

**RAPPORT SPECIAL DE LA COUR DES COMPTES
relatif aux RESTAURANTS, CANTINES, CAFETERIAS ET
GROUPEMENTS D'ACHAT**

Observations, articles 78 septimo CECA, 206 bis CEE et 180 bis CEEA
Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes en sa réunion du 18 mai 1983, en application des articles 78 septimo CECA, 206 bis CEE et 180 bis CEEA. Auparavant, le 23 février 1983, il avait été transmis, pour commentaire, aux différentes institutions communautaires dont les réponses figurent en annexe.

Table des matières

1. Introduction et synthèse	1
1.1. Introduction	1
1.2. Résumé des principales observations	3
2. Principes généraux	4
2.1. Cadre juridique	4
2.2. Crédits budgétaires	4
2.3. Statut juridique des exploitations	7
3. Restaurants, cantines et cafétérias	8
3.1. Aspects sociaux	8
3.2. Aspects administratifs	9
3.2.1. Application des dispositions relatives au personnel	9
3.2.2. Application du règlement financier	10
3.2.3. Contrôle interne	11
3.3. Aspects commerciaux	12
3.3.1. Contrôle des bilans	12
3.3.2. Analyse des résultats d'exploitation	13
3.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation	14
3.3.2.2. Prix de revient et recettes d'exploitation	16
3.3.2.3. Fixation des prix	18
3.3.2.4. Coût des produits utilisés	19
3.3.2.5. Dépenses de personnel	21
3.3.2.6. Rendement	24
3.3.2.7. Résultats globaux de l'analyse comparative des différentes exploitations	26
4. Les groupements d'achat	28
4.1. Aspects sociaux	28
4.2. Aspects administratifs	28
4.2.1. Application des dispositions relatives au personnel	28
4.2.2. Application du règlement financier	29
4.2.3. Contrôle interne	29

4.3. Aspects commerciaux	30
4.3.1. Analyse des bilans	30
4.3.2. Analyse des résultats d'exploitation	31
4.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation	31
4.3.2.2. Marges bénéficiaires brutes	31
4.3.2.3. Dépenses de personnel et rendement	33
4.4. Le groupement d'achat du Conseil	34
4.4.1. Contrôle interne	34
4.4.2. Analyse des résultats d'exploitation	35
4.4.2.1. Principales données d'exploitation	35
4.4.2.2. Marges bénéficiaires brutes	37
4.4.2.3. Dépenses de personnel et rendement	39
5. Recommandations	39

1 1. INTRODUCTION ET SYNTHESE

2 1.1. Introduction

Le présent rapport a trait aux restaurants, cantines, cafétérias et groupements d'achat des fonctionnaires dépensant des différentes institutions des Communautés.

Lorsqu'ils ne sont pas gérés par des particuliers, ce sont des services en régie directe relevant de l'administration de chacune des institutions.

1.1.1. A l'époque de l'enquête, il existait 3 restaurants, 9 cantines ainsi que 16 bars et cafétérias ##Footnote 1: Le tableau 1, annexe I présente une liste détaillée.##.

Le terme restaurants désigne les établissements de restauration avec service à table. Les cantines sont essentiellement des restaurants en libre service. En outre, il existe aussi divers bars et cafétérias où l'on sert du café, des pâtisseries, des sandwiches et des rafraîchissements.

L'enquête s'est attachée tout particulièrement aux restaurants cantines et cafétérias du Parlement européen, du Conseil, de la Commission (à Bruxelles et à Luxembourg), du Comité économique et social, de la Cour de justice et du Centre commun de recherches d'Ispra.

En revanche, elle ne s'est pas arrêtée aux cantines des centres communs de recherches de Karlsruhe, Petten et Geel, car il s'agit d'exploitations rattachées à des administrations nationales.

La Cour des comptes n'a pas de cantine en propre : son personnel a cependant accès à la cantine de la Commission, c'est-à-dire au Foyer , à Luxembourg. L'enquête laisse de côté les restaurants, cantines et cafétérias du Parlement européen à Bruxelles et à Strasbourg, gérés par des particuliers, ainsi que la cantine de la Cour de justice des Communautés européennes dont la gestion a été confiée entre-temps à des particuliers. Leur durée d'existence a été trop courte

pour que l'on puisse obtenir des informations fiables et comparables avec les résultats de l'examen de l'exercice 1980 des autres restaurants, cantines et cafétérias.

1.1.2. En outre, les groupements d'achat des fonctionnaires du Parlement européen à Luxembourg, du Conseil à Bruxelles et de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg ont été soumis au contrôle.

1.1.3. Le présent rapport comprend trois parties. La première est consacrée à des généralités. La seconde traite de la situation des cantines et des restaurants sous l'angle social, administratif et commercial. La troisième énonce des observations relatives aux groupements d'achat des fonctionnaires.

2 1.2. Résumé des principales observations

-- Les subventions afférentes aux dépenses de personnel et de fonctionnement octroyées par les institutions à charge des crédits budgétaires pour les restaurants, cantines, cafétérias, et groupements d'achat, qui se sont élevées à environ 6,6 millions d'Ecus au cours de l'exercice 1980, n'ont été inscrites qu'à hauteur de 0,9 million d'Ecus comme dépenses à caractère social. L'identification budgétaire actuelle manque de transparence. (2.2.).

-- Plusieurs activités afférentes aux restaurants, cantines et cafétérias sont contestables du point de vue social. (3.1.).

-- La pratique suivie par plusieurs institutions, qui consiste à titulariser les agents locaux dans ces services paraît contestable tant du point de vue juridique qu'économique. (3.2.1. et 4.2.1.)

-- Les cantines, restaurants, cafétérias et groupements d'achat fonctionnent sans aucun règlement financier. La consolidation des bilans, telle qu'elle est prévue par l'article 76 du règlement financier, n'a pas lieu. (3.2.2. et 4.2.2.)

-- Les opérations commerciales font rarement l'objet d'un contrôle interne efficace. (3.2.3 et 4.2.3)

-- En prenant en compte les dépenses afférentes aux restaurants, cantines et cafétérias mises à la charge du budget général il s'avère qu'en 1980 des subventions budgétaires de 4,8 millions d'Ecus ont été nécessaires pour le fonctionnement de ces services. (3.3.2.1.)

-- Les résultats d'exploitation des cantines, restaurants et cafétérias ne sont pas satisfaisants, notamment à cause de l'insuffisance des prix fixés et de l'importance des dépenses de personnel, en bonne partie imputable à un effectif pléthorique. (3.3.2.6.)

-- L'existence de groupements d'achat des fonctionnaires, exploités en régie par les institutions des Communautés européennes et non par des particuliers, est à mettre en doute. Les subventions accordées au cours de l'exercice 1980 à la charge des crédits budgétaires pour un montant d'environ 1 million d'Ecus, ne sont pas fondées. (4.1.)

-- Les groupements d'achat des fonctionnaires ont été subventionnés sans base

juridique pour un montant de 0,8 million d'Ecus au cours de l'exercice 1980, si l'on tient compte des dépenses de personnel et de fonctionnement mises à la charge des crédits budgétaires. (4.3.2.1.)

-- La fermeture du groupement d'achat du Conseil résulte d'une gestion défectueuse et laxiste. (4.4.)

1 2. PRINCIPES GENERAUX

2 2.1. Cadre juridique

La lecture de l'article 9 troisième alinéa du statut des fonctionnaires **Footnote 1**: Le comité du personnel participe à la gestion et au contrôle des organes à caractère social créés par l'institution dans l'intérêt du personnel **Footnote 2**: Depuis l'introduction de la nouvelle nomenclature budgétaire pour l'exercice 1982, les dépenses de service social sont inscrites aux chapitres 1.4. et 1.6. **Footnote 3** du budget général.

2 2.2. Crédits budgétaires

2.2.1. L'article 1.4.2. du budget général, constitué d'une seule ligne budgétaire, prévoit des crédits affectés à l'installation et au fonctionnement des restaurants, cantines et cafétérias. Les crédits qui y figurent ont atteint un volume total de 570 150 Ecus au cours de l'exercice 1980, montant réparti entre les institutions de la façon suivante :

Tableau 1 : -- Ventilation par institution des crédits relatifs aux restaurants, cantines et cafétérias (art. 1.4.2.) en Ecus

Outre les crédits d'un montant de 0,6 million d'Ecus pour les restaurants, cantines et cafétérias qui figurent à l'article 1.4.2. du budget général, les exploitations susmentionnées ont reçu au cours du seul exercice 1980 une subvention supplémentaire de près de 5 millions d'Ecus à une multitude de postes des titres 1 et 2 du budget général. Ainsi, les institutions ont supporté la totalité des frais de location pour un montant d'environ 1,2 million d'Ecus, les frais de fonctionnement courants tels que l'eau, l'électricité, le chauffage etc. pour un montant d'environ 350 000 Ecus et la majeure partie des dépenses de personnel pour un montant d'environ 3,2 millions d'Ecus.

Le tableau ci-après indique les dépenses de personnel relatives aux restaurants, cantines et cafétérias prises en charge par les institutions. Il donne en même temps les taux de subvention résultant du rapport entre les bénéficiaires commerciaux et les dépenses de personnel supportées par les institutions.

##Tableau 2 : -- Proportion des dépenses de personnel à charge des institutions (1980).##

2.2.2. Les crédits affectés au fonctionnement des groupements d'achat des fonctionnaires ne sont prévus expressément ni au chapitre 1.4. Dépenses de services sociaux du budget ni à aucun autre poste budgétaire. Les groupements d'achat obtiennent néanmoins d'importantes allocations financières à la charge des titres 1 et 2 du budget général du fait de la prise en charge des frais de personnel, de location et autres dépenses de fonctionnement. Ainsi, en 1980, pour les trois groupements d'achat du Parlement et de la Commission, les dépenses totales de location, d'un montant de 370 000 Ecus environ, les dépenses courantes de fonctionnement telles que l'eau, l'électricité, le chauffage, etc., d'un montant de 110 000 Ecus environ, ainsi que la moitié des dépenses de personnel, d'un montant de 500 000 Ecus environ ont été couvertes par des crédits budgétaires.

2.2.3. Au cours de l'exercice 1980, un montant total d'environ 355 000 Ecus, ##Footnote 1: Octroyé sur la base du plan financier JO no L 242 du 15.09.1980## dont 60000 Ecus reviennent au Centre commun de recherches d'Ispra, a été affecté au fonctionnement de services sociaux auprès des centres communs de recherches, à la charge du titre 3, chapitre 3.3 Dépenses de recherches et d'investissement . Les 295 000 Ecus restants ont été utilisés par les autres centres de recherches notamment sous forme de subventions pour repas.

2 2.3. Statut juridique des exploitations

Pour autant qu'ils ne soient pas gérés par des particuliers, les restaurants, cantines, cafétérias et groupements d'achat des fonctionnaires sont des services en régie directe de chacune des institutions. Ces services ne disposent d'aucune personnalité juridique propre et font, par conséquent, partie intégrante de leur institution.

Cette constatation entraîne en fait une double conclusion :

- l'institution gère le service en régie directe avec ses propres crédits et ses propres agents ;
- l'institution est responsable des préjudices inhérents au fonctionnement du service qu'elle gère elle-même.

1 3. RESTAURANTS, CANTINES ET CAFETERIAS

2 3.1. Aspects sociaux

A l'origine, les restaurants, les cantines et les cafétérias ont été instaurés afin de permettre aux agents de prendre leur repas de midi à proximité de leur lieu de travail, à un prix modique et sans perte de temps. Cette fonction des services de

restauration découle du souci que l'autorité doit avoir des conditions de vie et de travail de ses agents. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique courante dans les administrations et les entreprises des différents Etats membres.

Au fil du temps, les institutions ont sensiblement élargi le champ des activités des restaurants, cantines et cafétérias ##Footnote 1: Le tableau 1 de l'annexe I donne une répartition des activités des différentes institutions.## sans avoir précisé suffisamment la signification de l'expression aspect social et le genre de services sociaux susceptibles d'être subventionnés.

Ainsi, actuellement, en plus du repas de midi, ces exploitations offrent-elles également les services suivants :

- un repas du soir qu'il est possible de prendre après la fermeture des bureaux,
- l'accès aux cafétérias et bars pendant les heures de service,
- l'accès aux bars et clubs après les heures de service.
- l'utilisation des installations lors de réceptions à caractère officiel et lors de réceptions organisées à titre privé.

Par rapport à l'objectif premier qui était visé, le caractère social de ces activités est contestable. L'octroi de subventions sans justification appropriée ni inscription budgétaire des crédits n'est donc guère défendable ##Footnote 1: C'est ainsi, par exemple, qu'un repas du soir au Foyer de la Commission à Bruxelles bénéficie d'une subvention moyenne de 120 BFR et un repas de midi au restaurant de la Commission à Bruxelles d'une subvention de 126 BFR, alors que la subvention n'atteignait que 25 BFR par repas de midi à la cantine en libre service de la Commission à Bruxelles.##.

2 3.2. Aspects administratifs

3 3.2.1. Application des dispositions relatives au personnel

A l'origine, l'ensemble du personnel d'exploitation des cantines, restaurants et cafétérias ressortissait, dans toutes les institutions, au régime des agents locaux uniquement. Les modalités des contrats d'engagements des agents locaux sont régies par un règlement arrêté par chaque institution sur la base de la réglementation et des usages en vigueur, pour des activités comparables, au lieu d'affectation.

Depuis lors, la structure du personnel a cependant considérablement évolué dans les services de restauration de plusieurs institutions :

- au Parlement européen, tout le personnel des services en régie directe a été titularisé depuis janvier 1981 ;
- au Conseil également, le personnel d'exploitation est titularisé progressivement depuis 1981 ;
- au centre commun de recherches tout le personnel a désormais la qualité d'agent temporaire.

Seuls les restaurants, cantines et cafétérias de la Commission et du Comité économique et social continuent d'employer des agents locaux comme personnel

d'exploitation, conformément aux dispositions statutaires applicables en la matière.

A ce sujet, la Cour des comptes renvoie aux observations contenues dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1981 Footnote 1: JO no C 344 du 31.12.1982, observations selon lesquelles la titularisation des agents locaux employés par les services en régie directe est juridiquement contestable, étant donné que le Statut ne prévoit pas d'emplois pour ce genre d'activités. En outre, ces titularisations pourraient provoquer une augmentation des frais de personnel.

3 3.2.2. Application du règlement financier

Etant donné que d'une part les restaurants, cantines et cafétérias font partie intégrante de leurs institutions respectives et que d'autre part ils sont subventionnés au moyen de crédits budgétaires, ces services ont l'obligation de conformer leurs opérations financières aux dispositions du règlement financier Footnote 2: JO no L 356 du 31.12.1977.

Au moment du contrôle, la procédure n'était pas conforme aux dispositions du règlement financier et il n'existait aucun règlement financier interne régissant les opérations commerciales et financières des restaurants, cantines et cafétérias -- sauf au Comité économique et social.

Cette situation a eu pour conséquence que la comptabilité indépendante des services en régie directe n'avait aucun lien avec la comptabilité des différentes institutions.

La consolidation des bilans prévue à l'article 76 du règlement financier n'a pas non plus été opérée, de sorte que les actifs et les passifs des services en régie directe ne figurent pas dans les comptes des institutions ni, par conséquent, dans le bilan financier des Communautés européennes.

3 3.2.3. Contrôle interne

En raison de la non-application du règlement financier et de l'absence de dispositions financières obligatoires concernant la gestion des restaurants, cantines et cafétérias, un contrôle interne efficace fait souvent défaut.

Ainsi, pour toutes les institutions :

- l'adjudication des marchés de fournitures s'effectue sans appel préalable à la concurrence,
- Les commandes téléphoniques ne sont généralement pas confirmées par écrit,
- les factures sont souvent acquittées sans contrôle suffisant du bordereau de livraison,
- aucune exploitation ne dispose dans sa comptabilité d'un système intégré d'inventaire permanent des stocks, y compris en valeur,
- les frais d'exploitation ne sont comptabilisés que partiellement, étant donné que les dépenses de personnel et de fonctionnement assumées par les institutions à

charge du budget ne sont généralement pas prises en considération,
 -- le Parlement européen, le Centre commun de recherches d'Ispra et le Comité économique et social n'assurent pas toujours une séparation réglementaire des fonctions d'exploitation,
 -- sauf au Conseil et à la Commission, les entrées ne sont pas comparées avec les commandes,
 -- les relevés de caisse journaliers ne sont visés réglementairement que dans les services en régie directe du Centre commun de recherches d'Ispra.

2 3.3. Aspects commerciaux

3 3.3.1. Contrôle des bilans

Le contrôle des bilans ###Footnote 1: Les bilans des différents services en régie directe sont rassemblés à l'annexe II.## qui s'est limité essentiellement à l'étude de l'évolution des stocks, des soldes des comptes clients pour les ventes facturées, des soldes des comptes fournisseurs et des liquidités, amène la Cour à faire les observations suivantes :

- l'importance des stocks des exploitations du Parlement européen à Luxembourg et à Bruxelles ainsi que du Centre commun de recherches d'Ispra fait qu'avec une durée de 10 à 15 semaines, la rotation des stocks dépasse largement la rotation normale des stocks dans les établissements gastronomiques, où elle est de 4 semaines,
- l'acquittement des factures des restaurants, cantines et cafétérias relatives aux prestations de services lors de réunions et de réceptions organisées par les institutions n'a lieu que très tardivement, les retards atteignant jusqu'à 8 mois ###Footnote 2: Annexe I, tableau 2.##,
- les soldes des comptes fournisseurs restent dans les limites normales : le solde élevé auprès des services en régie directe du Parlement européen résulte d'achats relativement importants effectués en fin d'exercice,
- les taux de liquidité ###Footnote 1: Annexe III, tableau 1.## des restaurants, cantines et cafétérias du Parlement européen, du Centre commun de recherches d'Ispra, du Comité économique et social et de la Cour de justice se situent largement au delà d'un taux de liquidité normal de 100 % ; le taux de liquidité du complexe cantine et restaurant de la Commission à Bruxelles correspond à la norme, tandis que le taux de liquidité de l'exploitation de la Commission à Luxembourg accuse une légère insuffisance. Le taux de liquidité de l'exploitation gérée par le Conseil est particulièrement bas, ce qui s'explique par les pertes passées,
- toutes les exploitations disposent d'importants avoirs bancaires bien que certaines d'entre elles soient redevables envers les institutions de montants très élevés correspondant au paiement de dépenses de personnel.

3 3.3.2. Analyse des résultats d'exploitation

La Cour des comptes a analysé les résultats d'exploitation de tous les restaurants, cantines et cafétérias en régie directe. Les services en régie directe ont été inclus dans une étude comparative pour autant qu'ils disposaient de structures d'exploitation comparables.

Les services en régie directe et les activités ci-dessous n'ont pu être insérés dans l'étude comparative des résultats d'exploitation faute de posséder des structures d'exploitation analogues ; il s'agit :

- de la cafétéria du Parlement à Bruxelles,
- de la distribution de café, du Restaurant et du Bar Europa-Club de la Commission à Bruxelles,
- de la petite Mensa du Centre commun de recherches d'Ispra,
- de la cantine de la Cour de justice.

L'analyse comparative s'est donc limitée aux points suivants :

- Parlement : les cantines de Luxembourg pour l'ensemble de leurs activités
- Conseil : la cantine pour l'ensemble des ses activités,
- Commission/Bruxelles : la cantine en libre service, la Rotonde (cafétéria) et les réceptions dans les salons,
- Commission/Luxembourg : la cantine pour l'ensemble de ses activités,
- Centre commun de recherches d'Ispra : la cantine à l'exception de la petite Mensa,
- Comité économique et social : la cantine pour l'ensemble de ses activités.

4 3.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation

Au tableau 3 figurent les principales données d'exploitation relatives aux établissements susmentionnés.

##Tableau 3 : -- Indices de gestion des restaurants, cantines ##Footnote 1: à l'exception des services en régie directe exclus au point 3.3.2.## et cafétérias au cours de l'exercice 1980.##

Une simple lecture du tableau précédent montre :

- qu'il existe une grande différence d'une exploitation à l'autre au niveau des marges de bénéfice brut (ligne 3) ;
- qu'il a été nécessaire de subventionner les exploitations sur crédits budgétaires pour un montant total de 190 millions de BFR environ si l'on prend en compte toutes les dépenses de personnel et de fonctionnement (ligne 9) ;

Un rapprochement des différentes données fait également apparaître :

- qu'au Parlement européen et au Comité économique et social, l'effet positif que le niveau plus faible des dépenses de personnel supportées par la cantine aurait dû exercer sur les résultats d'exploitation est annulé par des prix de revient plus élevés,
- que les effectifs (lignes 12 et 13) et les dépenses de personnel y afférentes

(lignes 4 et 6) varient d'une institution à l'autre, par rapport aux recettes (ligne 1) et au nombre des repas servis (ligne 14).

4 3.3.2.2. Prix de revient et recettes d'exploitation

Le prix de revient des repas et des boissons dans les services en régie directe résulte de la somme du coût des produits, des dépenses d'infrastructure et des dépenses de personnel. Vu l'absence d'indications précises quant aux dépenses d'infrastructure des différents services en régie directe, le tableau 4 ci-dessous indique uniquement le prix de revient établi à partir de la somme des dépenses relatives aux produits utilisés et des dépenses de personnel par rapport aux recettes totales.

##Tableau 4 : -- Prix de revient par rapport aux recettes d'exploitation
##Footnote 1: à l'exception des services en régie directe exclus au point 3.3.2.##
(1980)##

Ce tableau montre qu'au Parlement européen, au Centre commun de recherches d'Ispra et au Comité économique et social le prix de revient par rapport aux recettes est sensiblement plus élevé qu'au Conseil et à la Commission à Bruxelles et à Luxembourg.

Les causes de cette situation sont multiples.

Il peut s'agir entre autres :

- de la fixation des prix,
- du coût des produits utilisés,
- des dépenses de personnel,
- du rendement.

4 3.3.2.3. Fixation des prix

La fixation des prix influence en permanence les recettes d'exploitation et devrait se fonder en principe sur des bases de calcul uniformes.

Vu l'absence de directives uniformes en matière de fixation des prix, les cantines des institutions proposent un repas principal à des prix complètement différents.

##Tableau 5 : -- Prix normaux et prix spéciaux d'un repas principal (1980)##

Comme l'indique le tableau 5, les prix normaux révèlent des différences atteignant jusqu'à 100% dans le cas du Centre commun de recherches d'Ispra. Le fait que le prix de revient y dépasse de plus de 300% les recettes d'exploitation ##Footnote 1: Voir point 3.3.2.2., tableau 4.## serait donc principalement imputable aux prix anormalement bas pratiqués par ce service en régie directe.

4 3.3.2.4. Coût des produits utilisés

Pas plus que pour la fixation des prix, il n'existe de directives communes relatives à la composition quantitative et qualitative des repas. Cette absence de directives n'est pas la moindre raison de la différence parfois considérable entre les coûts des produits utilisés. Le tableau 6, qui précise le coût des produits utilisés par rapport aux recettes d'exploitation, confirme cette constatation.

##Tableau 6 : -- Coûts des produits utilisés par rapport aux recettes ##Footnote 1: à l'exception des services en régie directe exclus au point 3.3.2.## (1980)##

Il apparaît notamment que les dépenses relatives aux produits utilisés sont nettement plus élevées dans les exploitations du Parlement européen et du Comité économique et social que dans les services en régie directe d'autres institutions.

4 3.3.2.5. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont établies sur la base de l'effectif d'une part et du montant des frais encourus par agent d'autre part. Le tableau 7 présente par conséquent les dépenses de personnel effectives de tous les services en régie directe ##Footnote 1: Voir la ventilation de l'annexe I.## ainsi que les frais moyens par membre du personnel d'exploitation au cours de l'exercice 1980. Vu la mise en adjudication en 1980 de la cantine du nouveau bâtiment du Parlement européen, rue Belliard à Bruxelles, en vue de sa privatisation, il a fallu recalculer les frais moyens de personnel contenus dans les offres selon les services en régie directe (dépenses fictives de personnel) et les comparer avec les dépenses effectives de personnel.

D'après les trois offres de firmes privées examinées en détail par la Commission consultative des achats et marchés du Parlement européen, les dépenses moyennes de personnel pour un an s'élèvent à 562 000 BFR par membre du personnel d'exploitation. Suivant les termes d'un contrat d'exploitation conclu entre le Parlement européen et une firme privée, les dépenses totales de personnel résultent de l'addition :

- des dépenses relatives au personnel d'exploitation,
- d'une quote-part de neuf pour cent dans les dépenses relatives au personnel d'exploitation
- d'une quote-part de neuf pour cent dans les coûts des produits utilisés.

Ces quotes-parts de neuf pour cent servent d'indemnité forfaitaire pour les dépenses afférentes au personnel de direction et de gestion.

Faute de disposer d'informations correspondantes sur Luxembourg et Ispra, les dépenses de personnel entrant dans le calcul des dépenses fictives de personnel de la cantine du Parlement européen à Bruxelles, qui est gérée par des

particuliers, ont également été utilisées pour les exploitations de ces lieux de travail. Le niveau des coûts salariaux en Italie et au Luxembourg -- fortement influencé par les législations nationales -- se situe nettement en-dessous des valeurs pratiquées à Bruxelles. Par suite, les dépenses fictives de personnel pour Ispra et Luxembourg devraient être plutôt inférieures.

Le tableau 7 permet de conclure que les dépenses effectives de personnel par membre du personnel d'exploitation des services en régie directe diffèrent parfois considérablement.

L'on peut constater également que les dépenses moyennes de personnel relatives aux agents locaux des services en régie directe situés à Bruxelles (Conseil, Commission, Comité économique et social) dépassent chaque année celles du service en régie directe de la Commission à Luxembourg, la différence allant jusqu'à 200 000 BFR.

Si l'on considère en outre qu'à Ispra aussi les dépenses de personnel relatives aux agents locaux sont sensiblement inférieures aux valeurs enregistrées à Bruxelles, on constate que des divergences particulièrement importantes apparaissent entre les services en régie directe du Parlement européen et du CCR. L'explication en est que les employés de ces services en régie directe sont tous ou majoritairement fonctionnaires et agents temporaires.

##Tableau 7 : -- Dépenses de personnel effective pour l'ensemble des services en régie directe et dépenses de personnel théorique -- à effectif constant -- sur la base du contrat d'exploitation relatif à la cantine du Parlement européen à Bruxelles (1980)##

De plus, la comparaison entre les dépenses effectives de personnel des services en régie directe et les dépenses théoriques de personnel révèle que les dépenses de personnel sont nettement moins élevées dans l'entreprise privée, même à effectif égal, du fait des salaires inférieurs et d'une conception différente des conditions d'emploi. La seule exception apparente, constituée par le service en régie directe à Luxembourg, est principalement due à la différence du niveau des coûts salariaux entre Luxembourg et Bruxelles.

4 3.3.2.6. Rendement

Outre les coûts unitaires, l'effectif est déterminant pour l'établissement de l'ensemble des dépenses de personnel. Cet effectif dépend à son tour du rendement des agents.

Afin de voir si les services en régie directe appliquent les principes d'une utilisation économique du personnel, le tableau 8 compare le rendement du personnel dans les différentes cantines en libre service. A la cantine en libre service de la Commission à Bruxelles, le rendement journalier d'un agent est parfois même supérieur aux normes de productivité en vigueur dans des services

comparables en dehors des Communautés.

##Tableau 8 : -- Rendement du personnel d'exploitation et besoin théorique de personnel ##Footnote 1: exclusivement pour les cantines en libre service## (1980)##

A l'exception de la Commission à Bruxelles, les cantines en libre service des autres institutions enregistrent des différences de productivité allant de 25 % à 50 %.

Le rendement est particulièrement bas au Parlement et au Conseil. Cela s'explique en partie par le fait que ces deux institutions ont déterminé leurs effectifs en fonction des périodes de pointe constituées par les sessions.

Le rendement plus faible à la Commission à Luxembourg est en partie imputable au fait que les repas, une fois préparés, sont distribués dans trois endroits différents. Une partie non négligeable des dépenses de personnel supplémentaires que cela entraîne est résorbée par l'amélioration des recettes d'exploitation. A Luxembourg, la Commission n'accorde pas de réduction de prix et impose des prix plus élevés que les autres institutions aux membres de la famille des agents et aux visiteurs ##Footnote 1: Voir point 3.3.2.3., tableau 5.##.

En dehors du cas de l'exploitation de la Commission à Bruxelles, une amélioration de l'utilisation du personnel dans le sens d'une plus grande rentabilité semble requise pour l'ensemble des cantines en libre service.

4 3.3.2.7. Résultats globaux de l'analyse comparative des différentes exploitations

Globalement, on peut conclure que les différences importantes entre prix de revient et recettes ##Footnote 2: Voir point 3.3.2.2., tableau 4.## dans les différents restaurants, cantines et cafétérias des institutions ont pour origine les circonstances suivantes :

- au Parlement européen, les dépenses de personnel sont très élevées en raison de l'effectif pléthorique ; en outre les produits utilisés occasionnent des frais particulièrement élevés qui ne sont pas compensés par des recettes correspondantes ;
- le Conseil emploie trop de personnel d'exploitation d'où un rendement unitaire très réduit ;
- à la Commission à Luxembourg, les conséquences financières de l'effectif pléthorique sont largement compensées par des recettes plus importantes résultant de la politique des prix ;
- au Centre commun de recherches d'Ispra, les recettes sont extrêmement réduites du fait des prix anormalement bas pratiqués : une amélioration de l'utilisation du personnel s'avère en outre nécessaire ;
- au Comité économique et social, les produits utilisés occasionnent des

dépenses exceptionnellement élevées ; en outre, là aussi, il est possible d'augmenter le rendement.

1 4. LES GROUPEMENTS D'ACHAT

2 4.1. Aspects sociaux

A l'origine, les groupements d'achat subventionnés par le Parlement européen à Luxembourg et par la Commission à Bruxelles et à Luxembourg -- de même que le groupement d'achat du Conseil fermé en 1981 -- ont été créés pour offrir la possibilité au personnel d'acheter des produits de nécessité courante à un prix modique et sans perte de temps.

Il pourrait être tout à fait de l'intérêt des institutions d'offrir au personnel la possibilité de faire des achats sans perte de temps. Néanmoins, le fait de gérer les groupements d'achat en régie directe relevant des institutions, et donc de les subventionner à l'aide de crédits budgétaires, paraît contestable.

Cela est d'ailleurs confirmé par le fait que les autorités budgétaires n'ont pas, jusqu'ici, accordé de crédits spécifiquement destinés à assurer le fonctionnement de ces exploitations en régie directe.

2 4.2. Aspects administratifs

3 4.2.1. Application des dispositions relatives au personnel

Alors que le personnel d'exploitation des groupements d'achat de la Commission est formé d'agents locaux, celui de l'exploitation en régie directe du Parlement a été titularisé entre-temps.

La Cour souligne qu'elle considère que la pratique de la titularisation est contestable à la fois d'un point de vue légal et d'un point de vue économique.

3 4.2.2. Application du règlement financier

La Cour des comptes considère que la subvention d'un montant d'un million d'Ecus Footnote 1: Voir point 2.2.2. octroyée aux groupements d'achat à partir de crédits budgétaires est illégale, puisque les budgets des institutions ne prévoient pas de crédits spécifiquement destinés à cette fin. Par suite, toutes les opérations financières des institutions relatives à la couverture des dépenses de personnel et de fonctionnement ont été effectuées sans autorisation.

Mais, puisque les groupements d'achat sont de fait gérés comme des exploitations en régie directe et qu'ils sont subventionnés au moyen de crédits budgétaires, les procédures financières appliquées auraient dû être conformes aux dispositions du règlement financier.

Les constatations dont il est fait état au point 3.2.2 du présent rapport concernant la non-application du règlement financier et l'absence de dispositions financières obligatoires s'appliquent également aux groupements d'achat.

3 4.2.3. Contrôle interne

La non-application du règlement financier et l'absence de disposition financière obligatoire applicable à la gestion des groupements d'achat sont à l'origine de déficiences du contrôle interne :

- Aucun groupement d'achat ne reprend dans sa comptabilité les dépenses de personnel et de fonctionnement assumées par les institutions et portées à charge du budget,
- En outre, la conclusion des marchés de fournitures n'est pas précédée d'un appel à la concurrence,
- Pour les groupements d'achat du Parlement européen et de la Commission à Luxembourg, un contrôle quantitatif de l'entrée des marchandises n'est pas assuré,
- Pour les groupements d'achat du Parlement européen et de la Commission à Luxembourg, les entrées et sorties de stock ne sont pas dûment inscrites à l'inventaire,
- Les groupements d'achat du Parlement européen et de la Commission à Luxembourg ne disposent pas, dans leur comptabilité, d'un système intégré d'inventaire permanent des stocks, y compris en valeur,
- Les groupements d'achat de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg n'établissent pas de relevés de caisse dûment visés,
- Les groupements d'achat du Parlement européen n'établissent pas régulièrement des bons de commande,
- Au groupement d'achat du Parlement européen, les fonctions d'achat et de contrôle des factures à payer sont assumées par le gestionnaire, si bien qu'en l'occurrence, la séparation réglementaire des fonctions n'est pas assurée.

2 4.3. Aspects commerciaux

3 4.3.1. Analyse des bilans

L'analyse des bilans Footnote 1: Les bilans des groupements d'achat sont rassemblés à l'annexe III, tableau 2. des groupements d'achat a porté essentiellement sur les postes stocks, créances et liquidités. Il ressort de cette analyse que

- Au Parlement européen, la rotation des stocks est très lente,
- Les délais de règlement des dettes, qui sont de 30 jours à la Commission à Bruxelles, sont trop longs au Parlement européen et à la Commission à Luxembourg, où ils atteignent respectivement 65 jours et 83 jours,
- Bien que toutes les exploitations disposent d'avoirs importants en banque, ce n'est qu'avec des retards importants que les dettes envers les différentes institutions sont réglées.

3 4.3.2. Analyse des résultats d'exploitation

La Cour des comptes a procédé à une analyse comparative des résultats d'exploitation des trois groupements d'achat gérés en régie directe.

4 4.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation

Le tableau 9 montre les résultats d'exploitation des groupements d'achat en 1980. Il ressort de ce tableau qu'en 1980, si l'on tient compte des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par les institutions et mises à charge du budget, il a été nécessaire d'attribuer aux trois groupements d'achat une subvention budgétaire totale de 33 millions de BFR.

4 4.3.2.2. Marges bénéficiaires brutes

Dans le calcul des prix, les groupements d'achat ne tiennent pas compte des dépenses de personnel et de fonctionnement financées par le budget. Etant donné que la part des dépenses de personnel à charge des groupements est variable (10 % pour le Parlement européen, 76 % pour la Commission à Bruxelles et 0 % pour la Commission à Luxembourg), les marges bénéficiaires brutes sont très différentes.

##Tableau 9 : -- Données d'exploitation des groupements d'achat en 1980.##

Si l'intégralité des dépenses de personnel et de fonctionnement était mise à charge des exploitations, les marges bénéficiaires brutes devraient être sensiblement augmentées.

##Tableau 10 : -- Marge bénéficiaire brute nécessaire à la couverture intégrale des dépenses de personnel, en pourcentage (1980)##

4 4.3.2.3. Dépenses de personnel et rendement

Les différences entre les marges bénéficiaires brutes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses de personnel peuvent trouver leur origine dans les dépenses de personnel, qui sont fonction, d'une part du montant des rémunérations moyennes versées, et d'autre part du nombre des employés, lui-même influencé par le rendement.

Comme le montre le tableau 11, les dépenses de personnel moyennes par agent n'accusent que des différences mineures.

En revanche, le chiffre moyen des ventes par agent diffère sensiblement. En particulier, pour ce qui concerne le groupement d'achat du Parlement européen, la proportion du personnel de direction et de gestion par rapport à l'effectif total paraît trop élevée.

##Tableau 11 : -- Dépenses de personnel, effectifs et rendement par agent

(1980)##

2 4.4. Le groupement d'achat du Conseil

Le groupement d'achat du Conseil a fermé ses portes le 31 janvier 1981. Il enregistrait alors un déficit de 637 356 BFR. L'analyse ci-après a trait à la gestion de cette exploitation durant les exercices 1976 à 1980.

3 4.4.1. Contrôle interne

Pendant la majeure partie de la période considérée, la comptabilité a été extrêmement déficiente.

Ce n'est qu'à la fin de l'exercice 1979 -- 1980 qu'une comptabilité régulière a été instaurée. Jusqu'alors, il n'y avait pas de grand livre retraçant de manière continue toutes les opérations en partie double. La comptabilité se limitait pratiquement au paiement et au classement des factures fournisseurs ainsi qu'aux opérations bancaires.

Ce n'est qu'au vu de ces données incomplètes et de l'inventaire de fin d'exercice qu'était établi le bilan annuel. En cours d'exercice, le gérant ne disposait donc que de peu d'informations financières et comptables, et il n'était mis qu'une fois par an en situation de se faire une idée des résultats financiers de sa gestion.

Le contrôle quantitatif des stocks se faisait par micro-ordinateur. Malgré son prix élevé (1 358 000 BFR), cet équipement a été acheté sur crédits budgétaires, sans sérieuse étude préalable ni appel d'offres.

Sa capacité ne permettait de surveiller que 999 articles, alors que l'éventail des produits était de l'ordre de 1-600 articles. Cependant, la capacité disponible n'a pas été entièrement utilisée, puisque 400 articles seulement avaient été mis en mémoire.

Même si le matériel ainsi utilisé permettait de suivre 80 % du chiffre d'affaires, il n'en reste pas moins que le contrôle des stocks a été fragmentaire.

3 4.4.2. Analyse des résultats d'exploitation

4 4.4.2.1. Principales données d'exploitation

Le tableau 12 montre les résultats d'exploitation du groupement d'achat du Conseil pour les exercices 1976 à 1980.

Il apparaît qu'au cours des exercices 1976/1977 et 1977/1978, le groupement d'achat du Conseil a encore été à même d'atteindre un résultat net positif. Au cours des exercices suivants, des pertes substantielles ont été enregistrées, pertes qui auraient été encore beaucoup plus lourdes si l'on avait tenu compte des dépenses de personnel, des loyers et autres dépenses d'infrastructure supportés par le Conseil à charge du budget.

##Tableau 12 : -- Résultats d'exploitation du Self-Conseil (en milliers de BFR)##

Les résultats nets cumulés présentés ci-après reflètent l'évolution de la situation de 1976 à janvier 1981 :

Report du déficit de l'exercice précédent - 2 329 563 BFR

Bénéfice/exercice 1976-1977 + 1 719 239 BFR

<rule>

Solde déficitaire - 610 324 BFR

Bénéfice/exercice 1977-1978 + 1 428 339 BFR

<rule>

Solde bénéficiaire + 818 015 BFR

Déficit/exercice 1978-1979 - 396 747 BFR

<rule>

Solde bénéficiaire + 421 268 BFR

Déficit/exercice 1979-1980 - 958 702 BFR

<rule>

Solde déficitaire - 537 434 BFR

Déficit/exercice 1980-1981 - 99 922 BFR

<rule>

Solde déficitaire - 637 356 BFR

Cette évolution aurait pu être évitée si les marges bénéficiaires brutes avaient été mieux adaptées aux charges d'exploitation.

4 4.4.2.2. Marges bénéficiaires brutes

Le tableau 13 ci-après retrace l'évolution de la marge bénéficiaire brute pour les exercices 1976 à 1980. Parallèlement, il montre, en pourcentage, l'évolution des charges liées à la TVA d'une part et aux dépenses de personnel d'autre part.

Il est clair qu'à partir de l'exercice 1978/1979, la marge bénéficiaire brute n'a plus permis de couvrir les charges d'exploitation. Cette situation est révélatrice d'une gestion gravement déficiente, car au plus tard après la perte de presque 400.000 BFR pour l'exercice 1978/1979, il eût fallu soit augmenter les marges bénéficiaires brutes, soit réduire les dépenses de personnel.

##Tableau 13 : -- Evolution de la marge bénéficiaire brute et des charges (TVA, dépenses de personnel) du Self-Conseil (1980)##

4 4.4.2.3. Dépenses de personnel et rendement

Si l'on excepte l'exercice de liquidation, on observe que les dépenses de personnel ont augmenté constamment d'un exercice à l'autre, aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative.

Une analyse de cette évolution a fait apparaître qu'elle est due, pour l'essentiel, à

une augmentation des effectifs qui doit être considérée comme injustifiée du seul fait qu'elle ne correspond pratiquement à aucune augmentation réelle du chiffre d'affaires.

Par conséquent, la fermeture du groupement d'achat du Conseil doit être considérée comme le résultat d'une gestion défectueuse, notamment causée par un manque d'informations appropriées. Il conviendrait donc de chercher quelles conséquences doivent en être tirées.

1 5. Recommandations

5.1. Les autorités budgétaires doivent pouvoir se faire une idée complète des crédits budgétaires affectés aux services sociaux destinés au personnel. A cet effet, l'indication claire et nette de toutes les subventions octroyées aux exploitations en régie directe et leur regroupement dans le budget doivent être assurés.

5.2. Les institutions devraient définir de manière uniforme ce qu'il faut entendre par mesures sociales et déterminer jusqu'à quel point les mesures ainsi définies peuvent être subventionnées à partir de crédits budgétaires. A cet égard, il convient d'exclure de cette possibilité de subvention les activités qui ne servent pas principalement une finalité sociale. Il faudrait alors tirer les conséquences qui s'imposent au niveau de la gestion.

5.3. Les institutions devraient examiner leur politique de titularisation du personnel des exploitations en régie directe d'un point de vue juridique comme d'un point de vue économique.

5.4. Les exploitations en régie directe devraient être gérées conformément à des dispositions financières et comptables en harmonie avec les dispositions du règlement financier. La liaison correspondante avec le compte de gestion et la reprise des bilans des exploitations en régie directe au bilan décrivant l'actif et le passif des Communautés sont indispensables.

5.5. Il convient d'améliorer les systèmes de contrôle interne de sorte qu'en particulier

- les différentes fonctions soient strictement séparées,
- la conclusion des marchés s'effectue dans la mesure du possible après appel à la concurrence,
- les factures ne soient réglées qu'après rapprochement avec les marchandises livrées,
- la comptabilité dispose d'un système intégré d'enregistrement des marchandises.

5.6. Il convient de remédier aux déficiences constatées lors du contrôle du bilan et concernant la rotation des stocks, le règlement des factures non encore payées, les soldes des comptes fournisseurs et l'importance des soldes bancaires.

5.7. Si les institutions devaient maintenir l'exploitation en régie directe actuelle de leurs restaurants, cantines et cafétérias malgré la possibilité d'une réduction sensible des coûts moyens de personnel, il conviendrait en tout cas d'assurer une uniformisation de l'offre de prix et de prestations, ainsi qu'une utilisation plus rationnelle du personnel.

En cas d'ouverture de nouveaux restaurants, cantines et cafétérias, il conviendrait de régler la question du mode d'exploitation au moyen d'une étude coût/profit.

5.8. Les institutions devraient vérifier que l'octroi de subventions aux groupements d'achat à partir de crédits budgétaires est compatible avec les dispositions du règlement financier applicables en la matière et les principes d'une bonne gestion financière.

Le texte des observations qui précèdent a été arrêté par la Cour des comptes en sa réunion du 18 mai 1983.

Luxembourg, le 21. VII. 1983

Par la Cour des comptes

Pierre LELONG

Président

1 ANNEXE I

##Tableau 1 : -- Liste des restaurants, cantines, cafétérias, bars et heures d'ouverture##

1 ANNEXE I

##Tableau 2 : -- Comptes clients et durée des crédits accordés (en milliers de BFR et pour le CCR/Ispra en milliers de LIT)##

1 ANNEXE II

##Tableau : BILAN DES RESTAURANTS, CANTINES ET CAFETERIAS au 31 décembre 1980##

1 ANNEXE III

##Tableau 1 : -- Ratio de liquidité<FC>(1)<FC/><FN>Le ratio de liquidité résulte de la formule
créances + avoirs

dettes##

##Tableau 2 : -- Bilans des groupements d'achat##

1 REPONSES DES INSTITUTIONS

Réponse du Parlement européen : Annexe A

Réponse du Conseil : Annexe B

Réponse de la Commission : Annexe C

Réponse de la Cour de justice : pas de réponse

Réponse du Comité Economique et Social : En raison de sa transmission tardive, la réponse du Comité n'a pu être prise en considération par la Cour des comptes au moment de l'adoption définitive du rapport.

1 ANNEXE A

1 REPONSES DU PARLEMENT EUROPEEN AUX OBSERVATIONS PRESENTEES PAR LA COUR DES COMPTES DANS LE CADRE D'UN RAPPORT SPECIAL SUR LES CANTINES, RESTAURANTS, CAFETERIAS ET GROUPEMENTS D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES

2 Introduction

1. Le Parlement européen considère que les Observations sur les cantines, restaurants, cafétérias et groupements d'achat des Institutions présentées par la Cour des comptes ne doivent pas être analysées par une référence ponctuelle à un exercice, mais plutôt sous l'angle du fonctionnement général actuel de ce service.

2. A cet égard, les Observations présentent l'inconvénient de ne pas tenir compte des particularités spécifiques à chaque Institution. La situation du Parlement est exemplaire. L'utilisation des trois lieux de travail, le fonctionnement et le rythme de travail particulier d'une organisation parlementaire supposent que les cantines-cafétérias, restaurants et bars soient examinés, non seulement sous l'angle de la dépense sociale, mais également sous celui du besoin fonctionnel pour l'Institution.

3. Le déplacement -- à intervalles plus ou moins réguliers -- des activités du Parlement, d'un lieu de travail à un autre, est générateur de problèmes de gestion et de coûts supplémentaires, qui rendent difficile une comparaison comptable entre Institutions.

4. La procédure contradictoire au niveau administratif entre nos deux Institutions a fait apparaître que les Observations de la Cour des comptes ne mettaient pas en

cause le principe même de subventions à condition toutefois que celles-ci puissent être clairement identifiées.

Compte tenu de la situation économique actuelle, le Parlement examine la justification des subventions dans les secteurs concernés afin d'en réduire éventuellement l'ampleur.

Point 2.2. (Crédits budgétaires)

5. Sans attendre l'aboutissement des travaux du groupe interinstitutionnel Dépenses sociales, le Parlement européen recherche les moyens susceptibles d'assurer la transparence budgétaire et comptable souhaitée.

6. Le Parlement européen considère que sur le Chapitre 14 du budget, peuvent être également imputées les dépenses relatives à un groupement d'achat. Dans un autre ordre d'idée, le Parlement tient à préciser que les réceptions officielles et privées sont facturées au client au prix de revient.

Points 3.1. et 4.1. (Aspects sociaux)

7. Le Parlement européen ne justifie pas l'existence des cantines, cafétérias, restaurants, par la seule référence à l'aspect social interne, mais également par les devoirs de représentation vis-à-vis de l'extérieur, qui sont ceux de toute organisation parlementaire et qui nécessitent une infrastructure appropriée.

8. L'existence d'un groupement d'achat à Luxembourg se justifie non seulement par les motifs évoqués par la Cour des comptes, mais également du fait que les horaires des commerces locaux coïncident avec les heures d'ouverture des bureaux du Parlement européen situés en dehors de la ville.

Points 3.2. et 4.2. (Aspects administratifs)

9. En ce qui concerne la titularisation des agents locaux, le Parlement renvoie la Cour des comptes aux réponses fournies à cet égard au Rapport annuel relatif à l'exercice 1981 (1982 J.O.C 344, page 175). Il semble que, depuis 1981, la politique des Institutions tende à s'uniformiser dans le sens de la titularisation (point 3.2.1.).

10. Le Parlement européen reconnaît qu'il lui appartient de préciser les estimations concernant les frais généraux imputables au fonctionnement des restaurants, cafétérias, cantines et du groupement d'achat, ceci afin de connaître les prix de revient.

11. Les services compétents de l'Institution examinent actuellement dans quelle mesure le Règlement financier des Communautés européennes conçu pour l'Administration et la dépense des fonds publics pourrait s'appliquer aux activités quasi commerciales d'une cantine ou d'un groupement d'achat.

A ce stade initial, le Parlement propose la création d'une régie d'avances, assortie d'un plafond de cinq millions de francs belges (afin de constituer un fonds de roulement) ; les revenus de ces exploitations versés au Parlement seront considérés comme réemplois dans le cadre de l'article 140 du budget. Les services de la Cour des comptes seront saisis pour avis de tout projet de réglementation interne en ce sens (points 3.2.2. et 4.2.2.).

12. En ce qui concerne les avoirs bancaires des secteurs compétents pour les cantines, etc ..., et pour le groupement d'achat, le Parlement propose, en accord avec la cour des comptes de transformer une grande partie de ces avoirs en recettes donnant lieu à réemploi (points 3.2.2. et 4.2.2.).

13. Le Parlement européen admet que la non-consolidation des bilans de restaurants, cantines, cafétérias et du groupement d'achat d'une part et le bilan de l'Institution d'autre part, constitue une infraction à l'article 76 du Règlement financier.

Cependant les bilans en question sont dressés selon deux systèmes différents ; les bilans des secteurs des cantines et du groupement d'achat sont établis selon une comptabilité dite provision accounting , tandis que le bilan de l'Institution est établi selon une comptabilité dite cash accounting . En outre, l'établissement de ces bilans diffère largement dans le temps.

Enfin, sans remettre en cause l'infraction constatée au Règlement financier, le Parlement note que, selon les données de la Cour (cf. Annexe II et Annexe III, Tableau II), les actifs nets des secteurs cantines -- groupement d'achat représentaient, au 31 décembre 1980, moins d'1 % des actifs nets de l'Institution à la même date.

Points 3.2.3. et 4.2.3. (Contrôle interne)

14. Il n'y a pas d'appel à la concurrence en raison du volume relativement<??> limité des fournitures aux cantines et au groupement <??>. Les possibilités d'appels d'offre interinstitutionnels sont actuellement à l'étude au sein d'un groupe réunissant les gestionnaires qui <??> au groupe interinstitutionnel Dépenses sociales .

15. Les commandes passées par téléphone sont urgentes et sont livrées immédiatement ce qui rend superflue toute confirmation écrite.

16. Les procédés actuels de contrôle sont les suivants :

- comparaison des entrées de marchandises avec les commandes,
- vérification des bordereaux de livraison avant tout acquittement de factures,
- vérification quotidienne des relevés de caisse,
- établissement régulier de bons de commande pré-numérotés.

Suite aux remarques de la Cour des Comptes, l'institution examinera de quelle

façon ce système est susceptible d'être amélioré et généralisé.

17. Un système d'inventaire permanent des stocks permettant un contrôle de l'entrée jusqu'à la sortie sera mis en place avec l'achat du matériel informatique approprié.

18. Une certaine séparation interne des fonctions est déjà assurée entre le fonctionnaire responsable pour les achats et le service de la comptabilité responsable pour la vérification des factures contre marchandises livrées. Points 3.3. et 4.3. (Aspects commerciaux)

19. L'importance des stocks est due aux fortes réserves de produits non-périssables. Les stocks destinés directement à la cantine représentent une valeur de rotation normale (pt. 3.3.1 et 4.3.1).

20. Si les coûts des produits utilisés dans les cantines du Parlement sont plus élevés, la qualité des repas est reconnue (pt. 3.3.2.4).

21. En ce qui concerne les dépenses relatives au personnel des cantines et des cafétérias, le Parlement considère que les frais en personnel de direction/gestion supportés par le Parlement européen ne sont pas comparables aux frais analogues facturés par une société d'exploitation gérant des dizaines de cantines et de restaurants (point 3.3.2.5).

1 ANNEXE B

Réponse du Secrétariat Général du Conseil au Rapport Spécial de la Cour des Comptes sur les cantines, restaurants, cafétérias et groupements d'achat des Communautés européennes

2 1.2. Résumé des réponses aux principales observations

- les institutions ont chargé un groupe de travail d'examiner les mesures à prendre pour introduire une transparence budgétaire suffisante en ce qui concerne les crédits sociaux et organisé des réunions interinstitutionnelles des responsables des restaurants en vue d'obtenir une meilleure efficacité de cette activité (2.2.) ;
- les activités des cantines et cafétérias répondent aux besoins de service (3.1.) ;
- le Secrétariat Général du Conseil ne peut pas suivre la Cour des Comptes dans son interprétation du Statut (3.2.1.) ;
- les institutions ont entrepris en commun l'examen de règles de gestion harmonisées (3.2.2.) ;
- les opérations commerciales ne se déroulent pas sans contrôle (3.2.3.) ;
- les subventions budgétaires en question sont normalement à charge de

l'institution et régulièrement inscrites sur les lignes budgétaires appropriées (3.3.2.1.) ;

-- l'existence d'un effectif pléthorique n'a pas été démontré par la Cour des Comptes (3.3.2.6) ;

-- la fermeture du groupement d'achat du Conseil n'avait aucun rapport avec sa gestion (4.4.).

2 2.2. Crédits budgétaires

Les crédits budgétaires sont inscrits sur les lignes prévues au budget en conformité avec le règlement financier. Conscientes qu'un système de comptabilité basé sur la notion de nature des frais ne résout pas tous les problèmes de transparence, les institutions ont créé un groupe de travail pour étudier les moyens de mettre en évidence, dans la présentation des dépenses budgétaires pour l'exercice 1984, les dépenses sociales inscrites sur des lignes budgétaires autre que le 1.4 et 1.6.

2 3.1. Aspects sociaux

Le Secrétariat Général du Conseil considère que les aspects sociaux et l'intérêt du service sont étroitement mêlés et qu'il est pratiquement impossible d'établir une inscription budgétaire qui reflèterait la distinction faite par la Cour. D'ailleurs, l'organisation des cantines et cafétérias est basée surtout sur l'aspect intérêt du service .

3 3.2.1. Application des dispositions relatives au personnel

Contrairement aux observations de la Cour des Comptes, le Statut prévoit en catégorie D des emplois pour travailleurs manuels et la décision des Conseils du 7 octobre 1963 portant description des fonctions et attributions des fonctionnaires du Secrétariat Général des Conseils comprend l'emploi-type de aide-cantine . Au conseil, il a été constaté que les fonctionnaires ne coûtent pas plus cher que les agents locaux.

3 3.2.2. Application du règlement financier

L'administration financière de ces activités sociales comporte des aspects particuliers qui ne peuvent tous rentrer dans le cadre trop rigide d'un règlement financier conçu pour l'exécution d'un budget de finances publiques. En outre, et afin d'améliorer davantage la transparence des opérations et introduire des règles de gestion harmonisées, les institutions ont créé un group de travail interinstitutionnel Dépenses Sociales dont les premières conclusions pourront être mises en oeuvre dès cette année. Dans le cadre de ses travaux, le

group examine le règlement financier existant au Comité Economique et Social. Depuis le début de 1982, le Secrétariat Général du Conseil a introduit un système de comptabilité analytique couvrant les opérations en question. Ce système est actuellement à l'étude par les autres institutions en vue de l'adapter aux conditions spécifiques de chaque institution, tout en gardant une conception harmonisée.

3 3.2.3. Contrôle interne

- adjudication des marchés : Il est fait appel préalable à la concurrence de façon continue -- cependant, peu de firmes répondent par écrit ;
- Les commandes téléphoniques sont soigneusement notées et comparées aux bordereaux de livraison ;
- Le Secrétariat Général du Conseil estime que les vérifications des bordereaux de livraison préalables au paiement des factures sont suffisantes ;
- un système d'inventaire permanent des stocks physiques est en place avec valorisation mensuelle ;
- Les dépenses de personnel et de fonctionnement assumées par l'institution à charge du budget sont correctement reprises sur les lignes budgétaires en cause. Un groupe de travail interinstitutionnel prépare des états permettant à l'autorité budgétaire de mieux juger l'ensemble des dépenses du secteur ;
- les relevés de caisse journaliers sont visés depuis le début de 1982.

3 3.3.1. Contrôle des bilans

- le taux de liquidité s'est redressé entre-temps ;
- le paiement à l'institution représentant le coût du personnel est actuellement fait dans le mois.

4 3.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation

Il y a lieu de souligner que les lignes 6 à 8 du tableau 3 concernent les dépenses normalement à charge de l'institution, soit parce que faisant partie des dépenses de réunions (activité essentielle au fonctionnement du Conseil), soit parce que découlant de l'obligation imposée à tout employeur de respecter certaines conditions de travail (c.f. point 3.1., premier paragraphe du rapport).

4 3.3.2.3. Fixation des prix

La fixation des prix doit tenir compte de plusieurs données objectives dont les plus importantes sont le nombre total de repas et autres produits vendus, la variation journalière du nombre de repas servis (très fluctuante et imprévisible), la composition de la clientèle et le coût des produits.

4 3.3.2.4. Coût des produits utilisés

Depuis six mois, il existe des contacts réguliers entre responsables des restaurants permettant l'échange d'informations en vue de mieux maîtriser les coûts.

4 3.3.2.6. Rendement

Le rendement d'un personnel donné est fortement influencé par les conditions de travail physiques et par la fluctuation dans le volume du travail (le nombre de repas varie du simple au double de façon non prévisible). Au Secrétariat Général du Conseil, la prestation d'heures supplémentaires et leur récupération posent un problème particulièrement aigu.

Par ailleurs, le rendement doit également être lié à l'ensemble des fonctions exercées. Or, le critère utilisé par la Cour ne couvre que le service repas à midi sans tenir compte notamment du service de cafétéria qui influence le rendement.

2 4.4. Le groupement d'achat du Secrétariat Général du Conseil

Le rapport de la Cour des Comptes ne précise pas que jusqu'en 1976 le groupement d'achat du Secrétariat Général du Conseil était confié à un gestionnaire privé. Devant les difficultés financières de l'exploitation, le contrat en question a été résilié et la gestion en régie directe a débuté avec une perte reportée de 2.329.563, -FB.

Il avait été prévu que la situation financière serait, pour fin de l'année 1980, à peu près équilibrée. Mais puisque, d'une part, les responsables du groupement d'achat de la Commission acceptaient la clientèle du Secrétariat Général du Conseil, et que, d'autre part, les locaux dans le bâtiment du Secrétariat Général du Conseil étaient nécessaires pour d'autres besoins de service, il a été décidé de fermer cette activité au 31.12.80.

1 ANNEXE C

1 REPONSE DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPECIAL DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CANTINES, RESTAURANTS, CAFETERIAS ET GROUPEMENTS D'ACHAT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

2 1.2 Résumé des réponses aux principales observations

-- Les institutions ont chargé un groupe de travail d'examiner les mesures à prendre pour introduire une transparence budgétaire suffisante en ce qui concerne les crédits sociaux (2.2).

-- la Commission rappelle ses obligations tant patronales que sociales dans ce

domaine (3.1.).

-- les institutions ont entrepris en commun l'examen de règles de gestion harmonisées (3.22-4.22).

-- la Commission estime suffisant le contrôle effectué (3.2.3. et 4.2.3.)

-- l'existence des économats répond à une nécessité ; les dépenses de personnel et de fonctionnement normalement à charge de l'institution sont régulièrement inscrites au budget (4.1. et 4.3.2.1.).

2 2.2 Crédits budgétaires

Les institutions sont conscientes des problèmes de transparence évoqués par la Cour des Comptes et sont soucieuses d'y apporter remède. Un groupe de travail interinstitutionnel, dont les travaux tendent à une meilleure transparence des états financiers et comptables des dépenses sociales, a été mis sur pied. Un premier résultat devrait apparaître lors de la présentation des demandes budgétaires pour l'exercice 1984.

1 3. RESTAURANTS, CANTINES ET CAFETERIAS

2 3.1 Aspects sociaux

La Commission ne peut suivre la Cour des Comptes lorsque celle-ci considère que toute activité cantine/restaurant/caféteria est une action sociale qui découle des dispositions de l'art. 9, 3ème alinéa du Statut et dont les dépenses trouveraient leur expression budgétaire au chapitre des Dépenses de Service Social (actuel chapitre 16).

Les institutions, comme n'importe quel employeur, ont une obligation patronale de subsidier les actions en cause que ce soit par la voie de contributions spécifiques (reprises d'ailleurs actuellement dans un chapitre différent de celui des Dépenses de Service Social) ou par la voie de mise à disposition de personnel et de locaux, ces dernières dépenses restant d'ailleurs imputées sur les lignes budgétaires de même nature.

-- Par ailleurs, la Commission ne peut admettre que l'aspect social de son rôle d'employeur soit interprété de manière aussi restrictive que ne le suggère la Cour des Comptes.

L'approche préconisée par la Cour des Comptes tient insuffisamment compte de l'environnement particulier dans lequel les institutions effectuent leur mission et de leurs conditions de travail.

La Commission doit garantir des conditions d'accueil non seulement pour ses propres fonctionnaires et agents venant des dix Etats membres mais aussi pour les stagiaires, experts et fonctionnaires nationaux ainsi que les nombreux visiteurs. Enfin, l'institution doit faire face à ses devoirs de représentation lors des réceptions et repas qu'elle offre à ses visiteurs officiels.

Finalement, il existe auprès de la Commission des organes paritaires chargés

entre autres de surveiller le respect par ces activités de leur finalité sociale et des exigences budgétaires.

2 3.2 Aspects administratifs

3 3.2.1. Dispositions relatives au personnel

La Commission ne peut que constater que dans ce domaine les institutions ne sont pas parvenues à suivre une politique unique, et que certaines institutions ont procédé à la titularisation complète de leur personnel dans ces secteurs. Elle se doit donc de tirer des conséquences sociales, de politique du personnel et budgétaire de cette situation.

Quant au Centre commun de recherche, l'effectif de la cantine était, à l'origine, composé d'agents locaux. Le Conseil a décidé, en 1976, leur intégration comme agents temporaires en application des règles prévues pour l'effectif de la recherche.

3 3.2.2. Application du règlement financier

L'administration des activités sociales et notamment du complexe Restaurant/Economat forme une entité qui est juridiquement certes non distincte des Institutions communautaires, mais qui ne se confond pas avec l'administration publique de ces Institutions en tant que telle. En effet, elle suit des règles de gestion particulières impliquant une co-gestion du personnel.

Les dépenses budgétaires relatives à ce type d'action revêtent dès lors pour l'essentiel le caractère d'une subvention à un organisme géré selon ses propres règles de gestion, étant entendu que l'utilisation de cette subvention est très étroitement surveillée dans le plein respect des dispositions pertinentes du Règlement financier.

Chaque année, la situation financière, les comptes d'exploitation et le bilan du Complexe Restaurants/Economat font l'objet d'un rapport soumis aux Comités paritaires de gestion. En outre, les situations comptables sont régulièrement soumises en cours d'exercice à la Cour des Comptes.

En outre, et enfin d'améliorer davantage la transparence des opérations et introduire des règles de gestion harmonisées, les institutions ont créé un groupe de travail interinstitutionnel Dépenses sociales dont les premières conclusions pourront être mises en oeuvre dès cette année. Dans le cadre de ses travaux, le groupe examine le règlement financier existant au Comité Economique et social.

3 3.2.3. Contrôle interne

-- Appel à la concurrence : il y est fait appel chaque fois que cela est possible et selon des modalités propres aux secteurs en cause. Pour les matières périssables requises dans la restauration, l'achat est effectué sur les marchés matinaux

spécialisés.

-- Les commandes téléphoniques sont nécessaires dans ce domaine et le contrôle des commandes se fait à la réception par la comparaison entre les spécifications du bon de commande interne et du bon de livraison.

-- La confirmation par écrit au fournisseur d'une commande à un moment où la marchandise est déjà livrée et réceptionnée ne s'impose pas.

-- La Commission estime que les vérifications des bordereaux livraison préalables au paiement des factures sont suffisantes.

-- Une tenue régulière des stocks avec établissement d'un inventaire mensuel existe. L'introduction éventuelle d'un système intégré d'inventaire permanent des stocks y compris en valeur devrait faire l'objet d'un examen préalable tant au niveau de sa faisabilité que de son coût.

-- La Commission estime que Les dépenses de personnel et de son fonctionnement assumées par les institutions à charge de leur budget sont correctement reprises sur les lignes budgétaires en cause.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, des travaux sont en cours afin d'améliorer la présentation des états financiers afin de permettre à l'Autorité budgétaire de mieux juger de l'ensemble des dépenses du Secteur.

-- Le contrôle interne à la cantine à Ispra est assuré par le responsable de l'unité, le comptable subordonné et le comité paritaire de gestion.

-- En ce qui concerne les relevés journaliers des caisses, ceux-ci sont contrôlés de manière manuelle à Luxembourg et par la voie informatique en liaison directe avec les organismes bancaires à Bruxelles.

3 3.3.1. Contrôle des bilans

-- acquittement des factures : des efforts constants sont entrepris en vue de réduire les délais de facturation en particulier à Bruxelles.

-- taux de liquidité : s'est redressé à Luxembourg depuis 1980 compte tenu notamment des augmentations de prix intervenues.

-- retards de paiement : une action est entreprise dans ce domaine.

3 3.3.2. Analyse des résultats d'exploitations

4 3.3.2.1. Comparaison des principales données d'exploitation

Les dépenses de personnel et de fonctionnement normalement à charge de l'institution sont régulièrement inscrites au budget.

4 3.3.2.3. fixation des prix

La fixation des prix, à comparer pour chaque lieu de travail séparément, doit tenir compte d'un grand nombre de données objectives tel que le nombre de repas servis, la composition de la clientèle et les accords conclus avec la représentation

du personnel.

Il existe des contacts réguliers entre responsables des restaurants des institutions et ceux-ci procèdent entre autres à l'examen des prix pratiqués ainsi qu'à la composition quantitative et qualitative des repas.

Les prix pratiqués à la cantine de l'établissement d'Ispra du CCR s'expliquent d'une part par des faits historiques (l'établissement était initialement italien) et d'autre part par la pratique courante en Italie que le prix des repas est fixé en tenant compte uniquement du coût des denrées alimentaires. De plus, il faut constater qu'en Italie, il est habituel que l'entreprise prenne à sa charge le coût des repas.

4 3.3.2.5. Dépenses de personnel

La Commission estime que les calculs présentés par la Cour des Comptes doivent être considérés avec réserve ; il paraît, en particulier, difficile de tirer du seul cas d'espèce cité par la Cour des Comptes des conclusions générales.

1 4. GROUPEMENTS D'ACHAT (ECONOMATS)

2 4.1 Aspects sociaux

La Commission ne partage pas l'observation des Cour des Comptes concernant l'existence de groupements d'achat en régie directe relevant des institutions. Le Statut des fonctionnaires prévoit expressément la création d'organes à caractère social dans l'intérêt du personnel.

L'existence des économats se justifie en pratique pour les motifs reconnus par la Cour des Comptes (achats de produits courants sans perte de temps). Il y a lieu en outre d'ajouter

- la situation excentrique de certains lieux de travail par rapport au centre ville ;
- les horaires pratiqués par les commerces locaux qui font qu'il est important de disposer sur le lieu de travail d'un économat qui permet ainsi dans l'intérêt des Institutions d'économiser des pertes éventuelles de temps de service.

3 4.2.2. Application du règlement financier

Pour les motifs indiqués plus haut (2.2 et 4.1), l'intervention des institutions dans ce domaine ne peut être jugée illégale et effectuée sans autorisation.

Les considérations concernant l'application du règlement financier aux restaurants (point 3.2.2) sont d'application dans le domaine des économats.

3 4.2.3. Contrôle interne

Les réponses de la Commission aux observations de la Cour des Comptes sur le contrôle interne des restaurants s'appliquent également aux économats.

Sur le point précis du contrôle quantitatif de l'entrée des marchandises et des entrées et sorties de stock à l'Economat de Luxembourg, ces contrôles sont à

présent assurés.

En outre, les relevés journaliers de caisse sont contrôlés de manière manuelle à Luxembourg et par voie informatique à Bruxelles.

3 4.3.1. Analyse des bilans

Retards de facturation et de paiements : des actions sont en cours.

3 4.3.2. Analyse des résultats d'exploitation

4 4.3.2.1 Les dépenses de personnel en de fonctionnement normalement à charge de l'institution sont régulièrement inscrites au budget.

4 4.3.2.2. Marges bénéficiaires brutes

Il existe effectivement une différence de Statut entre les Economats de Bruxelles et de Luxembourg qui s'explique par des différences dans les conditions de fonctionnement accordées par le pays d'accueil.