



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/802
20 février 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Points 116 et 141 de l'ordre du jour

BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE BIENNAL 1996-1997

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES ACTIVITÉS
DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE

Note du Secrétaire général

1. Conformément aux résolutions 50/214 et 48/218 B de l'Assemblée générale, en date, respectivement, du 23 décembre 1995 et du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée générale le rapport que le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne lui a remis sur l'audit des services de restauration au Siège.
2. Le Secrétaire général note que des mesures ont été prises ou amorcées pour corriger bon nombre des anomalies signalées dans l'audit et souscrit aux recommandations contenues dans le rapport.

ANNEXE

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit
de la gestion des services de restauration au Siège

RÉSUMÉ

A. Aperçu des résultats

Sur la demande de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un audit de la gestion des services de restauration au Siège de l'Organisation des Nations Unies. Depuis 1986, ces services sont gérés par un contractant sur la base d'un régime de libre entreprise.

L'audit consistait d'une part à examiner les dispositions du contrat et le contrôle exercé par l'ONU sur son exécution et, d'autre part, à analyser les comptes d'exploitation présentés par le contractant à l'Organisation. Le présent rapport fait également référence à des constatations pertinentes d'audits portant sur les services de restauration de l'Office des Nations Unies à Genève et du Centre (CNUCED/OMC) du commerce international.

Les dispositions contractuelles en vigueur ont permis à l'ONU d'éviter de subir des pertes financières supplémentaires imputables aux services de restauration. Bien que cela représente un progrès considérable par rapport à la situation antérieure, le vœu exprimé par l'Assemblée générale, selon lequel les restaurants et services annexes devaient autant que possible être capables d'équilibrer leur budget sur leurs ressources, n'a pas été réalisé. Le contractant n'a pas non plus utilisé au mieux les ressources de l'Organisation.

Le contrat stipulait que le gérant conserverait, à titre de rémunération, l'excédent des recettes brutes sur les dépenses d'exploitation et qu'il épongerait toute perte éventuelle. Les coûts directs et indirects pris en charge par l'Organisation pour la mise à disposition et l'entretien des installations (locaux, équipement, eau, gaz, électricité, etc.) n'étaient toutefois pas compris dans les dépenses d'exploitation. Ainsi, avec un investissement modeste, le contractant a réalisé un profit substantiel de plus de 12 millions de dollars pendant la période de 10 ans allant de 1986 à 1996 alors que l'ONU continuait à subventionner les services de restauration. L'Organisation aurait pu revendiquer une part équitable de ces bénéfices ou obtenir le remboursement des dépenses qu'elle a engagées dans l'entreprise si le contrat avait comporté des dispositions à cet effet.

En fait, le contractant assure la gestion et l'exploitation des services de restauration au Siège pour le compte de l'ONU. Tous les encaissements provenant des usagers et les achats de produits alimentaires, de boissons et de fournitures sont effectués au nom de cette dernière. Si le contractant était incapable de faire face à ses obligations financières, l'Organisation pourrait avoir à répondre de ses dettes.

Afin de protéger dûment ses avoirs, l'ONU doit vérifier l'exactitude et la validité des opérations effectuées en son nom. Or, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que les procédures de contrôle laissaient généralement à désirer.

B. Recommandations

Le Bureau des services de contrôle interne recommande :

- a) De définir clairement les objectifs applicables aux services de restauration de l'ONU;
- b) De sous-traiter entièrement la gestion des services de restauration au Siège, l'ONU devant exercer un contrôle adéquat sur cette gestion conformément aux conditions stipulées dans le contrat;
- c) De recenser toutes dépenses afférentes aux locaux et au matériel fournis par l'ONU pour les restaurants et les services annexes et, dans la mesure du possible, de les faire rembourser par le contractant;
- d) De mettre en place un mécanisme raisonnable et équitable de partage des bénéfices entre l'Organisation et le contractant;
- e) De définir clairement les critères à appliquer pour la sélection des fournisseurs;
- f) De demander au contractant de présenter des états financiers annuels vérifiés pour les services de restauration;
- g) D'inclure dans le contrat, outre des indices de prix à la consommation, des critères d'assurance;
- h) De revitaliser les comités de services de restauration et de renforcer le contrôle de la gestion des restaurants et des services annexes;
- i) De procéder régulièrement à des inspections sanitaires des locaux et à des examens de santé pour les employés et, d'autre part, de veiller à un entretien adéquat des locaux et de leur équipement.

Le Bureau a le plaisir de signaler que ses recommandations ont été incorporées dans le nouvel appel d'offres et qu'elles seront prises en considération lors de l'élaboration du nouveau contrat pour les services de restauration à l'Organisation des Nations Unies.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 3	5
II. DISPOSITIONS CONTRACTUELLES	4 - 12	5
III. CONTRÔLE CONTINU DE LA GESTION DES SERVICES DE RESTAURATION	13 - 16	7
IV. FACTEURS DÉTERMINANTS POUR LE BON FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE RESTAURATION	17 - 31	7
A. Objectifs	17 - 20	7
B. Modalités de sous-traitance	21 - 23	8
C. Critères de sélection des fournisseurs	24 - 25	9
D. Clauses du contrat	26 - 28	9
E. Surveillance de la gestion assurée par le contractant	29 - 31	10
V. NOUVEL ARRANGEMENT POUR LES SERVICES DE RESTAURATION EN 1997	32	11

I. INTRODUCTION

1. Conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 74 de sa résolution 50/214 du 23 décembre 1995, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un audit de la gestion des restaurants et des services annexes au Siège de l'Organisation des Nations Unies entre février et juin 1996. Il a contrôlé simultanément les services de restauration à l'Office des Nations Unies à Genève et au Centre (CNUCED/OMC) du commerce international (CCI). Les résultats des audits effectués sur ces sites sont mentionnés dans le présent rapport lorsqu'ils présentent un intérêt pour l'évaluation des services de restauration au Siège.

2. L'audit avait pour buts de déterminer :

a) Si l'objectif de l'autofinancement avait été atteint pour les services de restauration;

b) Si les dispositions contractuelles étaient adéquates;

c) Si la gestion assurée par le contractant était satisfaisante et faisait l'objet d'une surveillance adéquate;

d) Si les avoirs de l'ONU étaient dûment protégés;

e) Si les règlements, directives et procédures de l'ONU étaient respectés.

3. Nous avons examiné la gestion et le fonctionnement des services de restauration au Siège de mars 1986, date à laquelle le premier contrat a été passé avec le restaurateur actuel, à mars 1996, date à laquelle le deuxième contrat de cinq ans a expiré. Nous avons analysé les procédures de sélection du contractant, les clauses du contrat et les contrôles exercés par l'ONU sur l'exécution du contrat et le respect de ses dispositions par le contractant, y compris le maintien de la qualité générale des services. Nous avons aussi examiné les comptes d'exploitation périodiques présentés par le contractant et analysé les dépenses imputées sur le budget des services de restauration et les bénéfices réalisés sur la période de 10 ans considérée.

II. DISPOSITIONS CONTRACTUELLES

4. Jusqu'en 1985, les services de restauration au Siège de l'Organisation des Nations Unies étaient gérés par un concessionnaire. Il percevait une rémunération pour ses prestations mais c'était l'Organisation des Nations Unies qui devait encaisser les bénéfices ou éponger les pertes éventuelles résultant de l'exploitation. Le concessionnaire n'étant pas motivé par la recherche d'un profit, les services de restauration étaient naturellement déficitaires, ce qui imposait une lourde charge financière à l'Organisation.

5. Dans sa résolution 39/67 du 13 décembre 1984, l'Assemblée générale a réaffirmé que les restaurants et services annexes devraient autant que possible être capables d'équilibrer leur budget avec leurs ressources propres et a prié

le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation qui cause le déficit.

6. En 1986, à la suite d'un appel d'offres et après avoir évalué divers facteurs, l'ONU a confié la gestion et l'exploitation des services de restauration à un contractant pour une période de cinq ans sur la base d'un régime de libre entreprise.

7. Aux termes du contrat, le contractant assure l'exploitation et la gestion des services de restauration "pour le compte de l'Organisation des Nations Unies". Il achète "au nom de l'Organisation toutes les denrées alimentaires, boissons et autres fournitures courantes nécessaires". Les recettes brutes d'exploitation sont intégralement perçues par le contractant, "pour le compte de l'ONU". Les engagements étant contractés en son nom, l'Organisation serait finalement responsable si l'entrepreneur était en défaut.

8. En vertu des dispositions en vigueur, le contractant conserve tous les bénéfices résultant de l'exploitation et, réciproquement, prend en charge toutes les pertes éventuelles. Alors que l'appel d'offres initial prévoyait la mise en place d'un mécanisme de partage des bénéfices avec l'ONU et que le contractant avait soumis une proposition à cet effet, cette clause n'a pas été incorporée dans le contrat définitif. Le Bureau des services de conférence et services d'appui a indiqué que, en contrepartie, les prix avaient été fixés à un niveau plus bas à l'origine.

9. Durant la période 1986-1991, le contractant a conservé un bénéfice de 4,7 millions de dollars des États-Unis sur un total de 46 millions de dollars de recettes brutes. Dans le même temps, l'ONU continuait de couvrir certaines dépenses afférentes aux locaux et aux installations (équipement, gaz, eau, électricité, etc.) pour les services de restauration, subventionnant ainsi indirectement ces services.

10. En 1991, l'ONU a prorogé le contrat pour une autre période de cinq ans sans procéder à un nouvel appel d'offres et en conservant le régime de la libre entreprise. En contrepartie, le contractant acceptait de geler les prix pour des articles déterminés et de contribuer au financement de certains investissements. Pendant la période 1991-1996, les bénéfices réalisés par ce dernier ont atteint 7,4 millions de dollars tandis que les recettes brutes diminuaient légèrement, tombant à 43 millions de dollars.

11. Si l'ONU avait inséré une clause de partage des bénéfices dans le contrat, comme on l'avait initialement demandé et proposé, sa part de bénéfices aurait avoisiné 5 millions de dollars pour la période comprise entre 1986 et 1996. Et si cette clause avait été incorporée à la date de renouvellement du contrat en 1991, elle aurait tout de même rapporté 3,7 millions de dollars à l'Organisation.

12. Le Bureau des services de contrôle interne reconnaît que le contrat actuel marque un progrès sensible par rapport à la situation antérieure et qu'il a permis à l'Organisation de se prémunir contre des pertes éventuelles. Toutefois, à son avis, l'Administration n'a pas su assurer à l'Organisation une

part équitable des bénéfices réalisés ni obtenir le remboursement des dépenses qu'elle a engagées au titre des services de restauration.

III. CONTRÔLE CONTINU DE LA GESTION DES SERVICES DE RESTAURATION

13. Les comptes d'exploitation trimestriels soumis par le contractant n'ont pas fait l'objet d'examen critiques ni d'entretiens avec l'intéressé, à deux exceptions près. Alors que le contractant gérait les services de restauration au nom de l'ONU, il n'était pas tenu de présenter des états financiers annuels vérifiés. L'ONU, de son côté, ne disposait pas d'informations exhaustives sur les dépenses qu'elle assumait au titre de la gestion et du fonctionnement des services de restauration.

14. Le Comité des services de restauration, composé de représentants de l'Administration et du personnel, qui était censé évaluer la qualité, les normes, les prix, les conditions d'hygiène et les rapports connexes ainsi que les suggestions et les doléances du personnel, est resté inactif. Il n'a pas donné suite aux suggestions et aux observations faites par des fonctionnaires depuis octobre 1994. Nous sommes heureux de constater que, sous l'impulsion de l'audit effectué par le Bureau, le Comité a repris récemment ses activités et a fait distribuer un questionnaire pour mesurer la satisfaction des usagers.

15. Les services de restauration n'avaient pas fait l'objet d'inspections sanitaires depuis juin 1995 et il n'était pas spécifié dans le contrat que le personnel employé par le contractant devait subir régulièrement des visites médicales. L'entretien des locaux, assuré par le Service des bâtiments, appelait des améliorations.

16. Les caisses enregistreuses fournies et gérées par l'ONU ont présenté des défaillances fréquentes, ce qui perturbait le fonctionnement de la cafétéria et nuisait à la fiabilité de l'information financière.

IV. FACTEURS DÉTERMINANTS POUR LE BON FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE RESTAURATION

A. Objectifs

17. Il est nécessaire de définir des objectifs clairs. Conformément à l'objectif d'autofinancement fixé par l'Assemblée générale pour les restaurants et les services annexes, l'Office des Nations Unies à Genève souhaitait que les fonctionnaires puissent avoir accès à des produits alimentaires et à des boissons moyennant un prix raisonnable tout en maintenant les subventions directes et indirectes à un niveau minimum. Il a cherché dans une certaine mesure à obtenir le remboursement des dépenses afférentes aux locaux et aux services annexes mis à la disposition du contractant et à revendiquer sa part des bénéfices.

18. Au Siège, en revanche, la clause prévoyant un partage des bénéfices, incluse dans l'appel d'offres de 1991, a été omise dans le contrat définitif. Selon le Sous-Secrétaire général aux services généraux alors en exercice, elle avait été insérée uniquement pour sonder le marché sur le niveau des prix et non pour réaliser des gains effectifs. Les coûts directs et indirects supportés par

/...

l'ONU au titre des services de restauration étaient apparemment considérés comme des dépenses liées au personnel que l'Organisation devait prendre en charge.

19. De toute évidence, ces deux approches ont des incidences financières très différentes, alors qu'il s'agit d'assurer les mêmes services. Les objectifs concernant la gestion des services de restauration doivent être harmonisés au sein de l'Organisation et des directives explicites distribuées à tous les cadres des services d'achat et des services d'appui, aussi bien au Siège qu'à l'Office des Nations Unies à Genève, en vue des négociations qui doivent avoir lieu prochainement au sujet du contrat.

20. Le Bureau des services de contrôle interne recommande de définir clairement les objectifs de l'Organisation des Nations Unies pour les services de restauration (AH96/151/01).

B. Modalités de sous-traitance

21. Les différentes interprétations des objectifs à fixer pour les contrats se sont traduites par des modalités de sous-traitance diverses, y compris avec un même contractant, comme celui de l'Office des Nations Unies à Genève et du CCI. Ces différences sont indiquées ci-après :

a) Rôle de l'Organisation des Nations Unies : alors que les services de restauration étaient considérés au Siège comme une activité supervisée par l'ONU et gérée par le contractant pour le compte de l'Organisation, à l'Office des Nations Unies à Genève et au CCI, ils ont été confiés à un sous-traitant qui assume tous les risques. Au Siège, l'ONU aurait pu être financièrement responsable si le contractant n'avait pas été en mesure de faire face à ses obligations financières;

b) Énumération des dépenses à prendre en charge par les parties et mécanismes de recouvrement des coûts : à l'Office des Nations Unies à Genève, le contractant verse une redevance qui couvre le traitement de l'agent de liaison et les dépenses de personnel connexes, l'entretien du matériel et les frais d'électricité et d'eau; au Siège, ces coûts sont entièrement à la charge de l'ONU. D'autres coûts, comme ceux concernant le chauffage, le téléphone et l'amortissement des biens non consommables (meublé et accessoires, par exemple), n'étaient pas recouverts dans le cadre des contrats analysés. Les modalités de recouvrement des coûts (intégral ou partiel, estimations ou chiffres effectifs, etc.) doivent être examinées;

c) Les principes régissant la répartition des pertes et des profits, le cas échéant : au Siège, le contractant perçoit, à titre de rémunération pour ses services, l'excédent des recettes brutes sur les dépenses d'exploitation et éponge les pertes éventuelles. À l'Office des Nations Unies à Genève, il perçoit une rémunération mensuelle équivalant à 3,5 % du produit des ventes, le bénéfice net restant devant être partagé à égalité entre le contractant et l'Office, et les pertes étant entièrement prises en charge par le contractant. Au CCI, il perçoit une rémunération mais le bénéfice net restant doit être reversé en totalité à l'ONU, ce qui n'encourage pas le contractant à réduire les coûts et à rechercher un profit.

22. Alors que le Bureau des services de conférences et services d'appui au Siège a sollicité dans le nouvel appel d'offres des "propositions en vue d'un partage des revenus", l'Office des Nations Unies à Genève a l'intention de ne plus réclamer une part des bénéfices réalisés par le contractant car il est apparemment difficile de contrôler les bénéfices dégagés ou les pertes subies par un entrepreneur. Là encore, la nécessité d'une approche concertée se fait sentir. Bien que les pratiques commerciales puissent entraîner quelques divergences dans les mécanismes utilisés dans différents pays, il conviendrait d'établir des directives pour aider les gestionnaires à déterminer les options les plus avantageuses qui s'offrent à l'ONU. Le fait de définir des objectifs pour les services de restauration, comme on l'a indiqué plus haut, facilitera grandement la tâche.

23. Le Bureau des services de contrôle interne recommande :

a) De sous-traiter entièrement la gestion des services de restauration au Siège, l'Organisation des Nations Unies exerçant parallèlement un contrôle adéquat sur les prestations fournies par le contractant conformément aux conditions stipulées dans le contrat (AH96/151/02);

b) De recenser toutes les dépenses engagées par l'Organisation des Nations Unies au titre des services et du matériel de restauration et de les faire rembourser, dans la mesure du possible, par le contractant (AH96/151/03);

c) De mettre en place un mécanisme raisonnable et équitable de partage des bénéfices entre l'Organisation des Nations Unies et le contractant (AH96/151/04).

C. Critères de sélection des fournisseurs

24. Les critères utilisés pour la sélection des fournisseurs varient largement en fonction de la manière dont les gestionnaires appréhendent les objectifs en matière de restauration. Ils portent sur des combinaisons diverses de prix pour la nourriture et les boissons, la qualité et la variété des choix, la qualité des produits proposés dans les restaurants existants, les qualifications des candidats au poste de directeur général, les commissions et les perspectives de profit. Il est donc nécessaire de donner des directives sur les critères et les coefficients de pondération à appliquer dans le processus d'évaluation.

25. Le Bureau des services de contrôle interne recommande que les critères de sélection des fournisseurs soient clairement définis (AH96/151/05).

D. Clauses du contrat

26. Les audits ont fait ressortir la nécessité d'aborder les points suivants dans les clauses des contrats. Les contractants devraient être tenus de présenter des états financiers annuels vérifiés à l'ONU, quelle que soit la procédure employée. En dernière analyse, le contrat est une concession accordée par l'Organisation pour assurer à son personnel des aliments et des boissons à des prix favorables. Le fait que le contractant dégage un profit important avec un investissement modeste au Siège semble indiquer que le personnel ne bénéficie pas des prix les plus favorables sur le marché alors que l'ONU subventionne les

services de restauration. Une telle situation appelle des mesures correctives. D'autre part, les pertes peuvent signifier que le contractant gère les services de manière inefficace. Elles peuvent aussi dénoter une sous-utilisation des capacités ou une inaptitude à fournir des prestations suivies aux prix convenus, ce qui semble être le cas pour la cafétéria du CCI à Genève.

27. Il faudrait vérifier l'évolution des prix par référence à un indice des prix objectif, tel que l'indice des prix à la consommation pour les produits alimentaires et les boissons, applicable à l'agglomération considérée. Il est très important de pouvoir disposer de données de référence pour s'assurer que les prix restent favorables et déterminer si les rendements financiers sont raisonnables. L'utilisation de critères d'assurance de la qualité (variété des menus, temps d'attente, utilisation des capacités, rapports sur les inspections d'hygiène et les services de désinfection, etc.) devrait être exigée.

28. Le Bureau des services de contrôle interne recommande :

a) Que le contractant présente des états financiers annuels vérifiés pour les services de restauration (AH96/151/06);

b) D'inclure dans le contrat, outre des indices de prix à la consommation, des critères d'assurance-qualité (AH96/151/07).

E. Surveillance de la gestion assurée par le contractant

29. Le Bureau a constaté que la gestion assurée par le contractant ne faisait pas l'objet d'une surveillance régulière. Il conviendrait donc de clarifier le mandat des organes de surveillance en incluant, entre autres, une évaluation des services fournis, une analyse mensuelle des comptes d'exploitation, une analyse annuelle des états financiers vérifiés, des enquêtes sur les prix et des contrôles de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, et un bilan rigoureux de la gestion assurée par le contractant au cours du contrat et à son terme – c'est-à-dire une évaluation du rapport qualité-prix.

30. Le fonctionnement des organes mixtes de surveillance existants (le Comité Administration/personnel des services de restauration au Siège et le Comité mixte des services de restauration à Genève), qui a été entravé par un manque de clarté dans la définition des tâches et un manque de savoir-faire et d'esprit d'initiative chez les membres du Comité, mais aussi par le climat des relations entre l'Administration et le personnel, devrait être amélioré. À Genève, un agent de liaison est recruté pour les services de restauration afin de compléter et de renforcer la fonction de surveillance assurée par le Comité mixte. Il faudrait envisager un poste similaire pour le Siège et d'autres lieux d'affectation.

31. Le Bureau des services de contrôle interne recommande :

a) De réactiver les comités des services de restauration et de renforcer le contrôle de la gestion des restaurants et des services annexes (AH96/151/08);

b) De veiller à ce que les installations fassent régulièrement l'objet d'inspections sanitaires, à ce que les employés subissent régulièrement des

visites médicales et à ce que l'entretien des installations et de leur équipement soit correctement assuré (AH96/151/09).

V. NOUVEL ARRANGEMENT POUR LES SERVICES DE RESTAURATION EN 1997

32. Le Bureau des services de contrôle interne a le plaisir de noter que ses recommandations ont été incorporées dans l'appel d'offres et qu'elles seront prises en considération lors de l'élaboration du nouveau contrat pour les services de restauration au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

Le Secrétaire général adjoint aux
services de contrôle interne

(Signé) Karl Th. PASCHKE
