement auprès d'un boulanger local sans mise en concurrence au cours de la période mi-2010 à 2014, a fait l'objet d'un marché public à procédure

¹⁸ Source : www.agap-pro.com , menu Achats.

¹⁹ Cf. : *Les pouvoirs adjudicateurs*, fiches techniques de l'espace marchés publics, DAJ (direction des affaires juridiques) du ministère de l'économie, www.economie.gouv.fr .

adaptée à compter du 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un marché à bons de commandes de fournitures composé de deux lots, le premier pour le CHIP de Cognac, le second pour les autres structures, conclu pour un an reconductible deux fois.

Par un avis en date du 9 janvier 2015 paru au BOAMP, au JOUE et au Moniteur, une procédure d'appel d'offres ouvert a été engagée pour une prestation de gestion d'achat personnalisé et de livraison de denrées alimentaires. Il s'agissait d'un marché de services à bons de commande auquel était associé un logiciel de commandes fourni par le prestataire, à lot unique, d'une durée d'un an reconductible deux fois.

La commission d'appel d'offres réunie le 8 avril 2015 a proposé de déclarer la procédure sans suite pour motif d'intérêt général, comme le permet l'article 59 – IV du code des marchés publics : « *A tout moment, la procédure peut être déclarée sans suite pour des motifs d'intérêt général. Les candidats en sont informés.* » En effet, selon la CAO, l'évolution du besoin nécessite une nouvelle définition du dossier de consultation des entreprises, ce qui constitue un motif d'intérêt général.

Le président du GIP, dans une décision n°03-2015 signée le 29 avril 2015, a déclaré la procédure sans suite. Trois entreprises ayant remis une offre ont été informées.

La décision de déclaration sans suite pour motif d'intérêt général appartient au représentant du pouvoir adjudicateur et constitue un élément de régularité. Dans une réponse ²⁰ à une question écrite portant sur les motifs dits « d'intérêt général », le ministère de l'économie et des finances a précisé que les motifs susceptibles d'être invoqués pour déclarer un marché sans suite peuvent être aussi bien d'ordre économique, juridique ou technique que résulter d'un choix de gestion de la personne publique. La déclaration sans suite peut également trouver son fondement dans la disparition du besoin de la personne publique. Cependant, l'abandon de la procédure ne doit pas être généré par une mauvaise appréhension de ses besoins par le pouvoir adjudicateur.

Le motif d'intérêt général invoqué par le président du GIP est « *une évolution du besoin* » qui « *nécessite une nouvelle définition du dossier de consultation des entreprises* ». Dans la mesure où il est peu probable que le besoin du GIP ait évolué fortement entre la date de la publication des avis d'appel d'offres le 9 janvier 2015 et la réunion de la CAO le 8 avril 2015, le fondement de la déclaration sans suite du marché public s'explique par une mauvaise appréhension de ses besoins par le groupement. De ce fait, la décision de déclaration sans suite ne semble pas reposer sur un réel motif d'intérêt général.

Malgré les améliorations récemment constatées, le GIP ne respecte toujours pas les dispositions du code des marchés pour l'achat de certains produits non compris dans les appels d'offres de 2012. Il est donc impératif qu'il se conforme à la réglementation en vigueur, soit directement en procédant à une mise en concurrence de ses fournisseurs, soit en intégrant un groupement de commande où en faisant appel à une centrale d'achat conforme à la définition des articles 9 et 31 du code.

²⁰ Réponse publiée au JO le 30 octobre 2012 page 6153 à la question écrite de Mme Marie-Jo Zimmermann n°3068 publiée au JO le 14 août 2012 page 4738.