

Gestion de la restauration collective de l'administration fédérale

La restauration collective est organisée de différentes façons dans l'administration fédérale. Elle est gérée soit directement par les SPF, soit via une ASBL, soit en recourant à une société commerciale. Elle représente environ 13.500 repas par jour, pour un coût annuel supporté par l'État estimé à près de 38 millions d'euros.

Le service administratif à comptabilité autonome Fedorest a été créé en 2008 pour rationaliser l'offre de restauration collective dans la fonction publique fédérale. Chargé de gérer les services de restauration pour les SPF, il devait permettre une gestion plus économe des ressources. Il est cependant resté limité au SPF Finances, dont il dépend. En outre, la politique de subventionnement, direct ou indirect, liée à l'absence de toute politique tarifaire, est source d'inégalité de traitement entre agents des services publics, y compris dans un même département. Par ailleurs, les autres SPF dont les agents bénéficient d'un accès aux restaurants de Fedorest ne financent pas encore ses activités.

Le coût de revient des repas produits par Fedorest est élevé, principalement en raison des charges liées à un personnel historiquement en surnombre. Fedorest ne respecte par ailleurs pas la législation des marchés publics pour l'achat des denrées alimentaires.

L'examen des autres formes d'organisation d'une restauration collective que Fedorest conclut à une maîtrise des coûts insuffisante dans deux des trois formes de gestion étudiées, à un manque de transparence du coût total supporté par l'État et à un respect insuffisant de la réglementation relative aux marchés publics.

Globalement, l'organisation de la restauration collective de l'administration fédérale manque d'encadrement. À ce stade, aucun objectif général ou spécifique n'a été défini. En l'absence de directives précises, les modes d'organisation actuels ne garantissent pas la qualité diététique, la maîtrise des coûts et la transparence budgétaire.

La Cour des comptes recommande de mettre en place une coordination entre les SPF et les organismes qui en dépendent, de créer les instruments comptables permettant de définir les coûts réels de la restauration collective et d'établir une politique tarifaire cohérente. Les ressources à mettre en œuvre devraient par ailleurs être évaluées, en particulier les effectifs nécessaires. Il faudrait aussi établir des directives en matière d'approvisionnement, d'exigences diététiques et définir des exigences spécifiques dans les marchés publics pour permettre que ces orientations soient appliquées. Les politiques d'approvisionnement devraient, enfin, être revues par l'attribution de marchés à lots, dans le respect des dispositions sur les marchés publics.

Les ministres concernés ont répondu à la Cour des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	4
Introduction	4
1.1 Contexte	4
1.2 Audit de la Cour des comptes	4
1.2.1 Portée	4
1.2.2 Méthode d'audit et motivation	5
1.2.3 Calendrier de l'audit	5
Chapitre 2	6
Jeux de la restauration collective de l'administration fédérale	6
2.1 Encadrement de la restauration collective de l'administration fédérale	6
2.2 Qualité et sécurité sanitaire	6
2.3 Maîtrise du coût des repas	7
2.4 Conclusions et recommandations	9
2.5 Réponses des ministres	9
Chapitre 3	11
Gestion par Fedorest	11
3.1 Organisation de Fedorest : mission, budget et cadre de gestion	11
3.2 Constats	12
3.2.1 Organisation administrative – contrôle interne	12
3.2.2 Maîtrise des coûts	13
3.2.3 Restauration collective au profit d'autres services publics fédéraux	14
3.2.4 Marchés publics	16
3.3 Conclusions et recommandations	18
3.3.1 Organisation de Fedorest	18
3.3.2 Restauration collective au profit d'autres services publics	18
3.3.3 Maîtrise des coûts	18
3.3.4 Marchés publics	19
Chapitre 4	20
Autres formes de gestion	20
4.1 Administration directe par le service public	20
4.1.1 Contexte et normes	20
4.1.2 Restauration collective au SPF Intérieur	20
4.2 Recours à une ASBL	22

4.2.1	Contexte	22
4.2.2	Légalité du recours à une ASBL	23
4.2.3	Financement de l'ASBL	23
4.2.4	Marchés publics de l'ASBL	24
4.2.5	Mise à disposition de personnel au profit de l'ASBL	24
4.2.6	Respect du principe d'économie	25
4.2.7	Avantages pour les travailleurs du restaurant	25
4.2.8	« Titres-repas » imprimés par le SPF	25
4.3	Recours à une société commerciale	26
4.3.1	Contexte et normes	26
4.3.2	Structure des coûts récurrents	26
4.3.3	Respect du principe d'économie	27
4.3.4	Passation du marché	27
4.4	Conclusions et recommandations	29
Chapitre 5		31
Conclusion générale et recommandations		31
Chapitre 6		33
Tableau des recommandations		33

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Contexte

L'organisation d'une restauration collective au profit des agents de l'État fédéral ne découle pas d'une obligation légale ou réglementaire. L'offre d'un repas complet de midi à prix modéré résulte d'initiatives prises depuis 1945 au sein des services publics¹.

La restauration collective est organisée de différentes façons au sein de l'administration fédérale. Elle est gérée par les SPF, tantôt au travers d'une ASBL, tantôt par une société commerciale.

L'intervention dans les dépenses quotidiennes de nourriture du personnel sous la forme d'un chèque-repas ou d'une allocation est rare dans les SPF et SPP². D'autres niveaux de pouvoir y ont par contre recours, parfois en complément d'une restauration collective³.

En 2008, le législateur a accompli un pas vers la rationalisation du secteur en créant Fedorest au sein du service public fédéral Finances. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ce service administratif à comptabilité autonome est chargé de gérer les services de restauration pour les services publics fédéraux.

Fedorest a repris la gestion des restaurants du SPF Finances, comme prévu par la législation, mais n'a pas encore étendu son activité aux autres SPF. Jusqu'à présent, la création de Fedorest n'a pas fait disparaître les autres formes d'organisation d'une restauration collective à destination des fonctionnaires fédéraux.

La Cour des comptes a ainsi constaté que la loi du 18 décembre 2015 a créé un service administratif à comptabilité autonome chargé d'organiser les activités du restaurant et de la crèche du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement⁴.

1.2 Audit de la Cour des comptes

1.2.1 Portée

La Cour des comptes a examiné les différentes formes d'organisation d'une restauration collective au sein des services publics fédéraux⁵, tant au regard de leur conformité au droit que du respect du principe d'économie. La Cour a également examiné l'organisation de la

¹ Fedorest, *Business plan 2012-2014*, document interne à l'administration.

² Voir point 4.1.2 consacré au SPF Intérieur.

³ Les administrations de la Région wallonne et de la Communauté française ainsi que les organismes qui en dépendent offrent un chèque-repas de 6,60 euros, dont 5,36 euros payés par l'employeur. Les administrations de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté flamande ainsi que les organismes qui en dépendent offrent un chèque-repas de 7 euros, dont 5,91 euros payés par l'employeur. Certains services proposent en outre une restauration collective à prix modéré.

⁴ Article 72, titre 3, de la loi du 18 décembre 2015 portant des dispositions financières diverses, portant la création d'un service administratif à compatibilité autonome « Activités sociales », [...] et portant une disposition en matière d'égalité des femmes et des hommes.

⁵ L'audit est limité aux départements organisés sous la forme d'un SPF, car leur personnel partage le même statut administratif et pécuniaire. Vu sa spécificité, le secteur militaire n'a pas été examiné.

gestion de Fedorest.

L'audit entre dans le champ du mandat de contrôle de la Cour des comptes. La Cour des comptes est chargée de contrôler les organismes publics créés par l'État ou qui en dépendent⁶. Cette compétence comprend un contrôle comptable, de légalité et de régularité des opérations ainsi qu'un contrôle a posteriori du bon emploi des deniers publics. Ce dernier couvre le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

1.2.2 Méthode d'audit et motivation

La méthode d'audit a été développée dans un contexte où il n'existe pas d'autorité unique, responsable de l'ensemble des formes de restauration collective organisées dans l'administration fédérale.

La Cour des comptes a réalisé ses travaux d'audit à partir de deux pôles.

Le premier est Fedorest. Ce choix se justifie par les missions qui lui ont été confiées et le montant qui y est consacré. Les travaux ont principalement été réalisés à partir des données communiquées par l'administration centrale. Ils ont été complétés d'un entretien avec trois responsables de restaurants sis à Bruxelles, Gand et Arlon.

Le second pôle est constitué d'une sélection de départements, qui se justifie par la diversité des pratiques de restauration collective des SPF. Ces départements sont le SPF Mobilité et Transports, le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et le SPF Intérieur. Cette sélection se fonde sur une enquête préliminaire, réalisée au moyen d'un questionnaire à destination des fonctionnaires dirigeants de 26 services publics (SPF, SPP et IPSS).

1.2.3 Calendrier de l'audit

Mars 2016	Annnonce de l'audit au ministre de la Défense chargé de la Fonction publique, au ministre des Finances, au président du comité de direction du SPF Finances, au président du comité de direction du SPF P&O et à la présidente du comité de gestion de Fedorest
Mars-juin 2016	Travaux d'audit
9 mars 2017	Envoi de l'avant-projet de rapport à la présidente du comité de gestion de Fedorest, au président du comité de direction du SPF P&O, du SPF Économie, du SPF Intérieur et du SPF Mobilité et Transports
Mars 2017	Réponses du SPF Intérieur, du SPF Finances, du SPF Économie et du SPF Mobilité et Transports
Mai 2017	Envoi du projet de rapport aux ministres des Finances, de l'Intérieur, de l'Économie, de la Mobilité et de la Fonction publique
Juin 2017	Réponses des ministres des Finances, de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Mobilité

⁶ Article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

CHAPITRE 2

Enjeux de la restauration collective de l'administration fédérale

2.1 Encadrement de la restauration collective de l'administration fédérale

L'audit de la Cour des comptes a été réalisé dans un contexte caractérisé par l'absence d'encadrement de l'organisation d'une restauration collective ou d'avantages équivalents au profit du personnel de l'administration fédérale par des normes ou des directives, tant statutaires que budgétaires.

L'arrêté royal du 10 février 1955 relatif au service social du ministère des Finances prévoyait pourtant « l'aménagement dans les centres administratifs importants de restaurants accessibles, sans distinction de prix, à tous les agents de l'État »⁷. Cette disposition n'a pas été abrogée, mais ne s'applique plus depuis la création de Fedorest, qui a déchargé le service social du SPF Finances de la gestion de la restauration collective.

Ce défaut d'encadrement, associé à la diversité des formes d'organisation de cette restauration collective, présente plusieurs risques en matière d'égalité de traitement, de transparence budgétaire, de qualité ou de maîtrise des coûts.

Il existe en effet un risque d'inégalités injustifiées entre agents de l'administration fédérale, voire au sein d'un même service, en termes d'accessibilité à un restaurant collectif ou à un avantage équivalent, de qualité ou de coût.

L'enquête auprès des SPF et SPP montre en effet que des restaurants existent au sein de plusieurs SPF et que les montants à charge des agents varient sensiblement. Par ailleurs, tous les agents d'un même SPF ne bénéficient pas d'une intervention dans leurs frais de repas. Lorsqu'un restaurant est mis en place par le SPF, il peut ne pas être accessible à l'ensemble des agents. L'impossibilité d'accéder au restaurant, notamment pour les agents affectés à des services décentralisés, n'est pas systématiquement compensée.

2.2 Qualité et sécurité sanitaire

La problématique de la qualité concerne le respect des normes sanitaires, incluant le traitement des déchets ainsi que la prise en considération de principes diététiques.

Les services publics interrogés ont manifesté leur préoccupation pour la qualité des repas. Cependant, cette préoccupation ne se traduit pas systématiquement dans des mesures documentées. Seul Fedorest a recours à une diététicienne.

En ce qui concerne la sécurité sanitaire, tous les départements sont immatriculés auprès de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et sont soumis à ses contrôles.

Les responsables des restaurants gèrent les déchets de différentes manières. Dans les installations les plus petites, la production de déchets est limitée par la préparation des repas

⁷ Article 3 B 1°.

dans le cadre d'un système de réservation. Dans les installations qui mettent en œuvre un système de libre-service, cette production est limitée par une réutilisation des marchandises non consommées et non périssables.

Chez Fedorest, la limitation des déchets alimentaires fait partie des « 10 engagements » du guide que le service a diffusé dans ses restaurants⁸.

2.3 Maîtrise du coût des repas

En Belgique, aucune directive ne limite l'intervention de l'employeur dans le financement de la restauration collective et ne précise le prix que le personnel doit acquitter.

Au niveau fiscal, la distribution gratuite ou à prix réduit de repas au restaurant d'entreprise est exonérée d'impôt⁹.

Parallèlement, la législation sociale dispose que « [...] la fourniture de repas à un prix inférieur au prix coûtant, dans le restaurant de l'entreprise » n'est pas considérée comme une rémunération¹⁰, et ce, sans limite de coût.

Dans les SPF, le montant facturé aux agents pour un repas de midi varie entre 3 et 6 euros. Il correspond en principe au prix de revient des denrées. Les autres coûts sont supportés par l'État. Ils peuvent atteindre 23 euros par repas servi¹¹. Les dépenses de personnel constituent le poste principal de ces coûts identifiables.

Le coût par repas supporté par les finances publiques est, dans le contexte actuel, nettement supérieur à celui de l'intervention maximale dans le financement d'un titre-repas, actuellement plafonnée à 6,91 euros¹².

Sur la base des données communiquées par les administrations, la Cour des comptes a pu évaluer globalement à 37,9 millions d'euros le coût identifiable, supporté par l'État, de la restauration organisée dans les SPF et SPP. Cette évaluation comprend la dotation accordée à Fedorest (31,5 millions d'euros).

Ce montant est indicatif et ne comprend pas l'ensemble des coûts liés à l'utilisation de bâtiments (loyers, consommation d'eau, d'électricité et de chauffage). Il ne comprend pas non plus l'achat des denrées alimentaires, couvert par le prix facturé aux clients des restaurants¹³.

⁸ Fedorest, *Alimentation durable dans les restaurants de l'administration*, chapitre III du guide, document interne (non daté).

⁹ Article 38, 11°, du code des impôts sur les revenus (1992).

¹⁰ Article 19, § 2, 11°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

¹¹ Jusqu'à 22 euros chez Fedorest et 23 euros au SPF intérieur.

¹² Article 38/1, § 2, du code des impôts sur les revenus (1992).

¹³ L'ensemble du personnel (y compris dirigeant) et des coûts salariaux sont pris en considération pour Fedorest. Pour les autres services, les montants du budget général des dépenses et les données communiquées par les administrations ont été utilisés. Lorsque ces informations n'étaient pas disponibles, une extrapolation à partir du nombre d'ETP communiqués a été calculée. L'estimation de la masse salariale prend en compte la rémunération brute, l'allocation de foyer, l'allocation de fin d'année, le pécule de vacances et une estimation de la cotisation patronale. Le calcul ne comprend pas les compléments de rémunération reçus dans le cadre d'un travail à temps partiel, le remboursement des frais de transport et les autres allocations ou primes éventuelles.

Tableau 1 – Évaluation du nombre de repas de midi complets, servis par Fedorest ou une autre structure, dans les SPF/SPP (hors petite restauration ou vente de boissons)

Service public	Effectif au 1/1/2016	Repas/jour
Finances (Fedorest) ⁽¹⁾	24.348	10.650
Chancellerie	160	110
Emploi	1.194	Inclus dans les repas servis dans d'autres services publics
Intérieur	5.534	49
Justice (administration centrale)	1.394	356
Justice (ordre judiciaire)	11.540	0
Économie	1.964	490
Fedict	31	Inclus dans les repas servis par Fedorest
Mobilité	1.071	116
P&O	439	4 ⁽²⁾
Santé publique	1.096	1.407 ⁽³⁾
Sécurité sociale	934	Inclus dans les repas servis par Fedorest
Affaires étrangères	1.616	231 ⁽⁴⁾
SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	178	0
SPP Politique scientifique	286	0
Total	51.785	13.413

(1) Le nombre de repas/jour correspond au nombre de repas servis par Fedorest dans les installations précédemment gérées par le SPF Finances.

(2) Ce chiffre correspond aux repas chauds achetés à l'occasion par le SPF P&O à Fedorest/245 (jours d'ouverture de la restauration collective).

(3) Les restaurants Horta, WIV et WTC II, gérés par l'ASBL, sont ouverts à d'autres administrations, notamment au SPP Intégration sociale. D'autres administrations ont accès aux restaurants du SPF Santé publique.

(4) 55.350 repas complets vendus/an.

Source : Pdata (effectif) et données communiquées par les administrations (repas)

Comme ce tableau le montre, près de 26 % du personnel des SPF fréquentent les restaurants collectifs des administrations fédérales¹⁴. En outre, le personnel des SPF et SPP a parfois accès à des restaurants gérés par d'autres services publics. Par exemple, le personnel du SPF Emploi accède aux installations de l'Onem et de la SNCB. De même, les agents de services déconcentrés du SPF Intérieur fréquentent les restaurants du personnel des provinces.

Les charges du personnel affecté au service de restauration collective constituent le facteur

¹⁴ Les données disponibles ne permettent pas de préciser si le taux de 26 % (13.413/51.785) est un taux qui correspond à un public quotidien constant ou si un effectif plus important recourt à la restauration collective, mais de façon moins régulière. Ces chiffres de fréquentation des restaurants ne couvrent par ailleurs pas les achats de boissons, snacks ou sandwiches.

déterminant du coût de la restauration collective de l'administration fédérale. La Cour des comptes a examiné comment les besoins en personnel ont été définis.

Fedorest considère que la norme pour déterminer le volume de l'effectif affecté à la restauration est d'un ETP (équivalent temps plein) pour 20 repas servis par jour.

Ce ratio n'est cependant pas utilisé dans les autres départements examinés. Sur la base des données disponibles, il oscille entre 7,6 et 42,6 repas/ETP/jour¹⁵. Seul le nombre de repas complets est pris en compte. Quant au personnel, il est parfois aussi affecté à d'autres tâches.

2.4 Conclusions et recommandations

L'organisation de la restauration collective manque d'encadrement. Sauf au SPF Finances (Fedorest), les services publics ont le libre choix entre différentes formes d'organisation, ce qui présente un risque d'inégalités injustifiées dans l'accès à un service de restauration collective ou à un avantage équivalent.

Des directives devraient préciser les critères d'organisation, d'accès et d'efficacité de la restauration collective, tant pour l'ensemble de l'administration fédérale qu'au sein de chaque service public fédéral.

Concernant l'orientation qualité de la restauration collective, les SPF sont sensibilisés au respect des normes sanitaires et à la gestion des déchets. La Cour recommande toutefois que le respect de ces normes soit évalué de manière régulière et documenté. En outre, elle recommande de développer une expertise interne en diététique ou de généraliser le recours à un professionnel, notamment pour la composition des menus.

Le déficit de directives encadrant la détermination du coût de production d'un repas pour le SPF, d'une part, et le montant qui devrait rester à charge de l'agent, d'autre part, entraînent un manque de transparence dans la maîtrise des coûts à charge de l'État.

Les charges de personnel absorbent la grande majorité des dépenses, alors qu'il existe de grandes disparités pour le ratio repas servis/ETP.

La Cour des comptes recommande de mieux identifier les dépenses de restauration collective pour garantir une plus grande transparence budgétaire et mieux maîtriser les coûts pour l'État. En priorité, il est recommandé de recourir à des indicateurs de performance, tels que le ratio du nombre de repas servis par ETP.

Pour la Cour des comptes, les diverses formes d'organisation de la restauration collective au bénéfice du personnel des administrations fédérales doivent être évaluées de manière transversale pour permettre d'élaborer des orientations pour l'ensemble de l'administration publique fédérale.

La Cour des comptes examinera en 2019 les suites données au présent rapport.

2.5 Réponses des ministres

Le ministre des Finances prend acte des remarques et recommandations de la Cour.

Le ministre de la Fonction publique informe la Cour des comptes qu'il a enjoint au collègue des présidents de mettre à l'étude, en tenant compte de critères économiques et de qualité,

¹⁵ Ratio de 7,66 repas/ETP au SPF Intérieur et de 45,6 repas/ETP au SPF Économie.

la manière dont les restaurants d'entreprise de l'État fédéral pourraient être regroupés. Il précise qu'une telle organisation doit assurer à chaque fonctionnaire une offre identique de repas sains et équilibrés. L'étude dont le collège des présidents est chargé comprend un travail d'inventaire à partir duquel des propositions seront présentées au ministre à la fin de l'été.

Le ministre de l'Intérieur fournit des éléments de réponse relatifs à des points spécifiques à son département. Ces éléments sont exposés au point 4.1.2.3.

CHAPITRE 3

Gestion par Fedorest

Dans la restauration collective fédérale, Fedorest est le principal employeur et couvre à ce titre la plus large part des dépenses de l'État à cet effet.

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine l'organisation et le fonctionnement de Fedorest ainsi que la maîtrise de ses coûts. Elle précise ensuite ses activités au sein du SPF Finances et son développement auprès d'autres services publics. Enfin, elle examine le respect de la législation sur les marchés publics.

3.1 Organisation de Fedorest : mission, budget et cadre de gestion

Fedorest est un service à comptabilité autonome créé auprès du SPF Finances le 1^{er} janvier 2009¹⁶. Il a pour mission de gérer des services de restauration collective pour les services publics fédéraux, voire pour d'autres autorités ou services publics si ceux-ci le sollicitent. Cette collaboration doit contribuer à améliorer les services offerts aux fonctionnaires fédéraux.

Le cadre de gestion de Fedorest est fixé par deux arrêtés royaux¹⁷.

Le développement des activités de Fedorest devait se dérouler en trois phases¹⁸ : d'abord, la gestion de la restauration à la tour des Finances, ensuite l'intégration des autres restaurants du SPF Finances et, enfin, la reprise des restaurants des autres services de l'autorité fédérale. Une adaptation ultérieure de la législation permet également de mettre en place une offre à destination d'autres niveaux de pouvoir.

Le choix d'un service à comptabilité autonome est motivé par la volonté de répondre à une nouvelle situation en matière de restauration suite au regroupement de différents services publics fédéraux dans de grands complexes administratifs.

Les dépenses annuelles 2016 estimées de Fedorest sont de l'ordre de 41 millions d'euros¹⁹, dont 27 millions pour les charges de personnel. Fedorest dispose en effet d'un effectif évalué à 806 ETP²⁰. Le financement de ces dépenses repose à hauteur de 31,485 millions sur une dotation de l'État, le solde étant composé par les recettes d'exploitation. Les SPF dont les

¹⁶ Article 73 de la loi-programme du 8 juin 2008 telle que modifiée par la loi du 13 décembre 2012 portant des dispositions fiscales et financières.

¹⁷ Arrêté royal du 18 décembre 2008 relatif à la gestion financière du service administratif à comptabilité autonome Fedorest chargé de l'organisation des activités de catering pour différents services publics et arrêté royal du 18 décembre 2008 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du service administratif à comptabilité autonome Fedorest, chargé de l'organisation des activités de catering pour différents services publics.

¹⁸ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 18 décembre 2008 relatif à la gestion financière du service administratif à comptabilité autonome Fedorest, chargé de l'organisation des activités de catering pour différents services publics, *Moniteur belge*, 31 décembre 2008.

¹⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1352/002, Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, p. 717.

²⁰ Au 1^{er} janvier 2016, l'effectif de Fedorest était de 930 agents (806,26 ETP) selon Pdata. Sauf mention spéciale, les effectifs cités dans ce rapport sont issus de cette base de données (www.pdata.be).

agents ont accès aux restaurants de Fedorest doivent contribuer à son financement²¹.

La réglementation prévoit que Fedorest est dirigé par un comité de gestion qui comprend, pour le SPF Finances, le président du comité de direction, le directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation ainsi que le directeur du service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion. Il comprend également un représentant du SPF Budget et Contrôle de la gestion et de chacun des trois services publics contribuant le plus à la dotation de Fedorest. Le fonctionnaire dirigeant de Fedorest et l'inspecteur des finances accrédité auprès du ministre des Finances participent au comité de gestion avec voix consultative.

La présidence du comité de gestion devait être assurée pour les trois premières années par le président du SPF Finances, puis successivement par les représentants du SPF Budget et Contrôle de la gestion, et des trois contributeurs principaux.

Le comité de gestion de Fedorest est composé d'un représentant de l'Afsca et d'un représentant du SPF Sécurité sociale²², bien que ces organismes ne contribuent pas à la dotation de Fedorest.

Le fonctionnaire dirigeant est désigné par le comité de gestion²³. Il est notamment chargé de présenter un projet de budget annuel « basé sur des objectifs opérationnels mesurables pour les différents restaurants qui sont repris dans le service », un projet de « budget pluriannuel »²⁴ ainsi que différents rapports et données relatifs à la réalisation des objectifs envisagés²⁵. Il a également la responsabilité de la mise en place et du suivi du système de contrôle interne.

Lors de l'audit, l'ensemble des restaurants du SPF Finances étaient repris par Fedorest qui n'avait, par contre, développé aucun service au profit d'un autre service public fédéral. L'accès des restaurants du SPF Finances à d'autres services publics est examiné au point 3.2.

3.2 Constats

3.2.1 Organisation administrative – contrôle interne

Depuis sa création en 2009, Fedorest a été successivement géré par quatre personnes. Les services centraux ont été tardivement dotés d'un personnel disposant de l'expertise nécessaire à des tâches fondamentales telles que la gestion des marchés publics ou la mise en place d'un contrôle interne.

En 2014, une conseillère générale a été détachée du département P&O du SPF Finances et chargée de gérer Fedorest.

Depuis décembre 2015, elle dispose du renfort prévu par le plan de personnel qu'elle a présenté. En particulier, Fedorest a engagé en 2015 deux agents de niveau A1, chargés respectivement des achats et de la définition des processus, ainsi qu'un agent de niveau A3 responsable du contrôle interne.

Les services centraux de la direction de Fedorest comprennent ainsi 26 personnes,

²¹ Article 5, § 10, de l'arrêté royal du 18 décembre 2008 relatif à la gestion financière du service administratif à comptabilité autonome Fedorest, chargé de l'organisation des activités de catering pour différents services publics.

²² En plus des représentants du SPF Finances et du SPF Budget et Contrôle de la gestion prévus par la réglementation.

²³ Il exerce une fonction de management N-1 (arrêté royal du 17 février 2002 portant création du service public fédéral Finances).

²⁴ Article 4, § 1^{er} et 2, du premier arrêté royal du 18 décembre 2008.

²⁵ Article 13, § 1^{er}, du premier arrêté royal du 18 décembre 2008.

dont cinq niveaux A.

Ces 26 personnes sont principalement affectées aux services chargés de la comptabilité et des achats. La gestion des ressources humaines reste du ressort du département P&O du SPF Finances.

Le contrôle interne repose à ce stade sur une personne, qui est chargée de sa conception à partir des référentiels en vigueur au SPF Finances. La gestion des restaurants est assurée par 14 agents de niveau B (intendants).

La Cour des comptes constate par ailleurs que des éléments essentiels au fonctionnement de Fedorest prévus par la réglementation n'existent pas encore : budget pluriannuel (article 4), rapports annuels du dirigeant sur le contrôle interne (article 13, § 2) ou rapports du service d'audit interne du SPF Finances (article 16, § 2).

Par contre, l'équipe dirigeante a mis en place des instruments de monitoring qui n'étaient pas imposés par la réglementation, comme un suivi mensuel du ratio entre l'effectif et le nombre des repas servis et des fiches techniques par repas qui permettent d'encadrer l'autonomie des restaurants.

3.2.2 Maîtrise des coûts

3.2.2.1 Évolution de l'effectif

Fedorest est le principal employeur de la restauration collective fédérale. Son effectif se compose des agents recrutés pour l'essentiel avant 2008 par le SPF Finances.

Lors de la création de Fedorest, le volume de l'effectif n'a pas été défini sur la base d'une analyse justifiant, en termes économiques, le volume nécessaire de ses ressources humaines. L'Inspection des finances avait réclamé une pareille analyse dès les premières réunions du comité de gestion.

Depuis, le comité de gestion de Fedorest a pris plusieurs initiatives pour respecter le principe d'économie.

Depuis 2010, une programmation budgétaire des dépenses de personnel a été introduite dans le cadre des plans de personnel : le non-remplacement des départs naturels a permis de réduire l'effectif global de 953,48 ETP²⁶ en 2009 à 806,26 ETP²⁷ au 1^{er} janvier 2016.

En outre, une étude de l'effectif utile au fonctionnement de Fedorest, réalisée par un consultant externe, concluait en 2012 à la soutenabilité d'une réduction de l'effectif à 704 ETP (15 repas par ETP) à politique inchangée. Une réduction à 465,9 ETP était même envisageable (23 repas par ETP) pour autant que Fedorest rationalise son organisation en se dotant d'une cuisine de production centrale au lieu de nombreuses installations locales.

Fedorest n'a pas suivi ces recommandations et, comme autorisé par le plan de personnel 2015, il a au contraire recruté 41 cuisiniers statutaires, dont 32 déjà employés par Fedorest sous contrat de travail.

3.2.2.2 Coût de revient d'un repas

En 2016, Fedorest a évalué à 13,99 euros le coût moyen d'un repas, hors achat de denrées. Cette moyenne correspond à une variation entre les extrêmes de 8,64 euros et 22 euros selon

²⁶ Note de l'Inspection des finances sur le plan de personnel 2013.

²⁷ Pdata.

les restaurants considérés.

Le ratio entre le volume des dépenses de personnel et le nombre de repas servis constitue le principal déterminant de ces variations. Les restaurants installés dans les tours du SPF Finances à Bruxelles présentaient les prix de revient les plus bas. Leur implantation leur assure la stabilité d'une clientèle importante en même temps que des économies d'échelle dans l'affectation des ressources humaines.

Un restaurant comme celui d'Arlon affiche, en revanche, un prix de revient élevé, faute, principalement, d'un dimensionnement de son effectif sur la base de critères économiques.

Les recettes réalisées par Fedorest sur la vente des repas peuvent uniquement être utilisées pour acheter « des matières premières pour les repas et les boissons ». Or, par prudence, le prix de vente des repas par Fedorest est légèrement supérieur au coût des denrées alimentaires. Au 31 décembre 2014, Fedorest a dès lors cumulé un bénéfice de 1.571.079,47 euros.

Malgré un bénéfice annuel d'exploitation, la réglementation de Fedorest lui interdit d'utiliser ce bénéfice pour couvrir d'autres dépenses. Le renforcement récent des services centraux a permis de développer en 2016 des projets susceptibles de contribuer à mieux maîtriser les coûts. Parmi eux figurent la mise en place d'un contrôle interne et une rationalisation de l'offre de menus, notamment basée sur la définition de normes communes.

Fedorest considère que la norme pour déterminer le volume de l'effectif affecté à la restauration est d'un ETP pour 20 repas. Cependant, cette norme n'est pas diffusée par des directives internes et le suivi mensuel de l'évolution de ce ratio chez Fedorest montre qu'elle n'est pas appliquée de façon constante. Ainsi, pour un mois estimé représentatif, ce ratio variait de 12 à 33 repas par agent. Aucune mesure de mobilité ou de licenciement n'est envisagée pour permettre d'adapter l'affectation des effectifs aux besoins des restaurants.

3.2.3 Restauration collective au profit d'autres services publics fédéraux

La réglementation organique de Fedorest²⁸ limite l'accès aux restaurants du SPF Finances aux agents dont l'employeur public apporte une contribution financière à Fedorest.

Le comité de gestion doit fixer une clé pour répartir la contribution des services bénéficiaires à la dotation de Fedorest. Il détermine aussi l'évaluation et l'adaptation des possibilités d'accès des services publics aux facilités de restauration.

3.2.3.1 Clientèle de Fedorest

Malgré des études ponctuelles (2011 et 2012), Fedorest ne connaît pas la proportion d'agents d'autres services que le SPF Finances qui fréquentent ses restaurants. L'existence de clients externes est certaine quand le nombre quotidien de repas vendus est supérieur au nombre d'agents de l'implantation locale du SPF. C'est le cas à Bruges, Louvain, Huy, Malmédy, Eupen, Ypres, Menin ou Poperinge.

3.2.3.2 Contribution des autres SPF

Depuis la création de Fedorest, la condition d'accès aux restaurants du SPF Finances par des agents qui ne relèvent pas de ce SPF n'est pas respectée. En effet, aucune contribution n'est demandée aux employeurs publics concernés et le SPF Finances supporte dès lors l'ensemble

²⁸ Article 5 de l'arrêté royal du 18 décembre 2008 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du service administratif à comptabilité autonome Fedorest, chargé de l'organisation des activités de catering pour différents services publics.

des coûts de Fedorest.

En séance du 7 mars 2016, le comité de gestion a approuvé les principes de base de la clé à utiliser, attendue depuis 2008, pour répartir les coûts entre les utilisateurs de Fedorest. Elle se fonde sur une évaluation de l'intervention de l'État (13,99 euros/par repas) dans la restauration organisée par Fedorest.

3.2.3.3 Contrôle des accès

Fedorest n'a pris aucune mesure générale pour limiter l'accès à ses restaurants. Sauf à Bruxelles et à Liège, les clients ont conservé un accès aux restaurants du SPF Finances dont la gestion a été transférée à Fedorest.

Dans un courrier du 16 juillet 2012, le président du comité de gestion de Fedorest écrivait pouvoir « *confirmer qu'un nouveau moyen de paiement et un nouveau système de caisse seront implémentés à Fedorest dans le courant de l'année 2013* ». Il précisait également que la dotation de Fedorest serait entièrement à la charge du SPF Finances en attendant.

Au premier semestre 2016, le nouveau système n'était cependant toujours pas mis en œuvre.

L'identification des clients de Fedorest par la généralisation d'un badge d'accès est annoncée pour limiter l'accès aux personnes autorisées. Sa mise en place est prévue au 1^{er} janvier 2017.

3.2.3.4 Déploiement

Fedorest a présenté son plan de déploiement à certaines administrations fédérales en septembre 2009. Il était prévu que l'Afsca, le SPF Sécurité sociale et le SPF Budget et Contrôle de la gestion participent à sa dotation dès 2009. Ces départements devaient être rejoints en 2010 par le SPF Économie, le SPF Justice, le SPF Intérieur et le SPF Emploi. Sur la base de l'expérience 2009-2010, la clé de répartition provisoire de la contribution des services bénéficiaires devait devenir définitive à partir de 2011.

Ce déploiement ne s'est pas déroulé comme prévu. D'après les informations transmises à la Cour des comptes, cet échec s'explique avant tout par un désaccord sur la clé de répartition.

En effet, Fedorest avait annoncé que la dotation de chaque SPF serait basée sur le nombre de clients potentiels des restaurants de Fedorest et non sur le nombre de clients effectifs. Ainsi, chaque SPF contribuerait en fonction du nombre de cartes d'accès distribuées à ses agents et non pas en fonction du nombre de repas servis.

Les désaccords sur les conditions de reprise du personnel des restaurants des autres SPF ont également entravé le déploiement de Fedorest. D'autres blocages l'ont compliqué : difficulté d'identifier les clients dans les restaurants ; coût élevé des repas, en particulier s'il constitue une dépense complémentaire à celle destinée au restaurant existant dans le SPF ; nombre limité d'agents ayant un accès aisé aux restaurants de Fedorest ; divergences de vues quant à l'accès aux retraités des services publics.

La Cour des comptes constate que le coût élevé d'un repas (13,99 euros) rend difficile voire impossible l'extension des activités de Fedorest à d'autres services que le SPF Finances²⁹. Dans la mesure où ce coût est alourdi par un excédent d'effectif, le calcul de la clé de répartition devrait anticiper la réduction de cet effectif, ce qui favoriserait les économies d'échelle.

²⁹ Voir réponse du SPF Intérieur au point 4.1.2.2.

3.2.4 Marchés publics

3.2.4.1 Normes

L'ensemble des travaux, fournitures et services acquis par Fedorest est soumis à la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Cette loi impose des contraintes pour assurer que les adjudicateurs traitent entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services dans le respect de l'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence.

Les marchés publics doivent être attribués avec concurrence, après vérification du droit d'accès, sélection qualitative et examen des offres, conformément à une des procédures de passation déterminées par la loi. Le niveau d'exigence dépend de l'importance financière du marché. Par exemple, une forme simplifiée de procédure négociée sans publicité est licite pour les achats de moins de 8.500 euros (HTVA), sur la base des règles d'estimation prévues par la réglementation³⁰.

L'adjudicateur doit pouvoir prouver qu'il a comparé les conditions de plusieurs fournisseurs, le principe général de concurrence s'appliquant à tous les marchés publics quel qu'en soit le montant³¹.

Le choix de la méthode d'estimation, l'absence de gestion consolidée des approvisionnements ou la scission d'un marché ne peut avoir pour but ou pour effet de soustraire le marché aux règles de publicité³² ou de recourir à une procédure négociée sans publicité³³.

Compte tenu de la valeur des achats et de leur nature récurrente et régulière, la Cour des comptes a examiné si Fedorest avait développé une stratégie permettant de définir, au regard de critères préalables, l'ampleur, la nature, les exigences et le volume des approvisionnements nécessaires à la gestion des restaurants.

Dans ce contexte, la Cour s'est demandé si Fedorest avait développé un processus d'évaluation préalable et consolidé des besoins en denrées alimentaires, en termes de quantité, de qualité et de livraison. Une telle approche doit permettre de réduire les prix et les charges administratives, de mieux gérer les stocks, de renforcer la concurrence et d'assurer la qualité des marchandises livrées.

L'article 26, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques énonce d'ailleurs que « *lorsque des marchés de fournitures présentent un caractère de régularité ou sont destinés à être renouvelés au cours d'une période donnée, l'estimation se réfère à la valeur totale des marchés successifs analogues à passer au cours des douze mois suivant la première livraison ou au cours de toute la période si celle-ci est supérieure à douze mois* ».

3.2.4.2 Achat d'un comptoir frigorifique

La Cour des comptes a examiné la passation d'un marché public de fourniture et d'installation d'un comptoir frigorifique dans un restaurant de Fedorest. Estimé à plus de 85.000 euros HTVA, le marché a été passé par procédure négociée directe avec publicité.

De manière générale, la Cour constate une attention portée au respect de la législation sur

³⁰ Articles 24 à 27 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

³¹ Article 5 de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

³² Article 24, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 précité.

³³ Article 105, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

les marchés publics, mais une maîtrise imparfaite des règles de passation.

Fedorest doit prêter une plus grande attention à la fixation des exigences de délai d'exécution (amendes pour retard, notamment), à la vérification du droit d'accès (vérification des dettes fiscales du soumissionnaire), à la fixation des exigences de sélection qualitative et au respect des obligations d'information (fourniture d'une décision motivée complète).

3.2.4.3 Achat des denrées

Alors qu'ils n'ont pas un statut de pouvoir adjudicateur distinct, les restaurants locaux gèrent les achats de denrées en commandant directement aux fournisseurs. Pour leur part, les services centraux sont en charge du paiement des factures, de la comptabilisation des dépenses et d'un contrôle mensuel sur place de l'état des stocks afin, entre autres, d'évaluer la rationalité des achats.

La Cour des comptes a constaté que les commandes des ingrédients nécessaires à la confection des repas et des boissons ne font l'objet d'aucune programmation permettant de consolider les achats ; ces derniers ne font donc pas l'objet d'une procédure formalisée de marché public et sont constatés sur simple facture acceptée³⁴.

Cette pratique de chaque gestionnaire local n'est pas conforme au droit des marchés publics. La faculté de passer des marchés sur simple facture acceptée (après avoir consulté plusieurs soumissionnaires) est, en effet, limitée aux achats dont le montant ne dépasse pas 8.500 euros (HTVA). Or, la dépense annuelle totale que Fedorest consacre à l'acquisition de biens alimentaires a été de 8.428.249,77 euros en 2015³⁵.

Le choix de la méthode d'estimation et l'absence de consolidation des marchés soustraient l'ensemble des approvisionnements des restaurants aux règles applicables aux marchés publics. La situation constatée chez Fedorest témoigne de marchés « fractionnés », c'est-à-dire de l'acquisition répétée sur une courte période de travaux, fournitures ou services similaires pour lesquels s'appliquent des obligations moindres que celles qui leur seraient imposées si leur estimation avait été conforme à la réglementation. Le régime juridique applicable est pourtant déterminé par l'estimation du montant global du marché, sur la base de sa durée et de sa valeur totales³⁶.

3.2.4.4 Perspectives

L'administration de Fedorest a engagé, en décembre 2015, la mise en place progressive d'un contrôle interne. La première étape de cette réforme a été de veiller à ce que les responsables des restaurants consultent plusieurs fournisseurs.

Fedorest recourt à la centrale de marchés pour services fédéraux (CMS) pour l'achat des boissons et snacks et a reçu l'autorisation de recruter un juriste spécialisé dans les marchés publics.

Pour la Cour des comptes, la conclusion d'un accord-cadre³⁷ avec plusieurs participants, éventuellement divisé en lots, permettrait d'acheter les produits alimentaires frais destinés à la restauration collective conformément aux exigences de la réglementation des marchés publics.

Un tel accord a pour objectif de fixer le cadre des conditions propres à un marché public dont l'objet a été déterminé par le pouvoir adjudicateur, mais dont tous les termes peuvent

³⁴ Article 110, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

³⁵ Articles 24 à 27 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

³⁶ Article 24, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 précité.

³⁷ Articles 136 et suivants de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

ne pas avoir été fixés à ce moment. Ils le seront dès que le pouvoir adjudicateur décidera de conclure un marché fondé sur cet accord-cadre.

Fedorest n'utilise pas encore cette procédure.

3.3 Conclusions et recommandations

3.3.1 Organisation de Fedorest

Les mesures prises ne garantissent pas que les objectifs, fixés en 2008, d'intégration de la restauration au niveau de l'autorité fédérale soient atteints.

L'effectif de niveau A des services centraux de Fedorest reste faible compte tenu des missions de l'organisation, en particulier l'intégration de toute la restauration au niveau de l'autorité fédérale. Le mandat d'administrateur délégué n'a jamais été attribué et la fonction a été exercée par quatre personnes successives. Certaines fonctions critiques de gestion et d'achat n'ont été pourvues que récemment. De plus, Fedorest n'a pas encore développé certains des outils de gestion prévus par la réglementation, tels que le budget pluriannuel.

Le renforcement de la capacité de gestion, l'organisation d'un contrôle interne et diverses initiatives introduites depuis 2015 font néanmoins en sorte que Fedorest est en progrès.

La Cour des comptes recommande d'évaluer le niveau des effectifs dans les services de Fedorest à partir d'une analyse des besoins tenant compte des possibilités de collaboration avec le SPF Finances et de recours à la mobilité des personnels.

Elle recommande également que le mandat de fonctionnaire dirigeant de Fedorest soit attribué. Ce dirigeant devra rapidement développer tous les outils de gestion réglementaires, en particulier un budget pluriannuel et un rapport annuel sur le contrôle interne, afin d'améliorer la maîtrise des coûts.

3.3.2 Restauration collective au profit d'autres services publics

Depuis 2008, Fedorest n'a pas mis en œuvre la disposition réglementaire qui prévoit de limiter l'accès des restaurants aux agents des services publics qui contribuent au financement de Fedorest. Un système de caisse permettant d'identifier les clients de Fedorest n'était pas encore en œuvre en 2016.

La dotation de Fedorest reste à la seule charge du SPF Finances, alors que des agents d'autres services publics ont accès aux services de Fedorest. En outre, le retard pris dans cette mission empêche de développer l'offre de Fedorest auprès d'autres services publics.

La Cour des comptes recommande que le nouveau système de caisse soit accompagné d'un accord sur la contribution des autres services publics à la dotation de Fedorest. Cet accord devrait fixer la contribution des autres services publics à un niveau réaliste, sur la base du nombre de repas effectivement servis dans ses restaurants à leurs agents, et en neutralisant les charges liées à un personnel historique en surnombre. La charge de ce dernier incombe au SPF Finances.

3.3.3 Maîtrise des coûts

Le coût de revient des repas produit par Fedorest est élevé, principalement en raison des charges historiques de personnel.

Ces dernières années, Fedorest a développé des outils permettant de diminuer ces coûts, notamment une étude sur l'effectif nécessaire, le développement du contrôle interne et la

standardisation des menus.

La Cour des comptes recommande à Fedorest de :

- poursuivre l'évaluation des besoins en personnel sur une base objective et réaliste ;
- réduire la variation significative des coûts de revient entre ses différents restaurants ;
- renforcer son attractivité auprès des autres SPF, notamment par la facturation d'un prix attractif par repas.

En outre, la Cour recommande que le bénéfice produit sur la vente des repas puisse être utilisé pour d'autres dépenses que l'achat de denrées alimentaires et de boissons.

3.3.4 Marchés publics

Les marchés d'achat de denrées alimentaires sont conclus ponctuellement, en fonction des besoins, par les restaurants sur la base de marchés passés sur simple facture acceptée. Le total annuel des achats de denrées alimentaires de plus de huit millions d'euros impose pourtant une procédure de marché avec publication au Journal officiel de l'Union européenne et au Bulletin des adjudications.

Une réforme de la gestion des approvisionnements et des marchés publics constitue une priorité. Les marchés doivent être passés selon les formes autorisées sur la base d'une estimation des besoins de Fedorest et d'appels à la concurrence renouvelés. Pour l'achat des denrées alimentaires, un accord-cadre pluriannuel, éventuellement divisé en lots, est une solution possible.

La Cour des comptes recommande d'élaborer une planification et une procédure d'évaluation des besoins pour l'ensemble des restaurants, pour permettre l'acquisition de quantités économiques et le renforcement des exigences et conditions en termes de qualité et de préoccupations diététiques. Ces orientations devraient constituer le contenu du cahier spécial des charges.

CHAPITRE 4

Autres formes de gestion

En dehors du SPF Finances, la plupart des services publics fédéraux offrent également une restauration collective à leur personnel. Celle-ci est organisée soit directement par le service public, soit via une ASBL ou une société commerciale. Seuls le SPP Politique scientifique et le SPF Budget et Contrôle de la gestion n'organisent aucune forme de restauration collective.

4.1 Administration directe par le service public

4.1.1 Contexte et normes

L'administration directe par un service public de son propre service de restauration collective requiert que la gestion des activités soit conforme au droit administratif (respect de la réglementation des marchés publics et des statuts du personnel) et budgétaire (principes de spécialité³⁸ et d'universalité³⁹).

Le SPF Intérieur, le SPF Personnel & Organisation et le SPF Justice gèrent eux-mêmes leur service de restauration collective. La Cour des comptes a examiné l'organisation de la restauration collective au SPF Intérieur.

4.1.2 Restauration collective au SPF Intérieur

4.1.2.1 Restaurant

Pour les services centraux à Bruxelles, un restaurant sert des repas au personnel. En 2015, hors masse salariale, ses dépenses étaient de l'ordre de 130.000 euros. Elles étaient financées par des recettes d'activité (75.000 euros) et des crédits de dépenses inscrits au budget (55.000 euros).

Le restaurant occupe 6,4 ETP⁴⁰ (1 niveau C et 5,4 niveaux D) pour une masse salariale annuelle de l'ordre de 237.000 euros⁴¹. Il sert environ 12.000 repas chauds et froids par an, soit 49 repas par jour ouvrable en moyenne. Le ratio repas/ETP (en moyenne 7,66 repas par jour) est donc inférieur à la norme définie par Fedorest.

Réponse de l'administration

Le SPF Intérieur conteste le ratio calculé par la Cour, car certains travailleurs du restaurant ne sont pas spécifiquement affectés à la préparation des repas, mais à la gestion des caisses, à la préparation des salles de réunion, à la gestion des commandes, au suivi des factures, au service au comptoir, au nettoyage de la cuisine et du réfectoire, etc.

³⁸ Le principe de la spécialité budgétaire implique que les autorisations contenues dans le budget sont accordées pour des objets et des activités clairement définis et nettement distincts, traduisant les politiques que le gouvernement concerné entend mener au cours de la période budgétaire.

³⁹ Le principe de l'universalité budgétaire requiert que toutes les recettes et toutes les dépenses budgétaires figurent dans le budget. Le budget vise, par définition, à couvrir l'ensemble des opérations de l'entité qu'il concerne.

⁴⁰ Ces agents s'occupent également de servir et desservir les boissons dans les salles de réunion, préparer les sandwiches pour les réunions sur le temps de midi, et occasionnellement préparer les petits déjeuners pour les réunions matinales.

⁴¹ Les dépenses de personnel sont imputées sur les allocations de base 13.21.01.11.00.03 (statutaires) et 13.21.01.11.00.04 (contractuels) où, respectivement, 7.764.000 euros et 3.022.000 euros étaient inscrits en 2015.

Commentaire de la Cour

Dans ce rapport, le ratio est calculé à partir du nombre total d'agents occupés par les restaurants, y compris le personnel administratif et le personnel qui n'est pas uniquement affecté à la préparation des repas chauds.

Dans le cas particulier du SPF Intérieur, le faible nombre de repas servis chaque jour influence le ratio du nombre de repas servis par agent et par jour.

L'utilisation d'un fonds virtuel intitulé Restaurant et réfectoire pour gérer les recettes et une partie des dépenses de la cafétéria rend celle-ci peu transparente. Le recours aux fonds virtuels est une pratique budgétaire dénoncée par la Cour des comptes⁴², car non prévue par la loi du 22 mai 2003⁴³. Le fonds virtuel est constitué d'un compte dont les recettes sont affectées à une dépense particulière, sans recours à un fonds organique au sens de l'article 62 de la loi de 2003. Les opérations reprises au sein des fonds virtuels ne sont donc pas intégrées aux comptes de l'État et les moyens ne sont pas repris au budget, ce qui est contraire au principe d'universalité.

Un cavalier budgétaire fait temporairement office de base légale pour ce fonds virtuel. Dans son 173^e Cahier, la Cour des comptes note que le service Comptable fédéral envisage d'adapter le cadre légal des fonds virtuels, mais qu'en attendant aucune autre solution ne sera mise en place.

En ce qui concerne l'utilisation des moyens financiers à disposition du restaurant, la Cour des comptes constate que, comme chez Fedorest, les commandes des ingrédients nécessaires à la confection des repas et des boissons sont ponctuelles et ne sont donc pas conformes aux règles des marchés publics. Les marchés sont constatés sur simple facture acceptée⁴⁴. Or, les achats de denrées alimentaires sont de l'ordre de 122.000 euros l'an, soit largement supérieurs au plafond de 8.500 euros (HTVA) autorisé pour passer des marchés sur simple facture acceptée.

Réponse de l'administration

En ce qui concerne l'achat de denrées alimentaires, le SPF Intérieur affirme qu'il « examinera les différentes possibilités de lancer un marché public propre ou de rejoindre/adhérer à un contrat cadre préparé par un autre SPF ou Fedorest ».

Le SPF Intérieur ajoute qu'il souhaite prochainement adhérer au marché concernant l'achat de boissons qui serait disponible à la centrale de marchés pour services fédéraux (CMS).

Le prix payé par le client varie entre 4 et 6 euros pour un repas chaud et entre 2 et 4 euros pour un repas froid. Le coût réel de fonctionnement à la charge de l'État, soit principalement les coûts de personnel, est de l'ordre de 23 euros par repas complet servi. Ce montant élevé s'explique par une clientèle peu nombreuse et, dès lors, l'absence d'économie d'échelle.

4.1.2.2 Autres avantages

La Cour constate deux autres avantages au bénéfice de certains agents du SPF Intérieur.

Premièrement, le SPF leur permet d'accéder à des restaurants gérés par d'autres services publics. Aucune convention n'a cependant été signée : seule une lettre du président du comité de gestion de Fedorest reconnaît l'accès des agents du SPF Intérieur aux restaurants

⁴² Cour des comptes, 172^e Cahier, Volume I, p. 137. Disponible sur www.courdescomptes.be.

⁴³ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

⁴⁴ Article 110, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

gérés par Fedorest⁴⁵. En attendant la mise en place du nouveau système de caisse par Fedorest, cet accès ne représente aucun coût à charge du SPF Intérieur.

Réponse de l'administration

Le SPF Intérieur confirme que « *le coût élevé du système actuellement prévu de financement forfaitaire reste un frein quasi insurmontable* ».

Il se dit cependant « *disposé à réétudier la faisabilité d'une intervention financière dans le financement des repas qui seraient effectivement servis par Fedorest à son personnel [...] lorsqu'un système d'identification de la clientèle sera mis en place par Fedorest, et qu'il sera possible pour le SPF de contribuer en fonction des repas pris effectivement par le personnel (en lieu et place d'une contribution forfaitaire)* ».

Deuxièmement, le SPF octroie à certains de ses membres, précédemment employés par des communes, une allocation destinée à compenser la perte du titre-repas consécutive à leur transfert dans les services fédéraux⁴⁶. Cet avantage est réglementé. Il est uniquement attribué au personnel historiquement transféré et est donc en extinction. Son coût pour 2016 s'élève à environ 277.000 euros.

Vu l'implantation déconcentrée de nombreux services du SPF Intérieur, une restauration collective ou une compensation à tout le personnel ne peut pas être assurée.

L'attribution d'un titre-repas à l'ensemble du personnel du SPF Intérieur a été étudiée en 2010, mais abandonnée vu son coût. Pour un titre-repas d'une valeur faciale de 6 euros, la dépense annuelle serait de l'ordre de 6 millions d'euros.

Réponse de l'administration

Le SPF Intérieur ajoute qu'il est « *dans l'attente éventuelle du développement d'une telle solution au niveau fédéral* ».

4.1.2.3 Réponse du ministre de l'Intérieur

Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur informe la Cour de son intention de demander à l'administration d'assurer le suivi des recommandations qui lui ont été adressées. Il signale aussi que le SPF a à présent recours au marché passé par la centrale de marchés pour services fédéraux pour l'achat de boissons.

Le ministre souligne également que l'utilisation de fonds virtuels pour gérer la cafétéria repose sur une disposition (cavalier budgétaire) reproduite d'année en année depuis 2012 dans le budget général des dépenses. L'adoption d'une base légale ne relève pas de son département.

4.2 Recours à une ASBL

4.2.1 Contexte

Selon les résultats de l'enquête de la Cour des comptes, le SPF Mobilité et Transports et le SPF Santé publique, Environnement et Sécurité de la chaîne alimentaire recourent à une ASBL pour organiser une restauration à destination de leurs agents.

La Cour des comptes a examiné l'organisation de la restauration collective au SPF Mobilité et Transports sur la base du recours à l'ASBL Service social du service public fédéral Mobilité

⁴⁵ Lettre du 16 juillet 2012 à la présidente du comité de direction du SPF Intérieur.

⁴⁶ Article 9 de l'arrêté royal du 12 octobre 2011 instituant le transfert des membres du personnel en service dans les centres du système d'appel unifié vers le SPF Intérieur.

et Transports.

La Cour a analysé la légalité du recours à cette ASBL et la conformité, dans ce contexte, des pratiques au droit des marchés publics et au statut du personnel. Le contrôle a porté sur les données relatives au restaurant mis en place par l'ASBL ainsi que sur les autres formes d'intervention dans les dépenses de restauration du personnel du SPF.

4.2.2 Légalité du recours à une ASBL

4.2.2.1 Normes

Une autorité peut faire appel à un prestataire externe pour assurer la restauration collective en recourant à une procédure de marchés publics. Par exception, elle peut confier une telle fonction, en dehors de toute procédure de marchés publics, à une entité de son choix si elle détient sur cette entité un contrôle analogue à celui qu'elle détient sur ses propres services. Ces conditions sont établies par la jurisprudence « in house » de la Cour de justice de l'Union européenne⁴⁷.

4.2.2.2 Constats

L'ASBL est une émanation du SPF Mobilité et Transports⁴⁸ et l'arrêté de subventionnement offre une base juridique à l'exercice d'un contrôle. De plus, le SPF est le principal bénéficiaire des activités de l'ASBL Service social.

Un représentant du ministre assiste aux réunions du conseil d'administration. Toutefois, la composition du conseil d'administration de l'ASBL ne permet pas au SPF d'exercer sur l'association un contrôle analogue à celui qu'il exerce à l'égard de ses propres services. En effet, s'il est exclusivement composé de membres du personnel du SPF, c'est aux seules organisations syndicales représentatives qu'il appartient, selon les statuts, de désigner les administrateurs.

Réponse du ministre de la Mobilité

Son représentant au conseil d'administration chargera l'ASBL de modifier ses statuts de façon à ce que des représentants du SPF puissent y siéger.

4.2.3 Financement de l'ASBL

La restauration collective organisée au sein de l'ASBL (le « restaurant ») dispose d'une comptabilité qui lui est propre, sans pour autant disposer d'une personnalité juridique distincte de l'ASBL.

En 2015, le restaurant affichait un chiffre d'affaires de 144.664,41 euros, un bénéfice de 24.606 euros sur les ventes, pour un bénéfice net de 253,83 euros après couverture des autres frais. Ce bénéfice n'est toutefois qu'apparent. L'ASBL bénéficie en effet de trois formes d'intervention du SPF dont elle ne tient pas compte dans la comptabilité de son restaurant :

- la mise à disposition de 17 agents du SPF⁴⁹, soit une masse salariale annuelle de

⁴⁷ Plus précisément, lorsqu'un pouvoir adjudicateur exerce sur un cocontractant, qui est une personne morale distincte, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, que ce cocontractant réalise l'essentiel de son activité avec le pouvoir adjudicateur qui le contrôle et que ce cocontractant ne comporte pas de participation de capitaux privés, il est question - pour l'attribution de marchés par le pouvoir adjudicateur à ce cocontractant - d'un marché « in house ».

⁴⁸ La relation d'affiliation entre le SPF et l'ASBL est réglementée par l'arrêté ministériel du 27 février 1976 fixant les conditions d'agrément à remplir par l'ASBL Service social du ministère des Communications.

⁴⁹ Pour l'ensemble de ses activités, l'ASBL Service social dispose de 31 agents du SPF Mobilité et Transports, dont 17 affectés au service de restauration (14,3 ETP), le solde étant employé aux autres tâches de l'ASBL.

- 421.780,83 euros en 2015, couvrant 14,3 ETP ;
- l'achat par le SPF de biens durables et de services ; d'après l'administration, la dépense réalisée par le SPF pour l'ASBL s'élevait à 16.190 euros en 2015 et était imputée sur les crédits inscrits à l'allocation de base 33.21.02.11.40.05 Dépenses diverses du service social ;
 - la mise à disposition de locaux dont le restaurant a la jouissance sans devoir acquitter de loyer ni participer aux frais liés à la gestion du bâtiment.

Réponse du ministre de la Mobilité

Son représentant au conseil d'administration demandera à l'ASBL de développer une comptabilité analytique en collaboration avec le SPF.

4.2.4 Marchés publics de l'ASBL

Les personnes dotées d'une personnalité juridique créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général à caractère autre qu'industriel ou commercial et contrôlées (financièrement ou juridiquement) par un pouvoir adjudicateur entrent dans le champ d'application de la réglementation sur les marchés publics, et ce, pour tous leurs marchés⁵⁰.

Les sources de financement de l'ASBL en font un pouvoir adjudicateur au sens de la loi sur les marchés publics⁵¹.

Toutefois, les achats de denrées dépassent largement 8.500 euros HTVA par an et ne sont pas effectués dans le cadre de procédures de marchés publics. L'ASBL choisit ses fournisseurs après une consultation basée sur les prix, mais recourt ensuite en général aux mêmes fournisseurs pendant une période indéterminée.

Réponse du ministre de la Mobilité

Le ministre annonce l'entrée en vigueur, au plus tard au 1^{er} janvier 2018, d'un marché public à lots pour l'achat des denrées alimentaires nécessaires en base annuelle.

4.2.5 Mise à disposition de personnel au profit de l'ASBL

La mise à disposition de personnel par l'État est en principe exclue. Sauf les exceptions prévues dans le cadre des régimes de mobilité interne à la fonction publique⁵² et de congés, un agent effectue ses prestations dans le cadre de l'autorité auprès de laquelle il a été affecté après son recrutement par Selor⁵³.

En 2016, 17 agents (14,3 ETP) sont mis à la disposition de l'ASBL pour la gestion et les tâches du restaurant. Comme dans les autres SPF examinés, ces agents préparent également les sandwiches, les plats froids et les salles de réunion.

L'administration a produit un arrêté ministériel non publié du 27 février 1976 qui justifie, selon celle-ci, cette mise à disposition. La Cour des comptes rappelle que, non seulement il revient au Roi de fixer le statut des agents de l'État, mais encore que l'arrêté ministériel

⁵⁰ Article 2, 1^o, d), de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics.

⁵¹ Sans compter la mise à disposition du personnel et les autres formes de financement évoquées, la subvention directement perçue par l'ASBL couvre plus de 50 % de son chiffre d'affaires.

⁵² Article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 janvier 2007 relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique fédérale administrative.

⁵³ La problématique de la mise à disposition est également l'objet d'une législation applicable à tous les secteurs. La loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs prévoit ainsi qu'il est interdit de « mettre des travailleurs qu'elle a engagés, à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant normalement à l'employeur », à l'exception des « instructions données par le tiers aux travailleurs de l'employeur en vertu d'un contrat écrit entre le tiers et l'employeur ».

précité ne précise pas le régime financier de la mise à disposition et n'autorise pas que celle-ci ait lieu à titre gratuit. En outre, l'effectif mis à la disposition pour le restaurant ne repose pas sur une évaluation des ressources nécessaires : il n'existe pas de plan de personnel spécifique pour les agents mis à disposition de l'ASBL.

Réponse du ministre de la Mobilité

Le ministre annonce que le cadre juridique pour la mise à disposition de personnel du SPF sera clarifié.

4.2.6 Respect du principe d'économie

Les informations communiquées permettent d'estimer à 8,1 le nombre de repas complets servis chaque jour par ETP employé par le restaurant.

Le prix payé par un client pour un repas varie entre 3,30 et 5 euros. D'après les calculs de la Cour des comptes effectués sur la base des données fournies, le coût à charge du SPF Mobilité et Transports est de l'ordre de 16,25 euros par repas chaud servi.

La Cour des comptes estime que la comptabilité en partie double, distincte de celle de l'ASBL, tenue dans le cadre de la gestion du restaurant, devrait être mise au service d'une maîtrise des coûts et donc intégrer l'ensemble des frais de personnel et les interventions du SPF dans le nettoyage, le loyer, etc. Actuellement, ni l'ASBL Service social, ni le SPF Mobilité et Transports ne dispose d'analyse des coûts globaux du restaurant.

Réponse du ministre de la Mobilité

Son représentant au conseil d'administration chargera l'ASBL de calculer les effectifs nécessaires au service de restauration.

4.2.7 Avantages pour les travailleurs du restaurant

La Cour des comptes constate par ailleurs que le personnel du SPF Mobilité et Transports affecté au restaurant perçoit une prime non prévue par le statut pécuniaire du personnel.

Cette prime est versée par l'ASBL et financée par les bénéfices issus des activités du restaurant. Selon l'administration, le total des primes 2015 s'élève à 11.755,00 euros. Individuellement, cela représente une prime dont le montant mensuel varie entre 12,50 et 300 euros. Elle est complétée d'une prime journalière de 2,50 euros pour les caissiers et de 7,50 euros pour les travailleurs en cuisine.

Le personnel du restaurant bénéficie de repas gratuits. En 2015, le coût supporté par l'ASBL était de 4.149,70 euros.

Ces avantages sont financés directement par l'ASBL, sur les « bénéfices » du restaurant, qui reposent sur une vue partielle des charges réelles.

Réponse du ministre de la Mobilité

Son représentant au conseil d'administration chargera l'ASBL de supprimer ce système de primes.

4.2.8 « Titres-repas » imprimés par le SPF

Les autres formes d'intervention du SPF Mobilité et Transports dans les dépenses de nourriture du personnel sont l'accès des agents employés à Ostende à un restaurant géré par Fedorest et le bénéfice de bons pour un repas (« titre-repas ») imprimés par le SPF. Ils sont d'un montant de 3 euros par jour de travail et accordés aux agents affectés dans les antennes

DIV. Ces bons sont acceptés dans une sélection restreinte d'établissements commerciaux locaux.

Les conditions prévues⁵⁴ pour bénéficier des avantages fiscaux liés aux chèques-repas ne sont pas remplies par le SPF. Par exemple, ces « titres-repas » ne prévoient aucune participation de l'employé et ne sont pas émis sous forme électronique par une entreprise agréée.

Réponse du ministre de la Mobilité

Un nouveau système, conforme à la législation, sera mis en place.

4.3 Recours à une société commerciale

4.3.1 Contexte et normes

Le droit des marchés publics encadre le recours à une société commerciale pour organiser la restauration collective au sein d'une administration publique.

Selon les résultats de l'enquête de la Cour, le SPF Économie et le SACA créé auprès du SPF Affaires étrangères ont recours à un prestataire privé pour organiser un service de restauration collective.

Au SPF Économie, un service social organisé en ASBL gérait précédemment la restauration collective et utilisait un personnel mis à disposition par le département.

Dans le contexte du regroupement de ses services dans le quartier Nord, le SPF Économie a examiné d'autres formes de restauration collective. Une étude de la Régie des bâtiments a conclu à un manque de capacité des infrastructures de restauration collective de l'administration fédérale dans le quartier. La possibilité que celle-ci soit opérée directement par Fedorest a été étudiée, mais n'a pas abouti. Il a alors été décidé d'aménager une possibilité de restauration collective par le SPF Économie.

En septembre 2010, un marché public de services a été conclu avec la société Prorest. Selon les termes de ce marché, le personnel de cuisine et de salle ainsi que les infrastructures sont mis à disposition par le SPF. Le prestataire fournit les services d'un intendant et l'achat de denrées contre une rémunération annuelle et les recettes d'exploitation du restaurant.

Le SACA créé en 2015 pour organiser les activités du restaurant et de la crèche du SPF Affaires étrangères a recouru à une société commerciale pour la mise en service d'un chef de cuisine et d'un assistant.

4.3.2 Structure des coûts récurrents

Le tableau suivant donne un aperçu de la structure des coûts récurrents directement à charge des deux SPF. Les recettes générées par le restaurant servent à acquérir les denrées alimentaires et la marge revient à la société commerciale.

⁵⁴ Article 38/1, § 2, du code des impôts sur les revenus et article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Tableau 2 – Structure des coûts récurrents 2015 à la charge des SPF Économie et Affaires étrangères

	SPF Économie	SPF Affaires étrangères
Dépenses de personnel	442.000 (11 ETP)	517.998,06 (13,5 ETP)
Coût du marché public	92.075,88	130.000
Nombre de repas servis par an	120.000	55.350
Prix <i>non food</i> par repas	4,45 euros	11,71 euros

Source : données fournies par les administrations

4.3.3 Respect du principe d'économie

Le cahier spécial des charges établi par le SPF Économie témoigne d'un souci de maîtriser les coûts de fonctionnement en fixant à 25 personnes maximum le volume des ressources humaines rémunérées par le SPF que le prestataire de services était autorisé à occuper. Au moment de l'appel d'offres, le SPF disposait d'une réserve de 38 ETP disposant des compétences nécessaires.

Le cahier des charges invitait également le soumissionnaire à évaluer l'effectif nécessaire à l'exécution du marché. Dans son offre, Prorest s'engageait à n'avoir recours qu'à 18 ETP durant la première année (phase de démarrage) pour ne plus en employer que 12 à partir de la deuxième année (rythme de croisière), soit 42,6 repas par ETP.

En 2016, le service de restauration collective occupait 11 personnes recrutées par le SPF et une personne dont la rémunération était à charge du soumissionnaire.

Bien que le SPF n'ait pas déterminé avec précision l'effectif utile en amont de la passation du marché, la collaboration de celui-ci et du cocontractant a contribué à une maîtrise des coûts de personnel et à un ratio particulièrement favorable entre le nombre de repas servis et le volume des ressources humaines affectées à la restauration collective. Le coût par repas à charge du SPF est donc très faible par rapport aux autres services analysés.

Cependant, mis à part les dispositions relatives au prix de vente des repas, le bénéfice d'exploitation que le prestataire peut réaliser n'est pas encadré et aucune rétrocession à l'État d'une partie de ce bénéfice n'est prévue.

4.3.4 Passation du marché

La Cour des comptes a analysé la procédure de passation du marché public mis en place par le SPF Économie⁵⁵. Elle a ainsi contrôlé la conformité aux prescriptions légales et réglementaires de l'appel d'offres général lancé en 2010 pour l'exploitation de la cuisine d'entreprise du SPF. Elle a relevé les éléments suivants.

4.3.4.1 Vérification du droit d'accès au marché

La participation aux marchés publics est régie par des dispositions relatives au droit d'accès, qui comprennent des causes d'exclusion. Aussi, même en cas de recours à la déclaration implicite sur l'honneur, le pouvoir adjudicateur doit, avant de prendre la décision de sélection ou d'attribution, vérifier la situation du soumissionnaire susceptible d'être désigné

⁵⁵ Par contre, elle n'a pas pu examiner la situation au SPF Affaires étrangères en raison du caractère tardif des réponses apportées par ce SPF à son questionnaire d'enquête.

adjudicataire.

La Cour des comptes a constaté que les documents permettant de prouver l'absence de causes d'exclusion dans le chef de l'adjudicataire faisaient défaut.

Or, le résultat d'une telle vérification peut conduire à exclure le soumissionnaire concerné. Outre la méconnaissance des prescriptions légales, l'attribution du marché à un soumissionnaire qui n'est pas en règle avec ses obligations fiscales peut également avoir des implications en termes de responsabilité solidaire à la charge du pouvoir adjudicateur⁵⁶.

4.3.4.2 Reconductions du marché

Les documents du marché prévoyaient une durée de trois ans avec reconduction annuelle tacite. D'une part, la reconduction tacite n'était pas autorisée⁵⁷. D'autre part, les trois ans sont à présent dépassés sans qu'une nouvelle mise en concurrence ait été organisée.

Réponse de l'administration

Le SPF Économie annonce qu'un cahier des charges a été publié en octobre 2016 en vue de lancer un nouveau marché public en 2017.

4.3.4.3 Analyse de la régularité des offres

Avant d'évaluer et de comparer les offres en vue de l'attribution du marché, le pouvoir adjudicateur est tenu d'analyser la régularité des offres introduites⁵⁸.

Cependant, en dépit de l'obligation de remettre un manuel HACCP⁵⁹ figurant dans le cahier spécial des charges, l'offre de l'adjudicataire ne contient pas ce manuel. Interrogée à ce sujet, l'administration a transmis un document daté de 2012, soit postérieur à l'attribution. En raison de cette irrégularité et de son degré d'importance, cette offre aurait dû être écartée ou conservée moyennant une motivation formelle, qui est absente de la décision motivée transmise.

4.3.4.54 Constitution du cautionnement

Hormis certaines exceptions, un cautionnement doit être constitué dans les trente jours civils suivant le jour de la conclusion du marché, lorsque le montant estimé de celui-ci est égal ou supérieur à 22.000 euros HTVA⁶⁰.

Dans le cas étudié, le SPF n'a pas été en mesure de prouver la constitution du cautionnement requis et ne semble pas avoir utilisé l'obligation d'appliquer les pénalités ou mesures prévues par la réglementation en cas de défaut de cautionnement⁶¹.

⁵⁶ L'administration pourrait, en tant que donneur d'ordre, être tenue solidairement au paiement de certaines dettes fiscales de l'adjudicataire, par un mécanisme de responsabilité solidaire subsidiaire.

⁵⁷ La reconduction consiste à renouveler le marché aux mêmes conditions, ce qui n'entraîne pas de nouvelle procédure de passation et n'octroie pas de possibilité de négociation. En vertu de la loi du 24 décembre 1993, seule la répétition de services similaires sur la base de l'article 17, § 2, 2°, b, de la loi du 24 décembre 1993 était autorisée. Celle-ci nécessite la passation d'un nouveau marché avec l'adjudicataire initial et permet aux deux parties de négocier, moyennant le respect de plusieurs conditions et une (nouvelle) décision motivée pour chaque répétition, des exigences non rencontrées dans ce cas.

⁵⁸ Article 110, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

⁵⁹ *Hazard Analysis Critical Control Point*, méthode et principes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments.

⁶⁰ Article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

⁶¹ En application de l'article 6 du cahier général des charges formant l'annexe de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, le pouvoir adjudicateur doit percevoir une pénalité de 0,02 % du montant du marché par jour de retard (le total ne pouvant dépasser 2 % du montant total du marché) et peut constituer d'office le cautionnement par prélèvement sur les sommes

Pour rappel, toute dérogation à l'obligation de cautionnement doit être liée aux exigences particulières du marché et faire l'objet d'une motivation formelle dans le cahier spécial des charges⁶².

4.3.4.5 Avantage concurrentiel du soumissionnaire

La société Facilicom, qui a réalisé l'étude préalable au marché destinée à analyser de manière approfondie les différents scénarios de gestion des cuisines, restaurants et cafétérias du SPF Économie, est la société mère du soumissionnaire Prorest, qui a obtenu le marché.

Une violation des dispositions relatives à l'interdiction d'accès à certains marchés⁶³ ne peut être établie de prime abord en raison de la mise à disposition de cette étude préalable dans les documents du marché. Toutefois, l'adjudicataire pourrait avoir bénéficié d'un avantage concurrentiel important. Les autres entreprises qui avaient manifesté leur intérêt en participant à la séance de questions/réponses n'ont en effet pas remis d'offre au final. De plus, le délai octroyé aux soumissionnaires pour remettre des offres était limité à 38 jours, soit à peine davantage que le strict minimum réglementaire (36 jours), sans que l'obligation de prolonger ce délai de façon adéquate semble avoir été respectée⁶⁴. Seule la société Prorest a été en mesure de remettre une offre.

4.4 Conclusions et recommandations

L'examen des formes d'organisation d'une restauration collective autres que Fedorest aboutit aux conclusions suivantes.

Premièrement, la Cour des comptes constate une maîtrise des coûts insuffisante dans deux des trois formes de gestion étudiées.

Compte tenu du poids prépondérant des charges de personnel dans le coût d'un repas, une attention particulière doit être donnée au ratio entre le nombre de repas servis et le nombre d'ETP affectés à la restauration collective.

La Cour des comptes recommande que les SPF qui organisent une restauration collective déterminent l'effectif nécessaire à cette fonction et limitent les remplacements jusqu'à ce que ce nombre soit atteint. Si le coût reste malgré tout élevé, notamment en raison d'une faible fréquentation du restaurant, la possibilité d'assurer la restauration par un accès à un autre restaurant ou à une autre solution doit être envisagée.

Deuxièmement, le coût total de la restauration collective supporté par l'État, en ce compris les investissements, dépenses de personnel, loyers et charges, n'est pas aisément identifiable dans les formes de gestion alternatives à Fedorest. La diversité des formes d'organisation et des pratiques selon les SPF contribue à cette opacité budgétaire.

dues pour le marché ou appliquer une mesure d'office lorsque l'adjudicataire, préalablement mis en demeure, ne constitue pas le cautionnement dans un dernier délai de quinze jours prenant cours à la date d'envoi du recommandé. En cas de prélèvement, une pénalité de 2 % du montant initial du marché est appliquée.

⁶² Article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 précité.

⁶³ Article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, correspondant à l'actuel article 64 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 et prévoyant que le candidat ou le soumissionnaire se voit refuser l'accès à la procédure de passation d'un marché lorsqu'il a été chargé de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de ce marché s'il retire de ces prestations un avantage qui empêche ou qui fausse les conditions normales de concurrence.

⁶⁴ Article 67, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 : « *Lorsque les offres ne peuvent être établies qu'après examen d'une documentation volumineuse, ou à la suite d'une visite des lieux ou après consultation sur place de documents annexés au cahier spécial des charges, les délais prévus aux articles 64 et 66, § 3, doivent être prolongés de façon adéquate.* »

La Cour des comptes recommande que l'ensemble des moyens consacrés à la restauration collective par les différents SPF soient rendus identifiables. La création d'allocations de base spécifiques, le développement des justifications du budget ou la mise en place d'une comptabilité analytique performante devraient être envisagés.

Lorsqu'il est fait appel à une ASBL, la Cour recommande d'assurer un contrôle suffisant de celle-ci en veillant à être représenté en tant qu'employeur dans son conseil d'administration.

Troisièmement, la Cour des comptes constate un respect insuffisant et une méconnaissance de la réglementation relative aux marchés publics dans les formes de gestion étudiées, en particulier pour l'achat des denrées alimentaires.

Dans les SPF étudiés, les besoins sont en général couverts par des achats effectués sur simple facture acceptée. Lorsqu'une mise en concurrence existe, elle n'est pas formalisée.

La Cour des comptes recommande la passation de marchés conformément à la réglementation en vigueur. Le recours aux accords-cadres avec plusieurs fournisseurs permet de répondre aux exigences de flexibilité.

Quatrièmement, la Cour des comptes constate un certain nombre de pratiques auxquelles il doit être mis fin :

- le recours à un fonds virtuel comme compte de trésorerie d'un restaurant ;
- la mise à disposition gratuite d'agents de l'État ;
- le versement d'une rémunération complémentaire à partir de fonds publics administrés par une ASBL ;
- la pratique consistant à attribuer à certaines catégories de personnel un « titre-repas » qui ne respecte pas la réglementation en vigueur, tant sur le plan social que fiscal.

CHAPITRE 5

Conclusion générale et recommandations

Près de 26 % du personnel des services publics fédéraux fréquentent régulièrement les restaurants gérés par ces services. Cette restauration collective représente environ 13.500 repas par jour, pour un coût annuel supporté par l'État estimé à près de 38 millions d'euros.

La création de Fedorest, en 2008, devait assurer plus de cohérence dans l'offre de restauration et une gestion plus économe des restaurants mis à la disposition des agents de l'ensemble de la fonction publique fédérale.

À défaut de mise en œuvre dans tous les services publics, les objectifs de cette réforme sont restés limités au SPF Finances. En outre, la politique de subventionnement, direct ou indirect, liée à l'absence de toute politique tarifaire, est source d'inégalité de traitement entre agents des services publics, y compris au sein d'un même département. Les services publics et administrations autres que le SPF Finances dont les agents bénéficient d'un accès aux restaurants de Fedorest ne participent pas au financement de ses activités.

La Cour des comptes a relevé qu'il n'existe aucun objectif général ou spécifique en matière de restauration collective, que ce soit en termes d'offre, de prix, de qualité diététique ou de traitement des déchets. Ces aspects n'ont fait l'objet d'aucune évaluation indépendante.

En l'absence d'orientation, le mode d'organisation actuel n'est donc pas garant d'équité, de professionnalisme, de qualité et de maîtrise des coûts.

La Cour des comptes a également constaté qu'il existe une grande disparité dans le coût de la restauration collective entre les divers services de restauration, pour autant que toutes ses composantes puissent être identifiées. En effet, les comptes des services de restauration collective ne portent que sur certains éléments des coûts ; les dépenses de structure, les dépenses énergétiques et les charges de personnel, entre autres, ne sont pas comprises dans les charges. L'État n'a dès lors pas une visibilité suffisante de l'efficacité des ressources déployées.

En outre, à défaut de normes d'encadrement, il n'est pas possible d'évaluer si les effectifs sont appropriés au nombre de repas servis. La norme de 20 repas par équivalent temps plein (ETP), énoncée par Fedorest, n'est pas documentée. L'examen de la Cour des comptes montre cependant que, eu égard au nombre de repas servis, l'effectif est excédentaire.

La Cour des comptes fait encore remarquer que le coût moyen d'un repas hors denrées alimentaires chez Fedorest (13,99 euros) est deux fois plus cher que l'intervention maximale de l'employeur dans des chèques-repas (actuellement 6,91 euros).

La Cour des comptes a enfin relevé qu'à défaut d'une gestion consolidée et prévisionnelle des approvisionnements et d'anticipation des besoins en denrées alimentaires, les approvisionnements ne font l'objet que de marchés constatés par simples factures.

La Cour des comptes recommande :

- de mettre en place une coordination entre les services publics fédéraux et les organismes qui en dépendent pour définir une politique cohérente de restauration collective au bénéfice des agents des services publics de l'État fédéral ;
- de créer les instruments comptables permettant de définir les coûts réels de la restauration collective et d'établir une politique tarifaire cohérente ;
- de définir des orientations adaptées au mode de gestion des restaurants, en vue d'évaluer les ressources à mettre en œuvre et, en particulier, les effectifs nécessaires ;
- d'établir des directives en matière d'approvisionnement, d'exigences diététiques et de définir des exigences spécifiques dans les marchés publics, pour permettre que ces orientations soient appliquées ;
- de revoir les politiques d'approvisionnement par l'attribution de marchés à lots, dans le respect des dispositions sur les marchés publics.

CHAPITRE 6

Tableau des recommandations

Recommandation		Acteur	Points du rapport
Recommandations générales			
1	Mettre en place un cadre normatif organisant l'accès à la restauration collective ou à un avantage équivalent.	Ministre de la Fonction publique	
2	Documenter les pratiques relatives au respect des règles sanitaires et à la gestion des déchets.	Gestionnaires des restaurants	
3	Limiter le coût d'un repas pour les finances publiques par un encadrement des dépenses.	SPF Personnel et Organisation	2.4
4	Évaluer l'organisation de la restauration collective de manière transversale et prendre des décisions à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique fédérale.		
5	Mettre en place une coordination entre les services publics fédéraux et les organismes qui en dépendent pour définir une politique cohérente en matière de restauration collective au bénéfice des agents des services publics de l'État fédéral.		2.1
6	Créer des instruments comptables permettant de définir les coûts réels de la restauration collective et établir une politique tarifaire cohérente.	Ministre de la Fonction publique	2.3
7	Définir des orientations en vue d'évaluer l'importance des ressources nécessaires, notamment les effectifs indispensables, adaptées au mode de gestion des restaurants.		2.3
8	Établir des directives en matière d'approvisionnement, d'exigences diététiques et définir des exigences spécifiques dans les marchés publics, pour permettre que ces orientations soient appliquées.		2.2
Recommandations relatives à Fedorest			
9	Évaluer le niveau des effectifs dans les services de Fedorest à partir d'une analyse des besoins tenant compte des possibilités de collaboration avec le SPF Finances et de recours à la mobilité des personnels.		3.5.1
10	Attribuer le mandat de fonctionnaire dirigeant de Fedorest pour en améliorer la gestion.		
11	Mettre en place le nouveau système de caisse au plus vite afin de contrôler l'accès aux restaurants pour les agents d'autres SPF.		
12	Mettre en œuvre la contribution des autres services publics à la dotation de Fedorest par la fixation d'un prix réaliste par repas servi.	Comité de gestion de Fedorest	3.5.2
13	Déterminer l'effectif utile compte tenu des options de centralisation de la production des restaurants.		3.2.2.1
14	Diminuer la variation des coûts de production entre les restaurants de Fedorest.		3.2.2.2
15	Réformer les politiques d'approvisionnement par		3.4.4

	Recommandation	Acteur	Points du rapport
	l'attribution de marchés à lots, dans le respect des dispositions sur les marchés publics.		
16	Rendre le bénéfice d'exploitation utilisable pour les frais de fonctionnement (hors rémunérations), et pas uniquement pour l'achat des denrées alimentaires.	Conseil des ministres	3.2.2.2
Recommandations relatives aux autres formes de gestion			
17	Calculer l'effectif nécessaire au fonctionnement des restaurants afin de pouvoir l'adapter.		4.3.3
18	Évaluer la possibilité de remplacer le restaurant du SPF par un accès à d'autres restaurants.		
19	Identifier l'ensemble des moyens consacrés à la restauration collective par les SPF, par la création d'allocations de base spécifiques, le développement des justifications du budget et la mise en place d'une comptabilité analytique performante.	Tous les SPF	4.4
20	Respecter la réglementation sur les marchés publics.		4.2.4 et 4.3.4
21	Mettre un terme à l'utilisation du fonds virtuel non prévu par la loi au SPF Intérieur.	SPF Intérieur	4.1.2.1
22	Augmenter les moyens de contrôle du SPF sur l'ASBL qui assure un service de restauration collective.		4.2.2
23	Tenir une comptabilité reflétant l'ensemble des interventions du SPF en faveur de cette ASBL.	SPF Mobilité et Transports	4.4
24	Mettre un terme à la mise à disposition gratuite de personnel sans cadre juridique.		4.2.5
25	Mettre un terme à la rémunération complémentaire des travailleurs du restaurant.		4.2.7
26	Mettre en conformité avec la réglementation des marchés publics le marché attribué à la société commerciale de restauration collective.	SPF Économie	4.3.4.5

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.
Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.



DÉPÔT LÉGAL
D/2017/1128/29

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be