COUR DES COMPTES

RAPPORT N°116

AVRIL 2017

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT (DIP)
HÔPITAUX UNIVERSITAIRES DE GENÈVE (HUG)
SERVICES INDUSTRIELS DE GENÈVE (SIG)
TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS (TPG)

GESTION DES CONTRATS DE RESTAURATION

COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics:** ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.
Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch/

SYNTHÈSE

Un nombre significatif de repas sont servis dans les entreprises publiques autonomes et, surtout, dans les restaurants scolaires, puisque plus de deux millions de repas sont servis chaque année dans les restaurants scolaires et les cafétérias de l'enseignement primaire jusqu'à l'Université de Genève. Compte tenu de ce volume et de la délégation de la prestation à des tiers dans la plupart des cas, la Cour a identifié plusieurs risques potentiels liés à cette prestation sous-traitée : une gestion (par l'exploitant) et une supervision (par le propriétaire) inadéquates pouvant conduire à la fermeture du restaurant ou de la cafétéria ; un risque de conformité découlant du non-respect de la réglementation applicable, notamment en matière de mise en concurrence ou d'hygiène ; un risque financier en lien avec la rentabilité des contrats pouvant entraîner la fermeture d'un restaurant ; un risque de fraude et d'image en cas d'attribution arbitraire de certains contrats de restauration.

En autosaisine, la Cour a ainsi conduit un audit sous l'angle de la légalité et de la conformité des opérations ainsi que de la performance de l'activité. Le périmètre de la mission a porté sur les restaurants et cafétérias des établissements de l'enseignement post-obligatoire (niveau secondaire II uniquement) du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), des Services industriels de Genève (SIG) et des Transports publics genevois (TPG).

Pour le DIP (22 restaurants ou cafétérias), SIG (un restaurant et trois cafétérias) et les TPG (un restaurant), la relation contractuelle est basée sur un contrat d'exploitation selon lequel le propriétaire s'engage à mettre à disposition de l'exploitant les infrastructures et une partie du matériel courant. Pour les trois cafétérias des HUG, l'exploitant est au bénéfice d'un contrat de bail à loyer commercial de longue durée, lequel implique qu'il doit aménager intégralement et à ses frais les locaux.

Globalement, l'audit de la Cour a montré que les entités sous revue ont une bonne maîtrise de la prestation de restauration. Dans toutes les entités, une personne (HUG et TPG) ou une structure (la direction de la logistique pour le DIP et la commission du restaurant pour SIG) est dédiée au suivi et à la surveillance des activités des exploitants, ce qui leur permet de faire face rapidement aux problèmes qui peuvent surgir ou de prendre en compte les demandes des consommateurs afin de modifier l'offre.

Toutefois, l'audit a également mis en évidence des pistes d'amélioration dont certaines s'appliquent à toutes les entités et d'autres à certaines d'entre elles.

Dans le premier cas, la Cour relève qu'il n'y a pas de mise en concurrence systématique des marchés, et cela depuis fort longtemps, voire jamais dans le cas de SIG. D'autre part, les contrôles portant sur l'activité des exploitants sont lacunaires, principalement dans le domaine financier, et ne permettent pas aux entités de s'assurer que les conditions contractuelles sont pleinement respectées.

Au vu de ces constats, la Cour recommande à toutes les entités de procéder à une mise en concurrence des marchés de manière régulière, rapprochée et systématique afin de respecter les bonnes pratiques et de s'assurer que les exploitants fournissent des prestations de qualité comparable à celles de leurs concurrents, à un prix adéquat. Elle leur recommande également d'effectuer plus de contrôles sur les documents qui leur sont remis (par exemple, les décomptes d'exploitation annuels) et de demander ceux qui ne leur sont pas transmis (par exemple, rapports en matière d'hygiène, attestation du montant des ventes) afin de s'assurer que les droits et obligations des parties soient respectés.

Concernant plus particulièrement **le DIP,** qui supervise 22 restaurants scolaires dans des établissements de l'enseignement post-obligatoire (niveau secondaire II), la Cour relève que la direction de la logistique ne s'appuie pas sur des lignes directrices claires pour engager des actions ponctuelles (enquêtes de satisfaction, actions promotionnelles sur un type de produit) et à long terme (type d'exploitants recherchés, typologie de produits offerts) visant notamment à accroître durablement la fréquentation des restaurants. De plus, le DIP ne détermine pas le coût global des restaurants scolaires, quand bien même les infrastructures sont mises à disposition gratuitement des exploitants. La Cour recommande donc à la direction de la logistique du DIP :

- d'établir une stratégie en matière de restauration (objectif de qualité, objectifs financiers, objectif en matière de développement durable) et de la faire valider par le département ;
- d'effectuer des enquêtes de satisfaction auprès des élèves afin de pouvoir proposer des actions qui répondent aux attentes des uns et des autres ;
- de calculer le coût global de la fourniture de la prestation de restauration afin d'en connaître les composantes et l'évolution dans le temps.

Pour **SIG**, la Cour a relevé qu'il existe une commission du restaurant, composée de représentants des employés et de la direction, qui lui permet de prendre en compte l'avis de toutes les catégories de collaborateurs de l'entreprise et, ainsi, d'entreprendre des actions ciblées. Elle a également constaté que SIG détermine chaque année le coût global de son restaurant et de ses cafétérias dont les infrastructures sont mises à disposition gratuitement de l'exploitant. En revanche, SIG ne procède pas au suivi de ces coûts de manière à en mesurer l'évolution et, cas échéant, prendre des mesures en relation avec la politique de ressources humaines de l'entreprise. La Cour a donc recommandé à SIG de mettre en place un tel suivi.

Pour les **TPG**, la Cour a relevé qu'une seule personne était en charge de la relation avec l'exploitant, et qu'elle n'a pas pour tâche de recueillir ni de tenir compte des propositions et suggestions formulées par les différentes catégories de collaborateurs de l'entreprise. Par ailleurs, les TPG ne déterminent pas le coût global de leur restaurant, dont les infrastructures sont mises à disposition gratuitement de l'exploitant. Dès lors, la Cour recommande aux TPG d'envisager la création d'une commission du restaurant, à l'exemple de ce qui existe à SIG, afin de mieux tenir compte des attentes des consommateurs. Elle leur recommande également de calculer le coût global du restaurant et d'en suivre l'évolution dans le temps. Cette mesure permettra aux TPG, cas échéant, de prendre des mesures en relation avec la politique de ressources humaines de l'entreprise.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le DIP, les HUG, SIG et les TPG à remplir les « tableaux de suivi des recommandations et actions » qui figurent aux chapitres 8 à 11, et qui synthétisent par entité les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 17 recommandations de la Cour (6 pour le DIP, 3 pour les HUG, 4 pour SIG et 4 pour les TPG) ont toutes été acceptées et les tableaux de suivi ont été remplis de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées 7
1. CADRE ET CONTEXTE 8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT 10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL 12
3.1. La restauration hors foyer en Suisse 12
3.2. La restauration collective en Suisse 13
3.3. Bases légales et réglementaires, standards de qualité 14
3.3.1. Au niveau fédéral 14
3.3.2. Au niveau cantonal 14
3.3.3. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 16
3.3.4. Standards de qualité, méthodes et labels 17
3.4. Attributions des marchés/restaurants 20
3.4.1. Types de contrats 20
3.4.2. Application des dispositions légales 20
4. ANALYSE – DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT 21
4.1. Organisation et environnement de contrôle 21
4.1.1. Contexte 21
4.1.2. Constats 23
4.1.3. Risques découlant des constats 24
4.1.4. Recommandations 24
4.1.5. Observations du DIP 25
4.2. Attribution des marchés/restaurants 26
4.2.1. Contexte 26
4.2.2. Constats 27
4.2.3. Risques découlant des constats 28
4.2.4. Recommandations 28
4.2.5. Observations du DIP 29
4.3. Suivi des conditions contractuelles 29
4.3.1. Contexte 29
4.3.2. Constats 30
4.3.3. Risques découlant des constats 31
4.3.4. Recommandations 31
4.3.5. Observations du DIP 32
4.4. Rentabilité 32
4.4.1. Contexte 32
4.4.2. Constats 35
4.4.3. Risques découlant des constats 36
4.4.4. Recommandations 36
4.4.5. Observations du DIP 37
5. ANALYSE – HÔPITAUX UNIVERSITAIRES DE GENÈVE 38
5.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles 38
5.1.1. Contexte 38
5.1.2. Constats 39
5.1.3. Risques découlant des constats 40
5.1.4. Recommandations 40
5.1.5. Observations des HUG 40
5.2. Attribution des marchés/restaurants 41
5.2.1. Contexte 41
5.2.2. Constats 41
5.2.3. Risques découlant des constats 41
5.2.4. Recommandations 41
5.2.5. Observations des HUG 42
5.3. Rentabilité 42
5.3.1. Contexte 42

5.3.2. Constats 42
5.3.3. Risques découlant des constats 43
5.3.4. Recommandations 43
5.3.5. Observations des HUG 43
6. ANALYSE – SERVICES INDUSTRIELS DE GENÈVE 44
6.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles 44
6.1.1. Contexte 44
6.1.2. Constats 46
6.1.3. Risques découlant des constats 47
6.1.4. Recommandations 47
6.1.5. Observations de SIG 47
6.2. Attribution des marchés/restaurants 48
6.2.1. Contexte 48
6.2.2. Constats 48
6.2.3. Risques découlant des constats 48
6.2.4. Recommandations 48
6.2.5. Observations de SIG 49
6.3. Rentabilité 49
6.3.1. Contexte 49
6.3.2. Constats 50
6.3.3. Risques découlant des constats 50
6.3.4. Recommandations 50
6.3.5. Observations de SIG 50
7. ANALYSE – TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS 51
7.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles 51
7.1.1. Contexte 51
7.1.2. Constats 53
7.1.3. Risques découlant des constats 53
7.1.4. Recommandations 54
7.1.5. Observations des TPG 54
7.2. Attribution des marchés/restaurants 54
7.2.1. Contexte 54
7.2.2. Constats 54
7.2.3. Risques découlant des constats 55
7.2.4. Recommandations 55
7.2.5. Observations des TPG 55
7.3. Rentabilité 56
7.3.1. Contexte 56
7.3.2. Constats 56
7.3.3. Risques découlant des constats 57
7.3.4. Recommandations 57
7.3.5. Observations des TPG 57
8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - DIP 58
9. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - HUG 62
10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - SIG 64
11. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - TPG 66
12. DIVERS 68
12.1. Glossaire des risques 68
12.2. Remerciements 70

Liste des principales abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur la passation des marchés publics
CAIB	Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale
CEC	Collège et école de commerce
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
EC	École de commerce
GRTA	Genève Région - Terre Avenir
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État
LMI	Loi sur le marché intérieur
LRDBHD	Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement
LTVA	Loi sur la taxe sur la valeur ajoutée
OBA	Office des bâtiments de l'État
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
PCTN	Police du commerce et de lutte contre le travail au noir dès le 1er janvier 2017 (anc. SCOM)
SCAV	Service de la consommation et des affaires vétérinaires
SCOM	Service du commerce
SIG	Services industriels de Genève
TPG	Transports publics genevois
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

1. CADRE ET CONTEXTE

Dans le cadre des activités scolaires, le département de l'instruction publique, de la culture et du sport met à disposition des élèves une cafétéria ou un restaurant dans lequel ils ont la possibilité de se restaurer tout en restant dans l'enceinte de leur établissement, ce qui permet de répondre à l'accueil continu des élèves. Il en va de même au sein de certaines entités du Grand État[1], où il existe des cafétérias / restaurants dans lesquels le personnel et / ou public cible des entités concernées a la possibilité de se restaurer.

Dans les deux cas, le prix des repas est avantageux parce qu'une partie du coût est supportée par le DIP ou l'entreprise. En outre, la gestion des restaurants/cafétérias est généralement confiée à un tiers, via un contrat de restauration.

Compte tenu du volume significatif de repas servis (environ 400'000 repas sont servis chaque année dans les restaurants scolaires et les cafétérias rien que pour l'enseignement secondaire II) et de la délégation à un tiers de la prestation, la Cour a identifié les principaux risques suivants en lien avec la gestion de ces contrats de restauration :

- risque opérationnel lié à une gestion (par l'exploitant) et à une supervision (par le propriétaire) inadéquate, pouvant conduire à la fermeture du restaurant/de la cafétéria ;
- risque de conformité lié au non-respect de la réglementation applicable, notamment en matière de marchés publics ;
- risque financier en lien avec la « rentabilité » des contrats ;
- risque de fraude et d'image en lien avec une attribution « arbitraire » de certains contrats de restauration.

En conséquence, la Cour a procédé à un audit de légalité et de gestion des contrats de restauration existant dans les quatre entités suivantes :

- Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) ;
- Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) ;
- Services industriels de Genève (SIG) ;
- Transports publics genevois (TPG).

Le choix de la Cour s'est porté sur ces entités en raison du volume des affaires et de l'absence d'audit récent dans ce domaine. C'est pour cette dernière raison que Genève Aéroport et l'Université de Genève n'ont pas été retenus, car ils ont fait l'objet de rapports réalisés respectivement par un cabinet d'audit externe et par la Cour des comptes[2].

Une telle mission s'inscrit dans le champ d'activité de la Cour tel que défini par la loi sur la surveillance (LSurv). En effet, il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al. 1 LSurv). À teneur des art. 34 et 38 LSurv, les contrôles menés par la Cour des comptes portent notamment sur l'administration cantonale, les institutions cantonales de droit public et les entités subventionnées.

[1] Le Grand État est composé du Petit État (soit les sept départements, le pouvoir judiciaire, le service du Grand Conseil et la Cour des comptes) et des entités contrôlées par l'État.

[2] Rapport N°104 **:** Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif au bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU) - Université de Genève.

Ainsi, par lettre du 15 septembre 2016, la Cour a informé les autorités et directions des entités concernées de sa décision de procéder à un audit de gestion et de légalité des contrats de restauration.

Cet audit s'effectue sous l'angle de la légalité et de la conformité des opérations, de l'analyse du système de contrôle interne et de la performance générale des services concernés. Il englobe les thématiques suivantes :

- organisation et environnement de contrôle;
- processus d'attribution des contrats/restaurants ;
- processus de suivi des conditions contractuelles ;
- « rentabilité » des contrats.

Le rapport présente au chapitre 3 le contexte général dans lequel s'inscrit l'activité de restauration collective. Dans les chapitres 4 à 7, la Cour présente les éléments d'analyse propres à chaque entité sous revue (DIP, HUG, SIG et TPG) en reprenant les thématiques précitées.

La Cour a exclu du périmètre de sa mission les restaurants et cafétérias de l'enseignement primaire (ces derniers n'étant pas gérés par le DIP) et de l'enseignement secondaire I. Elle a par ailleurs exclu les contrats d'achat de nourriture qui ne nécessitent pas de transformation et ne font donc pas intervenir un tiers exploitant ainsi que l'activité de production de repas par les entités elles-mêmes. C'est le cas par exemple de certains restaurants / cafétérias des HUG (production de repas).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audit spécifiques aux thématiques examinées relatifs à des entités genevoises. Toutefois, elle a pris connaissance du rapport de la Cour des comptes vaudoise qui a traité le sujet dans son rapport no 6 du 15 décembre 2009[3].

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du Service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

[3] Rapport numéro 6 : Audit de la restauration collective à l'État de Vaud, du 15 décembre 2009

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de septembre 2016 et mars 2017 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) :
  - La directrice de la direction de la logistique ;
  - Le gestionnaire en restauration scolaire.
- Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) :
  - Le directeur de la centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB) ;
  - Le chef du service de la restauration.
- Services industriels de Genève (SIG) :
  - Le directeur des ressources humaines ;
  - Le responsable de la gestion opérationnelle de la direction des ressources humaines, également président de la commission du restaurant.
- Transports publics genevois (TPG)
  - Le directeur des ressources humaines.

La Cour a également rencontré des représentants d'une entreprise de restauration collective gérant plusieurs restaurants des entités sous revue.

Pour le DIP, la Cour a sélectionné un échantillon de dossiers sur les années 2013 à 2016 pour lesquels différents tests de procédures et de détails ont été effectués.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1ère phase: Planification
Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2ème phase: Préparation de l'audit
Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3ème phase: Récolte d'informations
Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4ème phase: Vérification et analyse de l'information
Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5ème phase: Proposition de recommandations
Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6ème phase: Rédaction du rapport
Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7ème phase: Validation du rapport
Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 12.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 8 (DIP), chapitre 9 (HUG), chapitre 10 (SIG) et chapitre 11 (TPG) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

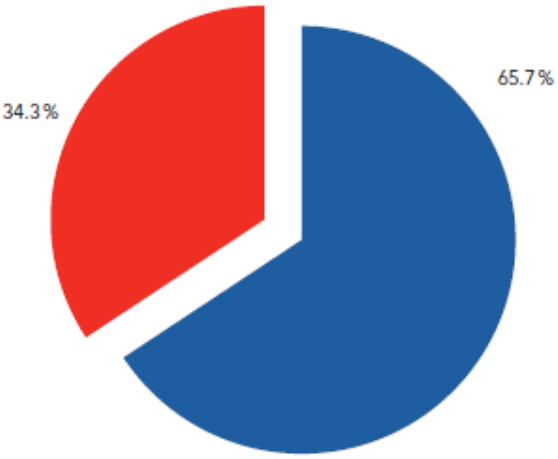
3. CONTEXTE GÉNÉRAL

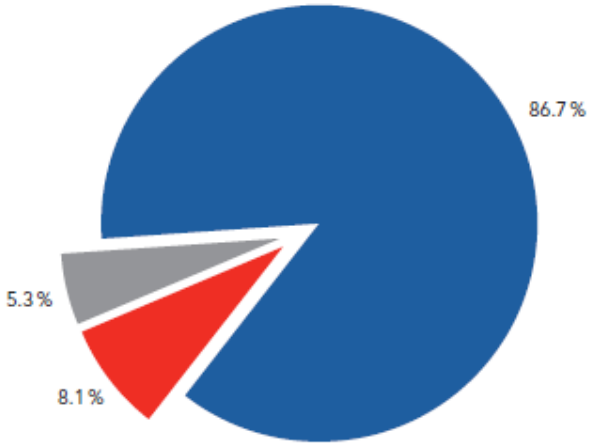
3.1. La restauration hors foyer en Suisse

Selon une enquête de l'office fédéral de la statistique (OFS) sur le budget des ménages privés en Suisse[4], les dépenses en francs par mois et par ménage ont représenté 642 F en 2014 pour les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées. Les dépenses relatives à la restauration et aux services d'hébergement représentaient quant à elles 557 F.

En 2015, la population résidente suisse a dépensé 22.442 milliards de francs pour les repas et les boissons pris hors le foyer, dont dans des établissements de restauration collective. La répartition se présente comme suit :

Dépenses manger et boire hors foyer (2015, sans commerce de détail)





Source: amPuls Market Research

Il ressort de ce tableau que 65.7 % de la consommation globale ont été dépensés pour des repas et 34.3 % pour des boissons[5].

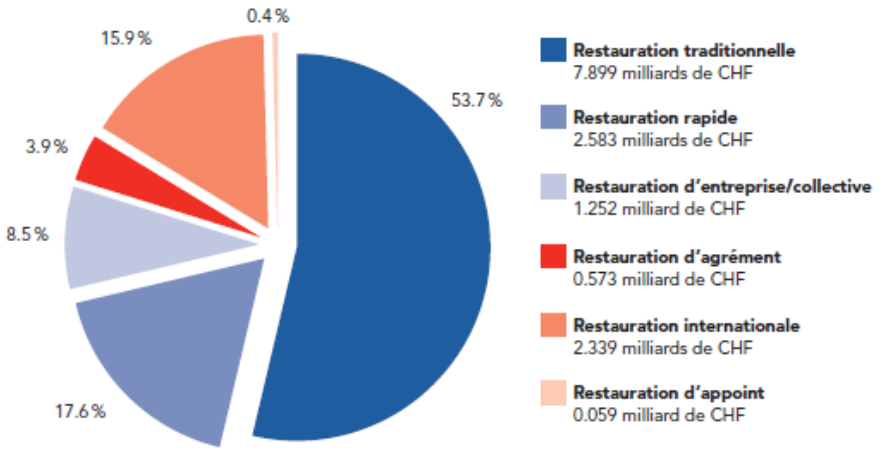
[4] https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/revenus-consommation-et-fortune/budget-des-menages.html
[5] Gastro Suisse : Reflet économique de la branche 2016

3.2. La restauration collective en Suisse

La restauration collective est une branche industrielle qui a pour activité de servir des repas hors domicile. Dans ce domaine, contrairement à ce qui se passe avec la restauration commerciale, le client ne paie généralement pas le prix réel, une partie du coût étant assurée par l'employeur ou l'institution.

Pour 2015, le chiffre d'affaires réalisé par la restauration d'entreprise ou collective représente 1.252 milliard de francs (soit 8.5% des dépenses pour les repas pris hors foyer) pour un nombre de repas pris qui représente un pourcentage de près de 20% de l'ensemble des sources d'approvisionnement. Ainsi, le coût moyen dépensé dans la restauration collective est très bas (soit 6.84 F). Le détail de ces chiffres se présente de la manière suivante[6] :

Dépenses totales consacrées aux repas par source d'approvisionnement (2015, sans commerce de détail)



Cas de consommation de repas en pourcentage et dépenses moyennes par source d'approvisionnement (2015)

	Restauration traditionnelle	Restauration rapide	Restauration d'entreprise/ collective	Restauration d'agrément	Restauration internationale	Restauration d'appoint
Repas en pourcentage	35.6%	27.7%	19.8%	6.6%	9.4%	0.8%
Dépenses moyennes	CHF 23.99	CHF 10.07	CHF 6.84	CHF 9.33	CHF 26.79	CHF 7.82

Source: amPuls Market Research

En raison du manque de données, la catégorisation des dépenses peut conduire à une différence dans le total.

Le marché de la restauration collective en Suisse est tenu par quatre acteurs principaux, à savoir les sociétés SV, Compass, Eldora et Novae. Il existe également de nombreux entrepreneurs privés, qui sont principalement actifs dans le domaine de la restauration en milieu scolaire.

Environ 45% des dépenses de ces restaurateurs sont consacrées à l'approvisionnement, le même pourcentage l'est pour les frais de personnel et plus ou moins 8% sont destinés aux frais divers. Les marges restantes oscillent donc entre 1,5 et 3%.[7]

Malgré les recherches effectuées auprès de plusieurs acteurs de la branche, il n'a pas été possible d'obtenir des données pour le canton de Genève.

[6] Gastro Suisse : Reflet économique de la branche 2016
[7] Le Matin Dimanche du 1er novembre 2015

3.3. Bases légales et réglementaires, standards de qualité

3.3.1. Au niveau fédéral

Les principales bases légales et réglementaires fédérales applicables aux acteurs de la restauration collective sont :

La **loi fédérale sur le travail (LT),** qui régit les relations entre les sociétés de restauration collective (l'employeur) et le personnel qui effectue les prestations de restauration (employés). Ces dispositions sont complétées par celles ressortant de la convention collective de travail de l'hôtellerie-restauration suisse.

La **loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)** et son ordonnance (ODAIOUs) qui a pour but de protéger la santé du consommateur des risques présentés par les denrées alimentaires et les objets usuels qui ne sont pas sûrs, et de veiller à ce que la manipulation des denrées alimentaires et des objets usuels se fasse dans de bonnes conditions d'hygiène. Ce sont les cantons qui sont chargés de l'exécution de cette loi et plus particulièrement le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) dans le canton de Genève.

L'**ordonnance sur l'hygiène (OHyg),** qui fixe les prescriptions d'hygiène générales s'appliquant à l'utilisation des denrées alimentaires et des objets usuels; définit les exigences s'appliquant à l'hygiène du personnel des établissements du secteur alimentaire, ainsi qu'à leur formation en matière d'hygiène. Ce sont les cantons qui sont chargés de l'application de cette ordonnance et plus particulièrement le SCAV dans le canton de Genève.

La **loi fédérale sur le marché intérieur (LMI),** qui garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse.

L'**accord intercantonal sur la passation des marchés publics (AIMP**) traite de l'ouverture des marchés publics des cantons, des communes et des autres organes assumant des tâches cantonales ou communales. Il vise à harmoniser les règles de passation des marchés conformément à des principes définis en commun, ainsi qu'à transposer les obligations découlant de l'Accord relatif aux marchés publics (OMC) et de l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics.

3.3.2. Au niveau cantonal

Les principales bases légales et réglementaires cantonales applicables aux acteurs de la restauration collectives sont :

La **loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LaLDAI)** ;
Le **règlement sur le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels (RCDAI)**.

C'est le SCAV qui est en charge de l'application des dispositions cantonales, notamment en matière d'hygiène. Dans ce dernier cas, c'est le secteur «Hygiène et inspection» qui agit sous l'angle de deux activités principales : l'inspection et les analyses microbiologiques. Ce secteur est en charge d'effectuer les inspections des établissements fabriquant, important ou distribuant des denrées alimentaires ou des objets usuels. Dans ce cadre, les inspecteurs et contrôleurs peuvent prélever des échantillons de produit qui seront dans un deuxième temps analysés par les laboratoires du SCAV. Le prélèvement peut se faire dans le cadre du contrôle de l'établissement ou dans le cadre d'une campagne de contrôles spécifiques sur un produit ou une substance donnés[8].

La **loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, I 2 22)** entrée en vigueur le 1er janvier 2016 qui « *a pour but de régler les conditions d'exploitation des entreprises vouées à la restauration et/ou au débit de boissons à consommer sur place, à l'hébergement, ou encore au divertissement public* » (art. 1 al. 1). En vertu de cette loi, « *l'exploitation de toute entreprise vouée à la restauration, au débit de boissons et à l'hébergement est soumis à l'obtention préalable d'une autorisation d'exploiter par le département* » (art. 8 al.1). Pour obtenir une autorisation d'exploiter, plusieurs conditions doivent être remplies :

- conditions relatives à l'exploitant (art. 9) : en particulier, l'exploitant doit en principe être titulaire du diplôme attestant de son aptitude à exploiter et gérer une entreprise soumise à la LRDBHD ;
- conditions relatives au propriétaire (art. 10) ;
- conditions relative à l'entreprise (art. 11).

Les restaurants/cafétérias de SIG, des HUG et des TPG sont compris dans le champ d'application de la LRBDHD et doivent donc être au bénéfice d'une autorisation d'exploiter délivrée par le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (PCTN)[9] rattaché au département de la sécurité et de l'économie (DSE). A la demande de la Cour, le SCOM a confirmé début décembre 2016 que les exploitants des restaurants de SIG, des TPG et des HUG (site de Beau-Séjour et de Cluse-Roseraie) avaient déposé, suite à l'entrée en vigueur de la LRDBHD, une demande d'autorisation d'exploiter en 2016. A début mars 2017, ces dernières étaient en cours de traitement au service du commerce.

Concernant le site de la maternité des HUG, une requête a été déposée en janvier 2017 suite à une sollicitation du SCOM. A début mars 2017, le dossier était en cours de traitement au SCOM.

La situation est différente pour les cafétérias scolaires de l'enseignement secondaire II. Ces dernières font en effet partie des activités non soumises à la LRDBHD en vertu de l'art. 2 al.1 let a) LRDBHD : « *les activités visées à l'article 1 ne sont pas soumises à la présente loi si la législation fédérale les en exempte, de même que lorsqu'elles sont exercées à la seule destination des personnes bénéficiaires des prestations spécifiques et du personnel des établissements suivants :*

a) les établissements scolaires ou éducatifs ».

[8] Rapport No 111 de la Cour des comptes du 4 novembre 2016.

[9] Dès le 1er janvier 2017, le service du commerce (SCOM) a fusionné avec le service de lutte contre le travail au noir (STN). Les ressources de ces entités sont depuis lors rassemblées au sein du nouveau service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (PCTN).

Aucune autorisation d'exploiter n'est donc requise pour les cafétérias scolaires sous réserve d'avoir obtenu auprès du SCOM une décision de non-assujettissement à la LRDBHD (art. 2 al. 4 du règlement d'exécution de la LRDBHD). La direction de la logistique du DIP a indiqué à la Cour qu'elle avait déposé des demandes de non-assujettissement pour l'ensemble des cafétérias scolaires et qu'elle les avait obtenues.

3.3.3. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Situation des entités auditées

Les trois cafétérias des HUG qui sont exploitées par un tiers font l'objet d'un contrat de location dans lequel aucune infrastructure n'est mise à disposition du tiers. Conformément à l'article 21 al. 2 LTVA, les locations sont exclues du champ de l'impôt.

Pour le DIP, les SIG et les TPG, les contrats de gestion des restaurants et cafétérias font état de conditions particulières telles que la mise à disposition par le propriétaire des infrastructures avec comme contrepartie des prix de repas inférieurs aux montants de référence ressortant des dispositions fiscales. Dès lors, le traitement en matière de TVA est défini dans la LTVA et explicité dans le document Info TVA 08[10] dont les grandes lignes figurent dans les paragraphes suivants.

Principes applicables

Si l'employeur met l'infrastructure nécessaire à l'exploitation de la cantine à la disposition de l'exploitant et qu'il lui demande pour cela de verser une contre-prestation ou si, en lieu et place de cette contre-prestation, il convient avec l'exploitant de la fourniture d'une contrepartie correspondante différente (autre qu'un versement en argent), c'est-à-dire par exemple la remise de repas à prix réduit, il y a rapport de prestations entre l'employeur et l'exploitant de la cantine.

La mise à disposition de l'infrastructure nécessaire à l'exploitation de la cantine constitue une location de locaux exclue du champ de l'impôt au sens de l'art. 21 al. 2 ch. 21 LTVA. L'employeur n'a pas le droit de déduire l'impôt préalable sur les investissements et les coûts y afférents. C'est le cas pour les TPG et les HUG.

Si l'employeur opte pour l'imposition volontaire de la location de ses locaux à l'exploitant de la cantine (cas de SIG) selon l'art. 22 LTVA, il doit mentionner clairement le transfert de l'impôt sur sa facture ou sur l'accord qu'il a convenu avec le locataire, et cela même si aucun flux d'argent n'intervient entre les deux parties.

L'exploitant de la cantine doit, quant à lui, imposer les montants suivants au taux normal :

- les recettes provenant du restaurant du personnel;
- les éventuelles aides financières obtenues de l'employeur;
- la valeur locative de l'infrastructure mise à disposition gratuitement ou à une valeur inférieure à celle applicable sur le marché.

[10] Info TVA 08 : Parts privées concernant les références pour le calcul de la valeur locative dans la restauration.

Base de calcul de la TVA

La contrepartie convenue (c.-à-d. par ex. le montant de la réduction à accorder sur la fourniture des repas) constitue la base de calcul de l'impôt pour la mise à disposition de l'infrastructure. Si ce calcul ne peut pas être effectué de manière effective du fait, par exemple, que les justificatifs correspondants font défaut, il y a lieu de déterminer par approximation, comme suit, la valeur de la mise à disposition de l'infrastructure : 30 % du total des charges de marchandises (produits comestibles et boissons) supportées par l'exploitant de la cantine (si une cuisine existe, respectivement si la cuisine est utilisée par l'exploitant), respectivement 15 % (s'il n'y a pas de cuisine ou si l'exploitant n'utilise pas la cuisine), sont réputés base de calcul pour déterminer la valeur de la location à titre onéreux de l'infrastructure.

Conformément aux art. 28 ss LTVA, l'employeur peut déduire, dans le cadre de son activité entrepreneuriale, l'impôt préalable à valoir sur le versement des aides financières. La possibilité de déduction de l'impôt préalable sur la location de l'infrastructure et des éventuels investissements y relatifs est différent en fonction de son option volontaire ou non à la TVA (art. 22 TVA). Parmi les entités concernées par le présent audit, seul SIG a exercé cette option. C'est dans ce cadre que SIG facture la location des locaux à l'exploitant et que l'exploitant facture SIG d'un montant équivalent. Il s'agit ainsi d'une opération neutre qui a cependant l'avantage de permettre au propriétaire (SIG dans le cas présent) de récupérer la TVA. Pour les propriétaires sous revue, « le risque TVA » serait ainsi de ne pas opter ou de ne pas facturer le loyer à sa « juste valeur » (ce qui fait diminuer le montant de TVA récupérable). Le traitement de ce risque échappe néanmoins à l'objet du présent audit.

Responsabilité

Il est de la responsabilité de l'exploitant de prélever la TVA sur la valeur locative de l'infrastructure mise à disposition par le propriétaire. Ce dernier n'a aucune responsabilité en la matière. Il pourrait néanmoins exister un risque pour le propriétaire dans le cas où l'exploitant se « retournerait » contre le propriétaire pour demander un remboursement de la TVA reprise suite à un contrôle TVA. Afin de limiter ce risque, l'expert TVA contacté par la Cour recommande que les propriétaires rappellent aux exploitants (notamment les petits exploitants individuels) qu'il est de leur responsabilité d'imposer la valeur locative de l'infrastructure.

3.3.4. Standards de qualité, méthodes et labels

La Cour mentionne brièvement les normes, marques ou labels qui sont applicables à un titre ou à un autre aux relations entre les exploitants et les mandants sous revue.

Standards de qualité suisses pour une restauration collective promouvant la santé[11]

Au niveau suisse, l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) s'engage pour la promotion de standards de qualité suisses pour une restauration collective promouvant la santé.

Ces standards peuvent s'appliquer à l'école, au travail ou encore dans les homes / établissements de soins. Leur objectif consiste à aider les services de

[11] Source : site internet de l'office fédéral de la sécurité alimentaire

restauration collective à trouver de bonnes solutions, notamment pour l'offre de boissons et de plats, ainsi que la préparation et la présentation de ceux-ci. Ces standards donnent essentiellement des conseils en fonction de la pyramide alimentaire suisse. Ils donnent aussi des idées pour bien aménager les espaces et rendre l'ambiance agréable. Le tableau ci-après résume les principaux domaines d'action de ces standards :

Domaines	Aspect
Conditions-cadre	- Prise en considération des exigences et des attentes des groupes-cibles (consommateurs) - Promotion de la santé dans la philosophie d'entreprise - Compétences des employés du service de restauration collective - Respect des dispositions légales en vigeur
Offre alimentaire	- Standards alimentaires - Conception du plan de menus et élaboration des mets
Communication	- Avec les groupes-cibles - Entre les employés du service de restauration collective - Avec les fournisseurs - Avec les professionnels de la branche
Ambiance	- Facteurs d'influence - Aménagement des espaces et créneaux horaires
Développement durable et rentabilité	- Durabilité économique et écologique - Optimisation des processus - Orientation client

Trois check-lists[12] ont été établies pour venir en aide aux services de restauration collective afin que ceux-ci puissent procéder à une première appréciation interne de leur propre service. Les check-lists doivent aider le service de restauration collective à déterminer la situation existante et à constater un éventuel besoin d'optimisation.

Méthode et principes de gestion de la sécurité alimentaire des aliments (HACCP)[13]

La méthode HACCP (hazard analysis critical control point) trouve son origine dans les années 1960 lorsque la NASA (National Aeronautics and Space Administration), qui envisageait d'envoyer des hommes dans l'espace, a demandé à une entreprise de développer un outil permettant de garantir la sécurité des aliments des astronautes.

L'HACCP est un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments. Basée sur sept principes, la mise en place de l'HACCP se fait en suivant une séquence logique de douze étapes, dont l'analyse des dangers et la détermination des points critiques pour leur maîtrise. L'HACCP s'intéresse aux trois classes de dangers pour l'hygiène des aliments :

- les dangers biologiques : virus, bactéries, etc.
- les dangers chimiques : pesticides, additifs, etc.
- les dangers physiques : bois, verre, etc.

Actuellement, cette méthode est reprise par le Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration (BPHE) - législation sur les denrées alimentaires et

[12] Check-list n°1 « offre alimentaire » - check-list n°2 « restauration des distributeurs automatiques » - check-list n°3 « organisation ».
[13] Source : site internet de l'HACCP

l'hygiène[14] applicable en Suisse. L'attestation HACCP est un document demandé par le DIP dans le cadre des appels d'offres réalisés pour l'exploitation des cafétérias de l'enseignement secondaire II. Les travaux d'analyses sont réalisés par des laboratoires externes.

Programme « Marchez et mangez malin » et label fourchette verte[15]

Le programme « *Marchez et mangez malin* » s'inscrit dans le cadre de la politique cantonale en matière de prévention des maladies et promotion de la santé. Parmi les axes prioritaires du plan cantonal de prévention des maladies et prévention de la santé 2011-2015 figure en effet un axe « *promouvoir une alimentation saine et une activité physique régulière* » dont l'objectif consiste à prévenir le surpoids et l'obésité chez les enfants. Dans ce cadre, un des projets du programme « *marchez et mangez malin* » 2013-2016 a notamment comme objectif de s'assurer que les enfants qui fréquentent les restaurants scolaires du canton reçoivent une alimentation saine et que ces établissements soient labellisés « *Fourchette verte junior* ».

Label Fourchette verte

Fourchette verte est un label de restauration de qualité, qui cherche à concilier plaisir et santé, dans le cadre de la promotion de la santé et la prévention de certaines maladies (cancers, pathologies cardio-vasculaires, obésité). En améliorant les connaissances en matière d'alimentation et de santé, Fourchette verte tente de modifier non seulement le comportement des restaurateurs mais également, par effet démultiplicateur, celui des consommateurs. Le label est accessible à tous les tenanciers d'établissements de restauration servant des assiettes ou des plats du jour équilibrés respectant les critères d'une alimentation saine.

L'ensemble des cafétérias de l'enseignement secondaire II est labellisé Fourchette verte. Le label est délivré par une diététicienne du service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ) du DIP lors de chaque changement d'exploitant ou chaque année suite à un contrôle de l'établissement.

La marque de garantie Genève Région – Terre Avenir (GRTA)

Genève Région - Terre Avenir (GRTA) est une marque de garantie créée en 2004 par l'État de Genève, qui en est le détenteur. GRTA permet d'identifier les produits de l'agriculture de la région genevoise. Elle concerne tous les produits agricoles, à chacune des étapes de leur transformation. La marque de garantie a été déposée le 4 février 2004 auprès de l'Institut de la propriété intellectuelle.

Une fois obtenu, le label GRTA est contrôlé dans sa mise en application, au sein des restaurations à l'occasion des contrôles d'hygiène, par le service cantonal de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV). Il vérifie, comme pour toutes les autres informations données aux consommateurs (par ex. Bio), qu'il n'y a pas de tromperie. Selon les informations fournies par le DIP, à mi-février 2017, dix-huit restaurants sur vingt-deux étaient labellisés.

[14] Guide édité par les associations professionnelles GastroSuisse, hotelleriesuisse et CafetierSuisse
[15] Source : site internet de l'État de Genève et site internet Fourchette verte

3.4. Attributions des marchés/restaurants

3.4.1. Types de contrats

Deux types de contrats ont été signés pour l'exploitation de restaurants et cafétérias d'entreprises et scolaires sous revue. Pour le DIP, SIG et les TPG, ce sont des contrats innommés qui ont été signés avec les exploitants alors que les HUG ont signé des contrats de bail à usage commercial avec l'exploitant.

3.4.2. Application des dispositions légales

La jurisprudence a défini le marché public comme suit : « *il y a donc en principe marché public lorsque la collectivité publique, qui intervient sur le marché libre en tant que "demandeur", acquiert auprès d'une entreprise privée, moyennant le paiement d'un prix, les moyens nécessaires dont elle a besoin pour exécuter ses* tâches publiques »[16].

Il faut donc que trois conditions soient remplies cumulativement :

- Un pouvoir adjudicateur qui entend conclure un accord contractuel à caractère bilatéral avec un soumissionnaire ;
- La fourniture d'un bien mobilier ou d'un service, sachant que le pouvoir adjudicateur doit conserver la charge pleine et entière du risque d'exploitation de la tâche publique en se limitant à acquérir tout ou partie des ressources requises pour accomplir la tâche en cause, y compris en la sous-traitant ;
- Un contrat à caractère onéreux, sous la forme d'un prix payé, directement ou indirectement, par le pouvoir adjudicateur, quelle que soit la forme du paiement.

Bien que la doctrine et la jurisprudence soient partagées sur le sujet, il ressort en majorité que les contrats susmentionnés ne sont pas soumis aux dispositions de l'AIMP principalement parce que les adjudicateurs (DIP, les HUG, SIG et les TPG) transfèrent contractuellement tous les risques à l'exploitant.

Dès lors, les contrats sont considérés comme une concession d'usage du domaine public ou du patrimoine administratif et, dès 2006, soumis à la LMI. Il n'y a donc pas d'obligations légales à soumettre périodiquement les marchés à un appel d'offres, sous réserve de modifications essentielles des contrats intervenant après 2006, date de l'entrée en vigueur de la LMI.

La Cour relève que les modifications prévues par l'AIMP vont intégrer les concessions dans le périmètre des contrats soumis aux dispositions légales applicables à la passation des marchés publics. À ce jour, la date de l'entrée en vigueur de la modification n'est pas connue.

[16] Arrêt Tridel (2C_1131/2013) – 31 mars 2015

4. ANALYSE – DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT

4.1. Organisation et environnement de contrôle

4.1.1. Contexte

Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP)

Le DIP est l'un des sept départements qui composent l'administration de l'État de Genève. Il regroupe l'ensemble du système scolaire genevois :

- L'enseignement obligatoire (EO), qui comprend l'enseignement primaire (EP) et le cycle d'orientation (CO) ;
- L'enseignement secondaire II, soit 15 établissements (collège de Genève, école de culture générale - ECG et Centre de la transition professionnelle (CTP)), 7 centres de formation professionnelle, 1 collège pour adultes et 1 école de culture générale pour adultes.

Le DIP, conformément à l'art. 10 de la loi sur l'instruction publique (LIP, C 1 10), a notamment pour mission de donner à chaque élève le moyen d'acquérir les meilleures connaissances et compétences en vue de ses activités futures, de chercher à susciter chez lui le désir permanent d'apprendre et de se former, de l'aider à développer de manière équilibrée sa personnalité, sa créativité, ses aptitudes intellectuelles, manuelles, physiques et artistiques ainsi que de le préparer à participer à la vie sociale, culturelle, civique, politique et économique du pays, en affermissant son sens des responsabilités, sa faculté de discernement et son indépendance de jugement.

Organisation des cafétérias et restaurants scolaires

Il n'existe pas de bases légales et réglementaires qui imposent la mise à disposition de cafétérias et restaurants dans les établissements de l'enseignement secondaire II. De plus, il n'y a pas non plus de règles qui en définissent les modalités de fonctionnement. Selon les informations recueillies auprès du DIP, la prestation de restauration scolaire pourrait être définie ainsi : offrir aux élèves la possibilité de consommer des repas sains et équilibrés à un prix minimum au sein d'un lieu de vie / d'échange attractif.

Il y a actuellement 22 cafétérias et restaurants situés dans les locaux des établissements scolaires de l'enseignement secondaire II. Les cafétérias sont ouvertes uniquement aux élèves et au personnel enseignant, administratif et technique des établissements scolaires. Le nombre de jours d'exploitation est de 150 pour 2016. Il n'y a pas d'horaires d'ouverture imposés par le DIP, mais ils sont fixés d'entente avec la direction de l'établissement. En règle générale, les cafétérias sont ouvertes tôt le matin (dès l'arrivée du personnel) et jusque dans la deuxième partie de l'après-midi (entre 16 heures et 17 heures).

Les tarifs des plats et des boissons sont fixés par le DIP et sont valables pour toute l'année scolaire. Ils vont de 5.90 F pour un plat de pâtes, à 8.90 F pour le plat « Fourchette verte » et à 10 F pour le plat du jour pour les élèves. Il est également possible d'acheter des petits plats tels qu'assiette de salades, de fromages, de légumes ou de frites les prix sont majorés pour le personnel de l'établissement. À la demande du DIP, des promotions pour une alimentation équilibrée sont réalisées deux à trois fois par année avec un prix du plat

Fourchette verte à 6.40 F (au lieu de 8.90 F). La différence de prix, soit 2.50 F, est prise en charge par le DIP.

Les cafétérias et restaurants sont exploités soit par des gérants privés en raison individuelle ou en société de personne, soit par des sociétés de restauration collective, sur une base contractuelle. En règle générale, l'exploitation d'une cafétéria ou d'un restaurant nécessite la présence d'un cuisinier et de deux ou plusieurs collaborateurs pour le service et l'encaissement des ventes. Les infrastructures, locaux et matériel fixe sont mis à disposition par le DIP. Il en va de même pour le mobilier, les appareils et le matériel de service (plats, assiettes, verres, services, etc.).

Gestion administrative par le DIP

La gestion de la restauration scolaire des établissements de l'enseignement secondaire II est réalisée depuis janvier 2010 par la direction de la logistique du DIP. Cette activité occupe à plein temps un gestionnaire en restauration scolaire ainsi qu'une assistante administrative à hauteur d'environ 40 % de son temps de travail. Cette activité occupe également une petite partie du temps de travail de la directrice de la logistique du DIP (10 %).

Les principales missions du gestionnaire en restauration scolaire sont les suivantes :

- assurer la gestion des relations contractuelles auprès de gérants des cafétérias : élaboration du cadre contractuel, l'information et/ou la formation, le respect du cadre légal lors de l'emploi de personnel ;
- assurer la coordination et le suivi des activités de restauration collective dans les différents aspects, notamment de qualité des prestations, d'hygiène, de tri des déchets, d'aspects financiers, de reporting, d'aspects environnementaux, conformément au cadre légal et réglementaire en vigueur ainsi qu'aux bonnes pratiques définies par le département ;
- assurer la coordination des projets spécifiques concernant en particulier le renouvellement du parc des systèmes de paiement et de caisses enregistreuses, le parc des installations professionnelles, l'assainissement ou les travaux de rénovation des locaux, le mobilier des cafétérias ;
- piloter les actions promotions « fourchette verte » et collaborer activement aux actions concernant l'hygiène alimentaire des élèves.

L'assistante administrative s'occupe de la correspondance, de la préparation de documents (contrats pour les gérants, demandes aux services du commerce), des choix et des commandes du matériel, du suivi des réparations, etc.

En fonction des offres reçues, le DIP attribue les cafétérias entre les différentes catégories de gérants : gérant indépendant, gérant organisé en société ou entreprise de restauration collective.

Principes du système de contrôle interne (SCI)

Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05), « *le système de contrôle interne vise à :*
a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ;
b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ;
c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité ».

Le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés ».

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO[17] indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité.

4.1.2. Constats

Constat 1 : actions sans lien avec un cadre de référence

Pour la très grande majorité des cafétérias, le DIP a procédé en 2013 à des enquêtes de satisfaction auprès des élèves et du personnel de ces établissements visant à dresser un état des lieux des prestations rendues. Une synthèse de ces enquêtes a été réalisée et a permis d'engager des actions sur trois axes : qualité nutritionnelle et choix des repas, choix de l'exploitant et amélioration des infrastructures. Selon les chiffres fournis par le DIP, ces actions ont permis d'augmenter d'en moyenne 20 % le chiffre d'affaires de certains établissements. A ce titre, il est ressorti des analyses du DIP que les qualités personnelles de l'exploitant jouaient un rôle essentiel.

La Cour relève néanmoins que ces actions ont été menées sans lien avec un cadre de référence de la restauration scolaire : formalisation d'objectifs, définition d'une stratégie et d'indicateurs associés. Par ailleurs, aucune action récente n'a été entreprise ou n'est planifiée visant à mesurer la satisfaction des usagers des cafétérias. Il apparaît pourtant essentiel de réaliser de manière régulière de telles enquêtes afin de s'assurer que les prestations rendues (soit en moyenne 400'000 repas par année) soient toujours en ligne avec les attentes des usagers. Par exemple, les grandes entreprises de restauration réalisent des enquêtes de satisfaction de manière systématique tous les deux ans, de façon volontaire par distribution de formulaires d'enquêtes aux caisses des cafétérias.

Constat 2 : activités d'information et de formation adéquates

La Cour relève avec satisfaction les nombreuses activités d'information / formation mises en place par le gestionnaire en restauration collective dès son arrivée au DIP en 2012 en faveur des exploitants des établissements (par exemple formation en matière d'hygiène, formation de savoir-être). Ces activités visent à ce que ces derniers ne se sentent pas « abandonnés » par le DIP et contribuent à la création d'un réseau entre exploitants. Il s'agit ainsi de permettre aux exploitants de connaître et d'appliquer les principaux concepts en matière de restauration, mais aussi de les sensibiliser à revoir de manière permanente leur offre, notamment en matière de qualité nutritionnelle.

[17] Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme « *un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations, fiabilité des rapports financiers, respect des législations et réglementations en vigueur* ».

Constat 3 : absence de rapport d'activité de la restauration collective

En matière d'information et de communication quant à la restauration collective, la Cour relève l'existence des tableaux de bord suivants :

- résultats des visites d'établissements réalisées par le gestionnaire en restauration collective (voir le chapitre 4.3 pour plus de détails) ;
- reporting par restaurant scolaire du nombre de repas vendus, des promotions « Fourchette verte » et du chiffre d'affaires réalisé.

Malgré l'importance de la prestation (tant du point de vue du nombre de repas que du coût global), il n'existe pas de rapport d'activité annuel relatif à la restauration scolaire qui permettrait notamment de rendre compte à la direction du DIP des actions réalisées dans l'année et d'envisager des actions pour le futur.

Constat 4 : processus d'attribution des exploitations non à jour

Dans le cadre de la mise en place de son système de contrôle, le DIP a formalisé des matrices des risques et contrôles ainsi que les procédures pour les deux processus clés suivants : visites des restaurants scolaires et contrôles des comptes de l'exploitant. Ces matrices des risques et contrôles ont été validées en 2015 par la responsable du contrôle interne du DIP.

La Cour relève en revanche que la matrice des risques et contrôles relative au troisième processus clé de la restauration collective, à savoir l'attribution des exploitations, date de 2008 et ne correspond plus au processus en vigueur. De l'avis de la Cour, la documentation de ce processus est d'autant plus importante qu'elle repose principalement sur une seule personne, à savoir le gestionnaire en restauration collective du DIP.

4.1.3. Risques découlant des constats

Il existe un **risque opérationnel et de contrôle** lié à l'absence de formalisation des objectifs, de la stratégie et des indicateurs associés à la prestation de restauration collective ainsi qu'à la non mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction régulière permettant de s'assurer que les prestations rendues sont toujours en ligne avec les attentes des usagers.

Les absences de rapport d'activité annuel de la restauration collective et de mise à jour de la matrice des risques et contrôles relative à l'attribution des exploitations entraînent également un **risque de contrôle**.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf. constats 1 et 3) : objectifs, stratégie et indicateurs à définir

Dans un premier temps, la Cour recommande à la direction de la logistique de définir précisément ses **objectifs** en matière de restauration collective pour l'enseignement secondaire II (objectif de qualité, objectifs financiers, objectif en matière de développement durable, etc.). A titre d'illustration, ces objectifs, qui devraient être définis en collaboration avec d'autres acteurs tels que l'office de l'enfance et de la jeunesse, et en lien avec les objectifs associés à la vie scolaire (rythmes scolaires, etc.), pourraient être les suivants : répondre à des besoins nutritionnels équilibrés des élèves et enseignants, offrir un service dans

une perspective de développement durable, permettre à tous les élèves de bénéficier de la restauration scolaire, etc. Cette stratégie devrait être soumise pour validation à la direction générale de l'enseignement secondaire II.

Sur cette base, il s'agira de réaliser régulièrement des **enquêtes de satisfaction** pour l'ensemble des cafétérias de l'enseignement secondaire II visant à dresser un état des lieux de l'existant. Ces enquêtes pourraient être réalisées par tournus afin que l'ensemble des restaurants ait été sondé sur une période à définir (par exemple de cinq ans). Il pourrait également être utile de rencontrer quelques acteurs clés de la restauration collective (représentant des gérants indépendants, grandes entreprises de restauration collective, etc.) afin d'avoir leur point de vue / ressenti sur la situation actuelle.

Une fois les objectifs définis et l'état des lieux dressés, il s'agira de mettre en place une **stratégie** pour atteindre ces objectifs et de définir des **indicateurs** et leurs **cibles** pour mesurer l'atteinte des objectifs définis. À titre d'illustration, les indicateurs pourraient être les suivants (en lien avec les exemples d'objectifs ci-dessus) : nombre d'interventions d'une diététicienne lors de l'élaboration des menus, mesure du gaspillage, taux de fréquentation du service de restauration scolaire, etc. La stratégie quant à elle devra tenir compte des contraintes financières existantes (voir en particulier le chapitre 4.3).

Finalement, il s'agira de mettre en place un **système de reporting** visant à mesurer de manière régulière l'atteinte des objectifs et à les communiquer au secrétariat général du DIP. En particulier, un **rapport d'activité annuel** de la restauration collective devrait être rédigé, reprenant les objectifs définis, le suivi des indicateurs, les activités réalisées dans l'année ainsi que les éventuelles mesures prévues pour le futur.

Pour la mise en œuvre de cette recommandation, la direction de la logistique du DIP pourrait notamment s'appuyer sur les « *standards de qualité suisses pour une restauration collective promouvant la santé* » présentés en contexte au chapitre 3.3.4.

Recommandation 2 (cf. constat 4) : mise à jour du processus d'attribution des exploitations

La Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre à jour la matrice des risques et contrôles relative au processus d'attribution des exploitations. Cette mise à jour devrait être réalisée en lien avec les constats et recommandations faits par la Cour dans le cadre de l'application des principes de mise en concurrence en matière de restauration collective (voir également la recommandation 3) au chapitre 4.2.

4.1.5. Observations du DIP

Le travail d'analyse et de recherche de solutions et d'améliorations a été initié très rapidement dès l'arrivée du nouveau gestionnaire en restauration scolaire et cela se poursuit. Les objectifs seront définis plus précisément et devront obtenir l'aval de la direction du département, d'autant plus que le développement de cette prestation nécessitera un investissement important à moyen terme.

Un projet pilote d'enquête de satisfaction dans 5 écoles en collaboration avec le centre de formation professionnelle à la pratique commerciale (CFPPC) a été initié en janvier 2017. Ce premier projet sera affiné par la suite et, sur la base des

résultats et de la définition des objectifs, sera déployé dans les cafétérias avec l'appui du CFPPC.

La rédaction d'un rapport de gestion sera réalisée après la mise en place des objectifs. Cependant un premier bilan/constat sur les mesures déjà prises avec le recul de plusieurs années d'expérience sera nécessaire pour asseoir les réflexions futures.

De plus, les difficultés rencontrées, malgré toute une série de mesures mises en place et une nette amélioration du suivi des prestations dans chaque école avec ses spécificités, témoignent des évolutions rapides des modes de consommation et des attentes des élèves.

Enfin, la matrice des risques et contrôles relative à l'attribution des exploitations sera mise à jour. Néanmoins, nous ne sommes pas à l'abri d'imprévus qui nous obligeront à prendre des mesures immédiates afin d'éviter si possible l'arrêt des prestations.

4.2. Attribution des marchés/restaurants

4.2.1. Contexte

Pratiques du DIP en matière d'attribution de marchés/restaurants

Pour le DIP, les différents cas de figure suivants sont envisageables en matière de mise en concurrence des exploitants :

- aucune mise en concurrence n'est réalisée, car le DIP (direction de la logistique et direction d'école) est satisfait du gérant actuel. A titre d'illustration, certains contrats n'ont pas fait l'objet d'appel d'offres depuis plus d'une dizaine d'années ;
- un nouveau gérant est désigné suite à une vacance, directement par la direction de la logistique, sans mise en concurrence. Cela concerne notamment les situations d'urgence ou lorsqu'un candidat pressenti connaît déjà très bien le fonctionnement d'un établissement scolaire ;
- un appel d'offres est réalisé : soit ouvert (publication d'une annonce dans plusieurs journaux), soit sur invitation.

Dans tous les cas, le DIP n'applique pas la législation relative au droit des marchés publics, car il considère ne pas y être soumis parce que les conditions ne sont pas remplies, notamment dans la mesure où le financement est assuré exclusivement par les utilisateurs/consommateurs et non par l'établissement ou l'État.

Processus d'attribution pour les restaurants scolaires

Dans le cas d'un appel d'offres ouvert ou sur invitation, les grandes étapes conduisant à la sélection d'un gérant pour l'exploitation des cafétérias de l'enseignement secondaire II peuvent être résumées de la manière suivante :

- le gestionnaire en restauration scolaire reçoit les offres et les analyse. Après avoir écarté celles qui sont incomplètes ou non conformes, il organise des auditions avec les candidats restants et en sélectionne si possible six à huit. Pour ce faire, le DIP utilise des grilles d'évaluation et des grilles d'entretien ;

- les offres sont ensuite revues entre le gestionnaire en restauration scolaire et la directrice de la logistique du DIP et un choix est arrêté si possible sur une ou deux offres ;
- ces deux offres sont finalement remises au directeur de l'établissement scolaire qui décide in fine de l'attribution, après avoir entendu le ou les candidats restants. À noter que le gestionnaire en restauration scolaire et la directrice de la logistique du DIP formulent une recommandation de candidat à l'intention du directeur d'établissement ;
- le contrat de gérance est signé par la directrice de la logistique du DIP, le directeur de l'établissement scolaire, ainsi que par le représentant de la direction générale de l'enseignement secondaire II. En effet, selon l'analyse juridique du DIP, les enjeux financiers de ces contrats ne sont pas tels qu'ils feraient sortir ces derniers du champ de compétence ordinaire des directeurs concernés.

En règle générale, il y a toujours suffisamment de candidats qui postulent pour reprendre la gestion d'un restaurant. Dans le cas contraire, le gestionnaire en restauration scolaire utilise son réseau professionnel afin de trouver un exploitant en adéquation avec les besoins de l'école et les exigences du poste.

Dernières mises en concurrence réalisées par le DIP

Durant les quatre dernières années (de 2013 à 2016), dix cafétérias de l'enseignement secondaire II ont changé d'exploitant. Les types de mise en concurrence considérés ont été les suivants :

- pour trois établissements, il s'est agi d'une attribution directe (absence de mise en concurrence) ;
- pour deux établissements, il y a eu appel d'offres sur invitation ;
- pour cinq établissements, il a été organisé un appel d'offres ouvert (publication dans la presse).

En 2015, le DIP a notamment procédé à un appel d'offres ouvert pour l'exploitation des trois établissements suivants : cafétéria du collège Calvin, cafétéria de l'EC Nicolas-Bouvier, cafétéria du CEC André-Chavanne. Pour ces trois établissements, le DIP a reçu une cinquantaine de candidatures.

Un certain nombre de documents préalables sont demandés aux candidats avant de pouvoir recevoir le cahier des charges complet pour l'offre de soumission : lettre de motivation, extrait du casier judiciaire, attestation de l'office des poursuites et faillites, etc. Les candidats ont ensuite accès au cahier des charges, au modèle de contrat, au plan de la cafétéria, à l'inventaire, à la liste des prix imposés par le DIP. Ils peuvent également visiter l'établissement sur rendez-vous. Le cahier des charges contient un certain nombre d'exigences impératives pour les candidats, qu'il s'agisse de candidats gérants indépendants ou d'entreprises de restauration collective.

4.2.2. Constats

Constat 5 : absence de mises en concurrence systématiques

Comme mentionné au chapitre 3.4.2, bien que la doctrine et la jurisprudence soient partagées sur le sujet et qu'une révision législative soit en cours, la tendance majoritaire considère que les contrats tels que ceux conclus par le DIP ne sont actuellement pas soumis aux dispositions de l'AIMP.

Cela étant, sur le plan des bonnes pratiques, la Cour relève que le DIP ne procède pas de manière systématique, à des mises en concurrence pour des contrats d'une durée maximum de cinq ans. En effet, plusieurs établissements sont exploités par le même gérant depuis de nombreuses années (parfois depuis plus de dix ans) sans qu'il n'y ait eu de mise en concurrence.

Constat 6 : documentation insuffisante des attributions

La manière de documenter les attributions ouvertes ou sur invitation n'est actuellement pas suffisante pour assurer une traçabilité adéquate des différentes étapes du processus (candidats initialement « écartés », résultats des entretiens, justification du choix final, etc.). Il n'est dès lors pas possible de contrôler que les attributions respectent certains grands principes comme l'égalité de traitement.

Constat 7 : dossiers de candidatures reçus par le DIP complets

La Cour a relevé que les dossiers des gérants ayant obtenu l'exploitation d'une cafétéria (extrait de l'office des poursuites et faillites, casier judiciaire, etc.) étaient complets. Dans quelques rares cas, la pièce manquante a été demandée et obtenue très rapidement.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le non-respect des bonnes pratiques en matière de mise en concurrence entraîne principalement des risques **de contrôle et d'image,** notamment pour le DIP de ne pas s'assurer que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants.

La documentation insuffisante par le DIP des procédures ouvertes ou sur invitation entraîne un **risque de contrôle** portant sur sa capacité à justifier de ses choix en matière d'attribution de marchés.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 3 (cf. constats 5 et 6) : mise en concurrence systématique des attributions des exploitations

Pour l'ensemble des cafétérias, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de procéder à des mises en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans et respectant les grands principes suivants :

- publication de l'offre ;
- les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ;
- les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ;
- les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ;
- décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ;
- documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.

La Cour relève que plusieurs documents ont été créés durant l'audit qui répondent en partie à la recommandation. Ils seront utilisés pour les marchés qui sont en cours d'attribution sur plusieurs établissements scolaires.

4.2.5. Observations du DIP

Nous prenons note des points ci-dessus et nous nous inscrivons dans la ligne de recommandation pour la majorité d'entre eux.

Cependant la possibilité d'un recours après une adjudication serait susceptible de nous empêcher d'ouvrir un restaurant à la rentrée scolaire et donc d'assurer les prestations en temps et en heure. Cet élément de risque sera étudié par la direction juridique du département afin de nous positionner clairement.

Ceci induit également une gestion des dossiers plus conséquente alors que nous ne sommes pas soumis au cadre d'attribution AIMP.

4.3. Suivi des conditions contractuelles

4.3.1. Contexte

Principales dispositions contractuelles

Les rapports entre le DIP et les exploitants des cafétérias des établissements de l'enseignement secondaire II sont régis par des contrats d'exploitation. Ces derniers ont été revus dès début 2010 par la direction de la logistique du DIP et un juriste de la centrale commune d'achats de l'État (CCA) pour les modifier progressivement[18] afin de les rendre homogènes. Ainsi, au début 2013, la direction de la logistique, avec l'appui d'une juriste de la direction des affaires juridiques du DIP, a fait signer un nouveau contrat « standard » à l'ensemble des gérants.

Depuis 2013, les contrats sont signés pour une durée d'un an avec une reconduction tacite sauf dénonciation de part et d'autre. Il est prévu que la reconduction tacite ait lieu au maximum deux fois. Pour le DIP, les contrats ont été signés par la directrice de la direction de la logistique, le directeur de la scolarité de l'enseignement secondaire II et par le directeur de l'établissement scolaire en question.

Ces contrats « standards » contiennent notamment les modalités suivantes :

- locaux et mobilier : il est prévu que les installations fixes fassent l'objet d'un état des lieux qui sera joint en annexe aux contrats. Elles devront être restituées à l'État dans un état conforme à leur utilisation normale à l'issue du contrat. À cette occasion, un état des lieux de sortie sera réalisé ;
- compte d'exploitation : il est prévu que l'exploitant adresse chaque année à l'État deux comptes d'exploitation couvrant l'année scolaire, établis sur la base du modèle qui lui a été fourni par l'État. Le compte d'exploitation du premier semestre (rentrée scolaire à fin décembre) devra être adressé à l'État au plus tard le 31 mars, et celui du deuxième semestre (rentrée de janvier à fin juin) au plus tard le 30 septembre. L'État devrait

[18] Cinq modifications contractuelles ont eu lieu depuis 2012.

également pouvoir consulter en tout temps et sur demande préalable les comptes détaillés et les pièces comptables de l'exploitant.

En annexe aux contrats figurent, entre autres, le plan des locaux, l'état des lieux d'entrée, l'inventaire du mobilier, des appareils et du matériel de service, l'état des lieux de sortie, les horaires d'ouverture et de service des repas chauds ainsi que la liste des prix et produits imposés par le DIP.

Contrôle des établissements par le gestionnaire en restauration scolaire

Le gestionnaire en restauration scolaire du DIP visite chacune des cafétérias au moins trois fois par année (deux visites annoncées et une inopinée). Plusieurs points de contrôles sont prévus qui concernent notamment l'hygiène générale et les prestations fournies. Ces points de contrôles sont documentés dans un rapport de visite qui est systématiquement établi suite à la visite de l'établissement et signé par le gérant. La durée de la visite est d'environ quatre heures, ce qui permet au gestionnaire en restauration scolaire, en plus du suivi des points prévus dans le rapport de visite, de détecter d'éventuelles mauvaises pratiques.
À l'issue de la visite, une « note » globale (3 points maximum) est attribuée sur la base des critères suivants :

- hygiène : un point correspondant à l'évaluation de 18 critères prévus dans les rapports de visite (soit 22 « points » maximum dans la mesure où certains critères comptent pour deux points) ;
- savoir-faire : un point correspondant à l'évaluation de 4 critères (soit 24 « points » maximum, chaque critère valant 6 points) ;
- qualité : un point attribué sur une échelle de 0 à 1 en fonction de l'évaluation par le gestionnaire en restauration collective de la qualité gustative des repas.

Les résultats sont globalement bons puisque pour les contrôles de mars 2016, la note globale moyenne avoisine les 2.7.

Pour tous les restaurants, des visites supplémentaires sans rapport formel sont également effectuées, par exemple lors de la mise en place de projets de transformation, pour traiter des problématiques variées liées au matériel, aux demandes particulières du gérant ou de la direction de l'établissement, ou tout simplement pour effectuer des points de situation.

4.3.2. Constats

Constat 8 : contrôle opérationnel des cafétérias globalement satisfaisant

La Cour relève les points positifs suivants concernant les contrôles des cafétérias effectués par le DIP :

- principe d'un minimum de trois visites systématiques par année ;
- existence d'une check-list de contrôle ;
- contrôles approfondis, notamment en matière d'hygiène, effectués par le gestionnaire en restauration scolaire qui est un ancien professionnel de la restauration ;
- mise à disposition du DIP par les exploitants des comptes rendus de visite du service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) ;
- propositions de points d'amélioration mis en évidence lors des contrôles ;
- suivi de la mise en application des points d'amélioration lors des visites de contrôle suivantes.

Des améliorations pourraient néanmoins encore être apportées sur le remplissage de l'ensemble des rubriques du rapport de visite et son contrôle. Lors de ses travaux, la Cour a en effet constaté que certaines rubriques n'étaient pas systématiquement renseignées (par exemple concernant la gestion des déchets, la labellisation GRTA, etc.).

Constat 9 : contrôles financiers des cafétérias pas suffisamment approfondis

Les contrôles réalisés sur les états financiers des cafétérias ne sont pas suffisamment approfondis et documentés pour détecter le plus tôt possible tout risque de faillite d'un exploitant, voire de non-respect des conditions salariales minimales en usage dans la profession permettant d'alerter les autorités compétentes. En effet, contrairement aux dispositions prévues dans les contrats, le DIP reçoit généralement les comptes des exploitants une seule fois par année, selon un format qui varie en fonction de la catégorie d'exploitant. Pour un cas, le DIP n'a d'ailleurs pas reçu depuis 2015 les états financiers d'une cafétéria, malgré plusieurs relances.

Par ailleurs, la Cour relève que le DIP n'a jamais procédé à des analyses concernant les comptes détaillés et les pièces comptables de l'exploitant, bien que cette possibilité soit prévue dans les dispositions contractuelles. Cela ne permet ainsi pas au DIP de mettre en évidence d'éventuelles anomalies dans les états financiers des exploitants.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels et de contrôle** tiennent aux quelques faiblesses relevées en matière de contrôle opérationnel des cafétérias.

Des contrôles financiers des exploitations insuffisamment approfondis engendrent des **risques opérationnels, de contrôle et financier** quant au respect des dispositions contractuelles par les exploitants.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 4 (cf. constat 8) : amélioration du contrôle opérationnel des cafétérias

La Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre en place des activités de contrôle visant à s'assurer que l'ensemble des rubriques des rapports de visite soit renseigné.

Recommandation 5 (cf. constat 9) : mise en place d'un contrôle financier des cafétérias

En matière de contrôle financier des exploitants, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre en œuvre les activités de contrôle prévues dans ses matrices internes et de les documenter. La Cour fait notamment référence aux deux activités de contrôle suivantes :

- « *exiger la remise des comptes du gérant [deux fois par année] en se basant sur ses obligations contractuelles, relancer les demandes le cas échéant* » ;

- « *après analyse des indicateurs clefs, détecter d'éventuelles divergences ou des écarts trop importants par rapport à la moyenne et questionner l'origine des divergences importantes* ».

Suite à l'identification de divergences importantes, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de procéder à des analyses approfondies concernant les comptes détaillés et les pièces comptables de l'exploitant concerné. Ce contrôle pourrait être réalisé en collaboration avec le service du contrôle interne du DIP, voire lui être délégué.

A ce propos, la Cour a établi, dans le cadre de ses travaux, un tableau reprenant les principales rubriques des décomptes d'exploitation (montants et pourcentages). Sur cette base, elle a identifié les exploitants présentant des écarts significatifs et les a discutés avec le chef du service de la restauration. Le détail de ce tableau est présenté au chapitre 4.4.1.

4.3.5. Observations du DIP

La liste des points de contrôles telle que constituée se veut exhaustive. Cependant nous prioriserons les différents contrôles afin de mieux souligner ce qui est indispensable à chaque visite de ce qui est lié à des circonstances spécifiques et donc non nécessaire à chaque visite (ex: démarrage d'une nouvelle gérance, faiblesses constatées, contrôle plus large une fois par année, etc..).

Nous étudierons avec le contrôle interne financier dans quelle mesure certains contrôles détaillés peuvent être délégués. La validation de la pertinence de ces contrôles approfondis reste néanmoins réservée au vu du contrat qui nous lie aux gérants. À noter également que la majorité des comptes sont établis par une fiduciaire.

4.4. Rentabilité

4.4.1. Contexte

Conditions financières d'exploitation

Les conditions financières prévues contractuellement entre le DIP et l'exploitant peuvent être résumées ainsi :

- le DIP met à disposition des exploitants à titre gratuit :
  - les locaux et installations fixes ;
  - le mobilier, les appareils, le matériel de service (plats, assiettes, verres, services, etc.).
- le DIP prend à sa charge les frais suivants :
  - entretien des installations fixes ;
  - entretien du mobilier et des appareils ;
  - frais de raccordement au réseau téléphonique et informatique ;
  - frais d'eau, d'électricité, de gaz, de chauffage et d'éclairage ;
  - frais d'assurance du bâtiment contre les risques d'incendie et la responsabilité civile, en tant que propriétaire du bâtiment ;
  - frais de nettoyage des sols du restaurant (hors cuisines et annexe).
- l'exploitant prend à sa charge les frais suivants :

  - remplacement éventuel du matériel de service en cas de dommage ;
  - appareils téléphoniques et postes informatiques ;
  - frais d'utilisation du téléphone et éventuellement du réseau informatique ;
  - assurance responsabilité civile relative à l'exploitation ;
  - frais liés à l'exploitation (autres que ceux mentionnés ci-dessus).
- le DIP « *n'exige pas le paiement d'une redevance par l'exploitant. Toutefois, en cas de prolongation du contrat, il se réserve le droit d'en réclamer une* » ;
- l'État ne garantit ni le taux de fréquentation, ni la rentabilité de l'exploitation de la cafétéria. L'exploitant supportera seul toute perte éventuelle d'exploitation et ne pourra réclamer aucun dédommagement de ce chef à l'État.

Il convient également de relever que les contrats prévoient qu'en cas de résiliation anticipée ou de non-reconduction du contrat, l'exploitant renonce expressément à réclamer une quelconque indemnité à l'État. Dans les faits, le DIP a récemment dérogé à ce principe en octroyant à une exploitante en 2015 un montant de 6'000 F destiné à financer des pertes subies et des investissements effectués.

Les locaux, installations fixes, mobilier et appareils sont financés par l'office des bâtiments de l'État (OBA) dans le cadre des lois de crédit d'investissement pour la réalisation d'un nouveau bâtiment scolaire. Le DIP finance quant à lui le matériel de service ainsi que le remplacement des installations fixes, du mobilier, et des appareils dans le cadre de crédits de renouvellement. Une planification des remplacements à effectuer a notamment été réalisée dans le cadre de l'élaboration du crédit de renouvellement du DIP 2015-2019.

Éléments financiers relatifs aux exploitations

Le tableau ci-après présente les grandes rubriques des états financiers des cafétérias des établissements de l'enseignement secondaire II. Une moyenne a été réalisée[19] pour les trois catégories suivantes :

- gérant indépendant ;
- gérant organisé en société ;
- entreprise de restauration collective

	Moyenne gérant indépendant		Moyenne gérant organisé en société		Moyenne grande entreprise de restauration collective	
Rubriques du compte de résultat	En F	En % du chiffre d'affaires	En F	En % du chiffre d'affaires	En F	En % du chiffre d'affaires
Chiffre d'affaires	272'366	100%	515'374	100%	635'422	100%
Matières premières	128'361	47%	201'794	39%	261'978	41%
Charges de personnel	76'517	28%	244'954	48%	288'034	45%
Frais généraux	20'012	7%	37'553	7%	56'967	9%
Résultat brut d'exploitation	47'476	17%	31'073	6%	28'444	4%
Loyers / amortissements	39	0%	10'690	2%	798	0%
Honoraires de gestion	0	0%	0	0%	41'771	7%
Autres charges	905	0%	7'768	2%	1'809	0%
Résultat net d'exploitation	46'533	17%	12'615	2%	-15'934	-3%

Il ressort de ce tableau que la rentabilité des exploitations est globalement faible :

- la proportion du résultat net d'exploitation par rapport au chiffre d'affaires est de 17 % en moyenne pour les gérants indépendants, mais avec un taux de charges de personnel faible par rapport aux autres catégories d'exploitants. En effet, tout ou partie du résultat net d'exploitation sert à rémunérer l'exploitant indépendant ;
- la proportion du résultat net d'exploitation par rapport au chiffre d'affaires est de 2 % en moyenne pour les gérants organisés en société et de – 3 % pour les entreprises de restauration collective (après honoraires de gestion qui constituent toutefois une forme de rémunération pour ces entreprises).

Cette faible rentabilité est expliquée par un « taux de remplissage » globalement peu élevé des cafétérias. Pour l'année scolaire 2015/2016, les cafétérias des établissements de l'enseignement secondaire II ont servi en moyenne environ 125 repas chauds par jour en comparaison d'un nombre moyen d'élèves dans ces établissements d'environ 1'070 (taux d'environ 12 %).

Subventions « Fourchette verte »

Dans les comptes de la direction de la logistique du DIP figure pour l'année 2015 une « *subvention à la restauration collective* » pour un montant de 203'455 F. Cette subvention vise essentiellement à compenser l'écart de prix d'un repas « Fourchette verte » (facturé aux élèves 6.40 F au lieu de 8.90 F) lorsque des actions spécifiques sont organisées par le DIP (entre huit à dix semaines dans

[19] Ce tableau a été établi sur la base des derniers états financiers reçus par le DIP soit principalement les années 2014/2015 et 2015/2015. Seuls les états financiers portant sur 12 mois ont été considérés.

l'année) pour promouvoir le label. Le différentiel de prix (2.50 F) est versé aux exploitants des cafétérias pour compenser le manque à gagner.

Sur la base des données communiquées par le DIP durant l'audit, la Cour relève que cette subvention (qui conduit à une baisse de prix pour les élèves lors des périodes de promotion « Fourchette verte ») a globalement un effet positif sur les ventes de plats « Fourchette verte ».

Loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05) et directive sur les subventions non monétaires

En principe, les biens et services fournis par l'État à des tiers doivent faire l'objet d'une facturation. Toutefois, si l'entité bénéficiaire n'a pas les ressources suffisantes pour payer cette facture et que ses prestations sont reconnues d'intérêt public, les biens et services fournis par l'État prennent la forme de subvention non monétaire. Il peut s'agir d'une mise à disposition de locaux, de personnel, de prestations de services non facturées, etc.

Selon l'article 44 al. 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF) entrée en vigueur le 1er janvier 2014, « *les subventions non monétaires ne sont pas comptabilisées dans l'état de performance financière. Elles font toutefois l'objet d'une évaluation précise et figurent à titre informatif tant à l'annexe aux états financiers que dans une annexe du budget* ».

Dans ce cadre, l'État de Genève a publié le 15 septembre 2016 une directive transversale sur les subventions non monétaires (EGE-02-03) qui traite de l'inventaire, de l'évaluation et de la présentation des subventions non monétaires dans les états financiers et le budget de l'État. Cette directive précise également ce qui est entendu par subvention non monétaire : « *mises à disposition par l'État à des entités tierces de biens et de services à des conditions financières avantageuses ou à titre gratuit* ». Les prestations concernées recouvrent la mise à disposition de locaux administratifs, terrains, etc. Il est précisé que la directive doit être mise en œuvre pour les comptes 2016 et le budget 2017.

Les frais pris en charge par l'État pour les cafétérias et mentionnées au point précédent « *principes financiers selon les contrats* » constituent des subventions non monétaires au sens de la directive précitée. Dans le cadre des cafétérias, l'identification et la valorisation de ces subventions sont de la responsabilité conjointe de l'office des bâtiments de l'État (OBA) et de la direction de la logistique du DIP.

4.4.2. Constats

Constat 10 : coût global de la restauration collective non mis en évidence

La direction de la logistique n'a pas procédé au chiffrage du coût global pour le DIP (frais pris en charge et actifs mis à disposition des exploitants) de la prestation de restauration collective au sein de l'enseignement secondaire II. Outre une non-conformité par rapport à la directive EGE-02-03 citée en contexte, la Cour estime que cette information est importante dans la mesure où elle permettrait d'éclairer le DIP sur le véritable coût de la restauration collective et de mieux piloter cette activité.

C'est dans ce cadre que la Cour a décidé de faire procéder à une telle estimation en sollicitant notamment l'OBA. Il en ressort que le coût global de la restauration collective peut être estimé à un montant annuel d'environ 2.2 millions (frais de

fonctionnement hors amortissements du matériel, aménagements et mobilier)[20] auquel il convient d'ajouter des investissements totaux de l'ordre de 2.2 millions entre 2010 et 2015 concernant les aménagements et équipements des restaurants scolaires. Les 2.2 millions de frais de fonctionnement rapportés à une moyenne de 400'000 repas servis par année représentent un « subventionnement » de 5.5 F par repas.

Constat 11 : application des dispositions en matière de TVA

Dans le cadre des entretiens et analyses de la Cour, celle-ci a constaté que le DIP s'assurait que les exploitants des restaurants scolaires appliquaient les dispositions légales et réglementaires en matière de TVA.

De plus, à la conclusion de tout contrat d'exploitation, en particulier avec un nouvel exploitant, le DIP informe ce dernier de sa responsabilité en matière fiscale, en particulier de TVA.

4.4.3. Risques découlant des constats

L'absence de chiffrage du coût global de la restauration collective engendre un risque de **conformité** (non-respect de la directive relative aux subventions non monétaires).

4.4.4. Recommandations

Recommandation 6 (cf. constat 10) : détermination du coût complet de la restauration collective

La Cour invite la direction de la logistique du DIP, en collaboration avec l'OBA, à procéder à un chiffrage annuel des avantages mis à disposition des exploitants (subventions non monétaires) dans le cadre de l'activité de restauration collective au sein de l'enseignement secondaire II. Cette information devrait figurer à titre d'information dans l'annexe aux états financiers.

La Cour recommande également à la direction de la logistique de prendre en compte le coût de la restauration collective dans la définition d'une stratégie en matière de restauration collective au sein de l'enseignement secondaire II (voir la recommandation 1). Il s'agira également d'identifier les actions qui permettraient de faire diminuer le coût à charge du DIP en augmentant notamment le taux de remplissage des restaurants.

A ce titre, en fonction des objectifs qui auront été définis par le DIP, les actions suivantes sont envisageables :

[20] Pour la partie gérée par l'OBA, le calcul a été effectué sur la base des principes prévus dans la directive sur les subventions non monétaires. L'évaluation de la mise à disposition gratuite des locaux dédiés à la restauration (réfectoires, cuisines, chambres froides, etc.) a ainsi été réalisée en extrapolant leurs coûts au prorata des surfaces des bâtiments scolaires concernés. Le calcul inclut les éléments suivants : amortissements, intérêts au taux moyen de la dette, charges d'exploitation (entretien courant, nettoyage, énergies, maintenance des installations, etc.) selon des ratios standards.
Pour la partie gérée par le DIP, les charges de fonctionnement pour la gestion des cafétérias (hors subvention Fourchette verte) représentent environ 300'000 F pour l'année 2015 selon le détail ci-après : charges de personnel y compris charges sociales (environ 225'000 F), matériel de service (6'988 F), entretien et réparation d'équipements (73'799 F).

- revoir globalement la gestion des cafétérias par la direction de la logistique du DIP en confiant plusieurs établissements à un même gérant. Cela permettrait notamment de mettre à la carte un menu unique pour l'ensemble des établissements et ainsi réaliser des économies d'échelle via des commandes de marchandises en plus grandes quantités ;
- développer les ventes à l'emporter (tout en respectant les aspects nutritionnels en vigueur) si cela est possible et, surtout, si cela répond à une attente des élèves ;
- envisager le paiement d'une redevance lorsque les exploitants atteignent un certain niveau de rentabilité ; cette possibilité est d'ailleurs déjà prévue dans les dispositions contractuelles en vigueur ;
- confier la gestion de restaurants au centre de formation professionnelle des apprentis du service hôtellerie et restauration (restaurant d'application) à l'image de ce qui va se réaliser à l'école de commerce de Frontenex dont l'ouverture est prévue pour la rentrée scolaire 2017-2018.

4.4.5. Observations du DIP

Le mode de calcul des subventions non-monétaires a été défini récemment dans une directive spécifique sur les subventions non-monétaires entrée en vigueur en septembre 2016. La DLOG se rapprochera de l'OBA afin de procéder au chiffrage régulier.

L'attribution de plusieurs cafétérias à un même gérant n'est pas forcément nécessaire pour permettre des économies d'échelles. Par exemple, plusieurs gérants indépendants se sont organisés pour effectuer des commandes communes dans le but d'obtenir des meilleures conditions.
Nous pourrions donc définir des choix standards d'un certain nombre de menus qui seraient proposés sur l'année dans les différentes cafétérias et permettraient aux gérants d'encore mieux se coordonner. A noter aussi qu'une production centralisée pour certains menus pourrait également réduire les coûts.

De plus, l'introduction des repas à l'emporter depuis 3 ou 4 ans a rencontré un écho positif auprès des élèves; nous pourrions effectivement le promouvoir davantage.

Le paiement d'une redevance pourra être envisagé si la situation générale des restaurants scolaires s'améliore.

Sur la base des résultats obtenus par le restaurant d'application de l'EC Raymond-Uldry et sous réserve des moyens financiers disponibles pour développer ce modèle, il est effectivement déjà envisagé d'ouvrir d'autres restaurants d'applications dans les écoles existantes ou futures.

5. ANALYSE – HÔPITAUX UNIVERSITAIRES DE GENÈVE

5.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles

5.1.1. Contexte

Les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG)

Les HUG sont un établissement médical de droit public doté de la personnalité juridique depuis 1995. Ils sont placés sous la surveillance du Conseil d'État, plus particulièrement du Département de l'emploi et de l'action sociale (DEAS). Employant plus de 10'000 collaborateurs, ils regroupent les huit hôpitaux publics genevois et, depuis le 1er juillet 2016, deux cliniques (Joli-Mont et Montana).

La loi genevoise sur la santé (LS, K 1 03) confie aux HUG trois missions principales :

- soigner : les HUG répondent aux besoins en soins d'une communauté de 500'000 personnes et assurent quelque 80'000 urgences par an ;
- enseigner : avec leurs partenaires (l'Université et les écoles professionnelles), les HUG assurent la formation de la relève médicale (670 médecins, 1'250 professionnels de santé et 100 apprentis par an) ;
- chercher : en lien étroit avec la Faculté de médecine de l'Université de Genève, les HUG mènent une activité de recherche médicale de premier plan et contribuent activement aux progrès de la médecine.

Les HUG ont un budget de fonctionnement de près de 1.8 milliard de francs dont la moitié est constituée par la subvention de l'État ressortant du contrat de prestations.

Organisation des cafétérias

Hormis les prestations de restauration des patients qui sont prévues par la LAMal, il n'existe pas de bases légales et réglementaires qui imposent la mise à disposition de cafétérias et restaurants pour le personnel et le public. Toutefois, ce sont des contingences organisationnelles qui ont conduit les HUG à mettre à disposition du personnel des restaurants[21].

Il existe actuellement 12 restaurants et cafétérias sur les différents sites des HUG qui sont tous ouverts au public. Neuf d'entre eux sont gérés directement par les HUG, plus particulièrement par le service de la restauration, alors que trois sont gérés par le même exploitant externe, sur les sites suivants :

- Cafétéria et kiosque du rez-de-chaussée de l'Hôpital, bâtiment principal (rue Gabrielle-Perret-Gentil) ;
- Cafétéria et kiosque de l'Hôpital de Beau-Séjour ;
- Cafétéria et kiosque du bâtiment de la Maternité.

Ce sont ces trois établissements qui font l'objet de l'audit sous revue. Ils ne servent que des produits de boulangerie et des boissons à l'exclusion de repas chauds et préparés.

[21] Selon une directive interne des HUG, le personnel médical qui sort des locaux des HUG doit impérativement quitter ses habits professionnels.

Les trois sites sont exploités tous les jours de l'année avec des horaires différents entre les jours de semaine, le dimanche et les jours fériés. Il n'y a pas de listes de prix imposés par les HUG, mais le locataire doit s'engager à ce qu'ils ne dépassent pas les prix moyens en vigueur sur le marché genevois conformément aux clauses particulières intégrées au bail.

Mentionnons encore que le préambule des clauses particulières du contrat de bail à loyer insiste sur la haute qualité des prestations qui est attendue de l'exploitant : *« En acceptant que tous les publics, patients, visiteurs et collaborateurs des HUG puissent être clients du restaurant et du kiosque, le gérant et son personnel doivent assurer des prestations de qualité d'une manière irréprochable afin de ne pas nuire à l'image de marque de l'établissement.*

Pour avancer dans le sens de la mission des HUG – priorité permanente – le présent bail doit être pris et appliqué comme un contrat de confiance et de collaboration incluant la créativité ou l'adaptation face à des conditions nouvelles et ponctuelles d'exploitation. »

Gestion administrative des cafétérias données à un tiers

Les rapports entre les HUG et l'exploitant des trois cafétérias et kiosques sont régis par des baux à loyer signés fin 2010, pour une durée de 15 ans. Ces derniers ont été signés, pour les HUG, par le directeur général et par le directeur de la CAIB. Pour le surplus, les conditions générales pour les locaux commerciaux font partie intégrante de ces baux à loyer.

Au sein des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG), c'est la centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale Vaud-Genève (CAIB) qui gère les contrats des trois restaurants et kiosques. Cette activité est extrêmement marginale pour la CAIB. Dans les faits, la CAIB a en effet essentiellement pour tâche de facturer les loyers prévus dans les baux.

S'agissant du respect des conditions relatives à l'engagement du personnel, les HUG s'appuient sur une liste transmise tous les mois par l'OCIRT indiquant les sociétés qui ne respectent pas les conditions de travail. Jusqu'à ce jour, l'exploitant n'a jamais figuré dans cette liste.

5.1.2. Constats

Constat 1 : absence d'enquêtes de satisfaction

Les HUG n'ont jamais réalisé d'enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs des cafétérias, ni demandé à l'exploitant de leur remettre les éventuelles enquêtes réalisées par ce dernier. Bien que contractuellement non prévues, ces informations s'avèreraient importantes pour les HUG afin de juger de la qualité de la prestation fournie par l'exploitant, notamment au regard du préambule des clauses particulières intégrées au bail.

Constat 2 : aucun contrôle effectué sur le chiffre d'affaires déclaré

Le chiffre d'affaires déclaré par l'exploitant servant au calcul de l'éventuel loyer complémentaire[22] ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part des HUG. Il n'est dès lors pas possible pour ces derniers de s'assurer de l'exactitude du chiffre

[22]Pour le bâtiment principal de l'hôpital, l'exploitant s'engage en effet à verser aux HUG un « bonus » sur la part de chiffre d'affaires excédant un certain seuil.

communiqué et par voie de conséquence de l'éventuel montant complémentaire à payer par l'exploitant.

Constat 3 : rapports d'hygiène non demandés

En matière d'hygiène, les HUG ne demandent pas à l'exploitant les rapports d'inspection réalisés par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV). Là encore, bien que contractuellement non prévues, ces informations s'avèreraient pourtant importantes pour les HUG afin de juger de la qualité de l'offre fournie par l'exploitant.

5.1.3. Risques découlant des constats

L'absence des enquêtes de satisfaction engendre des risques **opérationnels et de contrôle** dans la mesure où une insatisfaction des usagers non communiquée empêcherait les HUG de faire corriger les insuffisances et nuirait à leur image.

Les absences relevées en matière de contrôle du chiffre d'affaires réalisé par l'exploitant font courir des **risques financiers et de contrôle** quant au montant rétrocédé par l'exploitant aux HUG qui pourrait ne pas être conforme au montant attendu contractuellement.

Les absences relevées en matière d'hygiène engendrent des **risques d'image et de conformité** qui ne sont pas compatibles avec un établissement hospitalier.

5.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf. constats 1 à 3) : mise en place d'activités de contrôle

La Cour recommande au directeur de la CAIB de mettre en place des activités de contrôle visant à s'assurer que les cafétérias sont exploitées de manière adéquate. En particulier, les HUG devraient :

- diligenter de manière régulière des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs sur les trois sites ;
- demander à l'exploitant les rapports d'inspection du SCAV ;
- procéder de manière régulière à un contrôle du chiffre d'affaires déclaré par l'exploitant. À ce titre, le service d'audit et de contrôle interne des HUG pourrait être sollicité afin d'effectuer ce contrôle (vérification de l'exactitude du chiffre d'affaires déclaré). Les HUG pourraient également demander à ce que l'exploitant leur remette une attestation élaborée par sa fiduciaire confirmant le chiffre d'affaires déclaré.

Sur la base de l'analyse des documents précités, le directeur de la CAIB est invité à prendre les mesures qui s'avéreraient utiles pour corriger toute anomalie éventuelle.

5.1.5. Observations des HUG

Les HUG acceptent les recommandations du chapitre 5.1.4.
En ce qui concerne le contrôle du chiffre d'affaires déclaré, les HUG vont demander à l'exploitant de leur remettre une attestation élaborée par sa fiduciaire confirmant l'exactitude du chiffre d'affaires déclaré.

5.2. Attribution des marchés/restaurants

5.2.1. Contexte

Attribution des surfaces des trois cafétérias par les HUG

En 2011, les trois cafétérias dont les HUG ont délégué la gestion (entrées principales des bâtiments Cluse-Roseraie, Maternité et de l'Hôpital Beau-Séjour) ont chacune fait l'objet d'un bail à loyer avec le même exploitant d'une durée de 15 ans. Selon les informations fournies par les HUG, les surfaces de ces trois cafétérias avaient été louées la première fois en 1998 sur la base d'un appel d'offres remporté par l'exploitant actuel des trois cafétérias.

5.2.2. Constats

Constat 4 : mises en concurrence trop espacées dans le temps

Comme mentionné au chapitre 3.4.2, bien que la doctrine et la jurisprudence soient partagées sur le sujet et qu'une révision législative soit en cours, la tendance majoritaire considère que les contrats tels que celui conclu par les HUG ne sont pas soumis aux dispositions de l'AIMP.

Cela étant, la durée actuelle des baux (15 ans) ne permet pas de changer rapidement d'exploitant en cas d'insatisfaction notoire constatée par les HUG dans les prestations fournies.

5.2.3. Risques découlant des constats

La durée actuelle des baux entraîne principalement des risques **financiers et d'image** en raison de la difficulté à changer d'exploitant dans un délai raisonnable.

5.2.4. Recommandations

Recommandation 2 (cf. constat 4) : réduction du délai entre les mises en concurrence

À l'échéance actuelle des baux (ou avant si les HUG le jugent pertinent), la Cour recommande au directeur de la CAIB de procéder à des mises en concurrence pour des baux d'une durée limitée à 8-10 ans. Cette durée est suffisamment longue pour permettre à l'exploitant d'amortir les installations / équipements / mobilier qu'il aura financés, les locaux loués par les HUG étant « nus ».

Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés :

- publication de l'offre ;
- les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ;
- les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ;

- les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ;
- décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ;
- documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.

Il s'agit pour les HUG de vérifier que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants et de s'assurer de ne pas subir de préjudice financier.

5.2.5. Observations des HUG

Les HUG acceptent les recommandations du chapitre 5.2.4.

5.3. Rentabilité

5.3.1. Contexte

Conditions de rémunération (loyer)

S'agissant des conditions de rémunération, ces dernières sont les suivantes pour les trois cafétérias :

- entrée principale de l'Hôpital cantonal : paiement d'un loyer annuel qui est indexé à l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC). Par ailleurs, l'article 19 du bail prévoit le versement par l'exploitant d'un bonus calculé sur la part du chiffre d'affaires excédant un certain seuil ;
- entrée principale de l'Hôpital de Beau-Séjour : paiement d'un loyer annuel qui est indexé à l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC) ;
- entrée principale de la maternité : paiement d'un loyer annuel qui est indexé à l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC).

Les loyers au m^2 sont différents d'un lieu à l'autre et sont dépendants, entre autres, de la situation géographique du bâtiment et du nombre de personnes qui le fréquentent (patients, visiteurs et personnel).

Pour les années 2014 et 2015, le chiffre d'affaires réalisé par la cafétéria et le kiosque de l'entrée principale de l'hôpital cantonal a été supérieur d'environ 20%, au seuil contractuel.

Pratiquement, c'est sur la base des chiffres communiqués par l'exploitant que les HUG établissent une facture au titre de « complément de loyer » qui doit être payée en février de l'année suivante.

5.3.2. Constats

Constat 5 : comptes de l'exploitant non disponibles

Les HUG ne demandent pas les décomptes d'exploitation des cafétérias à l'exploitant, les baux à loyer ne prévoyant pas l'obligation pour l'exploitant de les remettre. Il est dès lors impossible de se prononcer sur la pertinence du montant

du loyer demandé à l'exploitant et surtout sur la rémunération complémentaire liée au chiffre d'affaires.

5.3.3. Risques découlant des constats

La non-obtention de décomptes d'exploitation et l'absence de contrôle de ceux-ci engendrent un **risque de contrôle et financier.**

5.3.4. Recommandations

Recommandation 3 (cf. constat 5) : obtention et analyse des comptes de l'exploitant

Lors du prochain renouvellement du bail à loyer, la Cour recommande au directeur de la CAIB de prévoir dans ce dernier la possibilité de contrôler les décomptes de l'exploitant avec pièces à l'appui.
Il s'agira ensuite de procéder périodiquement à un contrôle des décomptes de l'exploitant. À ce titre, l'auditeur de l'exploitant pourrait être sollicité afin d'effectuer ce contrôle et confirmer la tenue correcte des décomptes, voire le service d'audit interne des HUG.

5.3.5. Observations des HUG

Les HUG acceptent les recommandations du chapitre 5.3.4.

6. ANALYSE – SERVICES INDUSTRIELS DE GENÈVE

6.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles

6.1.1. Contexte

Les services industriels de Genève (SIG)

Selon la loi sur l'organisation des services industriels de Genève (LSIG, L 2 35) qui fonde l'organisation, le fonctionnement et la responsabilité de SIG, ces derniers « *ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que de traiter des déchets. Les SIG ont également pour tâche d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi ; cette activité ne peut pas être sous-traitée à des tiers. Ils peuvent en outre développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications* » (art.1 al.1 LSIG).

SIG est un établissement de droit public qui emploie plus de 1'700 collaborateurs sur les sites du Lignon, des Cheneviers et d'Aïre. SIG est placé sous la surveillance du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE).

SIG ne reçoit pas d'aide de l'État. Le capital de dotation est de 100 millions qui se répartit entre l'État (55 %), la Ville de Genève (30 %) et les autres communes genevoises (15 %).

Les activités de SIG sont organisées en quatre grands secteurs :
- énergies : électricité, gaz, énergie thermique et efficience énergétique ;
- réseaux : distribution d'électricité, distribution de gaz, télécom ;
- environnement : eau potable, eaux usées, valorisation des déchets ;
- autres : activités de support et autres filiales.

Organisation des cafétérias et restaurants

Il n'existe pas de bases légales et réglementaires qui imposent la mise à disposition de cafétérias et restaurants à SIG. De plus, il n'y a pas non plus de règles qui en définissent les modalités de fonctionnement.

Il y a actuellement un restaurant et 3 cafétérias qui se répartissent comme suit :
- Le restaurant du site du Lignon ;
- La cafétéria du site du Lignon ;
- La cafétéria du site des Cheneviers ;
- La cafétéria du site de la station d'épuration d'Aïre (STEP d'Aïre).

Comme les sites des Cheneviers et d'Aïre ne disposent pas de cuisine, les collaborateurs passent commande le matin aux cuisines du restaurant du Lignon et sont livrés par l'exploitant ; cela représente en moyenne 30 repas par jour pour Aïre et 25 repas par jour pour les Cheneviers.

Les cafétérias et le restaurant sont exploités tous les jours de la semaine de travail, ce qui représente environ 250 jours d'exploitation par année. Les

établissements du Lignon sont ouverts selon les horaires suivants : de 6 heures 30 à 16 heures 30 pour la cafétéria et de 11 heures 30 à 14 heures pour le restaurant. La cafétéria compte 200 places alors que le restaurant dispose de 310 places à l'intérieur et d'une terrasse de 160 places. Seul le restaurant est ouvert au public.

Les tarifs des plats et des boissons sont fixés par SIG. Ils sont de 9.90 F pour un menu du jour et peuvent aller jusqu'à plus de 20 F pour le menu « broche ». Il est également possible d'acheter des petits plats tels qu'assiette de salades ou de légumes. Les prix sont majorés pour les personnes qui ne font pas partie du personnel de SIG. Si l'exploitant ne fournit pas de plats labellisés « Fourchette verte », il met à disposition un plat de qualité au moins équivalente.

Les locaux, l'équipement de cuisine et de salle, le mobilier, les appareils, le matériel d'exploitation et de bureau sont mis à disposition gratuitement par SIG. Ces derniers paient également des frais d'exploitation tels que l'eau et l'énergie, les dépenses d'entretien et de renouvellement du matériel et du mobilier, les primes d'assurance pour dégâts à l'immeuble et aux installations et matériel ainsi que le nettoyage périodique approfondi des sols, plafonds, vitres extérieures et canaux de ventilation.

L'exploitant actuel est rémunéré pour ses prestations de gestion, d'administration générale et de contrôle par un montant déterminé par un pourcentage calculé sur les frais de personnel et de marchandises.

Gestion administrative par SIG

Au sein de SIG, la gestion du restaurant d'entreprise et de la cafétéria est placée sous le contrôle d'une commission paritaire de six membres : la commission du restaurant. Cette commission est composée de trois représentants désignés par le personnel et de trois représentants désignés par la direction générale, dont son président. Un représentant de l'exploitant est également présent aux séances de la commission. Elle se réunit généralement trois à quatre fois par année (hors séances « ad hoc »). Chaque séance de la commission fait l'objet d'un PV.

Les missions de la commission portent principalement sur :

- la définition des prix ;
- la définition de la qualité et de l'origine des produits ;
- l'approbation des budgets et des comptes d'exploitation ;
- la gestion des problématiques liées aux infrastructures, notamment leur remplacement ;
- le contrôle du respect du contrat liant SIG et la société gérante, de la qualité de l'offre et de l'hygiène.

Principales dispositions contractuelles

Les rapports entre SIG et l'exploitant sont régis par :

- un contrat signé en novembre 2000 pour une durée initiale d'une année, soit du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2001. Depuis cette date, le contrat, signé pour SIG par son directeur général et son directeur des services généraux, est renouvelé d'année en année par tacite reconduction ;
- une convention de cofinancement signée le 23 mai 2011 par le directeur général de SIG et un responsable de gestion opérationnelle au niveau de la direction des ressources humaines.

Le contrat signé en 2000 contient la présentation d'un budget et d'un compte d'exploitation à la fin de chaque exercice annuel. Sur demande, SIG peut consulter les comptes détaillés de l'exploitation avec pièces à l'appui, au siège de l'exploitant.

S'agissant du respect des conditions relatives à l'engagement du personnel, SIG s'appuie sur une liste transmise tous les mois par l'OCIRT indiquant les sociétés qui ne respectent pas les conditions de travail. Jusqu'à ce jour, l'exploitant n'a jamais figuré sur cette liste.

La convention de cofinancement signée en 2011 a pour objet de régler les principes relatifs à un investissement de 400'000 F visant à diversifier l'offre de restauration sur le site du Lignon. Selon cette convention, SIG investit ainsi 400'000 F dans des équipements et aménagements relatifs à l'activité de restauration sur le site de SIG, et l'exploitant contribue à cet investissement à hauteur de 200'000 F (hors TVA). Il est précisé que SIG est seule propriétaire des équipements et aménagements effectués et que les charges d'amortissement y relatives ne seront pas portées dans le décompte d'exploitation du restaurant, mais seront supportées directement pas l'exploitant.

En cas de dénonciation de la convention avant l'échéance prévue, SIG s'engage à verser à l'exploitant une somme correspondant à la part non amortie de l'investissement consenti par l'exploitant.

6.1.2. Constats

Constat 1 : contrôles suffisants permettant de s'assurer de la qualité de la prestation fournie par l'exploitant

La Cour relève les points positifs suivants dans la gestion de la restauration collective par SIG :

- l'ensemble des points touchant à la restauration collective est géré par la commission du restaurant. Cela permet notamment des échanges entre la direction et les représentants du personnel et des cadres sur la gestion de la restauration collective ;
- des réflexions ont eu lieu en 2011 visant à dynamiser la prestation de restauration collective. Elles ont notamment conduit SIG à financer des nouveaux équipements à hauteur de 200'000 F ;
- des enquêtes de satisfaction sont réalisées de manière régulière par l'exploitant et mises à disposition de SIG. Globalement, le taux de satisfaction des clients s'avère très bon ;
- des contrôles d'hygiène sont régulièrement réalisés par l'exploitant et par le service cantonal des affaires vétérinaires (SCAV) et mis à disposition de SIG ;
- l'exploitant applique un certain nombre de règles en matière de diététique, ces dernières étant discutées au sein de la commission du restaurant de SIG.

Tous ces éléments permettent à SIG de s'assurer de la qualité de la prestation fournie par l'exploitant.

Constat 2 : consultation des comptes détaillés avec pièces à l'appui jamais réalisée

La commission du restaurant n'a jamais procédé (ou fait procéder) à la consultation des comptes détaillés de l'exploitation avec pièces à l'appui, alors que cette possibilité est prévue contractuellement. Un tel contrôle permettrait de

s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations financières ressortant des décomptes d'exploitation communiqués par l'exploitant et in fine du partage correct du bénéfice / perte entre SIG et l'exploitant.

Constat 3 : prestations non prévues dans le contrat

Le contrat ne mentionne pas que l'exploitant assure la livraison de repas sur les sites d'Aïre et des Cheneviers alors que cette prestation est réalisée par le gérant sans coût supplémentaire pour SIG. De même, contrairement à la réalité, le contrat ne prévoit pas l'ouverture du restaurant à des externes.

6.1.3. Risques découlant des constats

L'absence de contrôle approfondi des états financiers de l'exploitant engendre des **risques de contrôle et financiers** portant sur des charges enregistrées qui ne seraient pas en relation avec l'établissement concerné.

L'absence de prise en compte contractuellement de toutes les prestations fournies par l'exploitant comporte un **risque financier** sous la forme d'une facturation supplémentaire.

6.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf. constat 2) : analyses détaillées des décomptes d'exploitation

La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder périodiquement à un contrôle des comptes détaillés de l'exploitant avec pièces à l'appui. À ce titre, l'audit interne de SIG pourrait être sollicité afin d'effectuer ce contrôle.

Recommandation 2 (cf. constat 3) : adaptation du contrat à la réalité

La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder à la mise à jour du contrat en intégrant les prestations fournies par l'exploitant ainsi que la possibilité offerte au public d'utiliser le restaurant.

6.1.5. Observations de SIG

Reco 1 : Pour SIG le risque financier est très faible. Un contrôle tel que recommandé sera mis en place et effectué par l'audit interne.

Reco 2 : Le contrat sera mis à jour avec un avenant ad-hoc.

6.2. Attribution des marchés/restaurants

6.2.1. Contexte

Attribution des contrats de restauration par les SIG

La même société exploite le restaurant et les cafétérias de SIG depuis une cinquantaine d'années. Les contrats ont été revus périodiquement, notamment pour tenir compte des évolutions du marché.

Le contrat en vigueur a été signé en 2000 et se renouvelle tacitement d'année en année.

6.2.2. Constats

Constat 4 : l'exploitation du restaurant et des cafétérias n'a jamais fait l'objet d'une mise en concurrence

Comme mentionné au chapitre 3.4.2, bien que la doctrine et la jurisprudence soient partagées sur le sujet et qu'une révision législative soit en cours, la tendance majoritaire considère que les contrats tels que celui conclu par SIG ne sont pas soumis aux dispositions de l'AIMP.

Cela étant, sur le plan des bonnes pratiques, la Cour est d'avis qu'il n'est pas acceptable pour une entité contrôlée par l'État de ne pas procéder à des mises en concurrence régulières.

6.2.3. Risques découlant des constats

Une absence de mise en concurrence entraîne principalement des risques **de contrôle, financiers et d'image,** notamment pour SIG de ne pas s'assurer que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants.

6.2.4. Recommandations

Recommandation 3 (cf. constat 4) : mise en œuvre des bonnes pratiques en matière de mise en concurrence

A l'échéance du contrat en vigueur liant SIG et l'exploitant (soit fin 2018), la Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder à une mise en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans.

Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés :

- publication de l'offre ;
- les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ;
- les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ;

- les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ;
- décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ;
- documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.

Il s'agit pour SIG de vérifier que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants et de s'assurer de ne pas subir de préjudice financier.

6.2.5. Observations de SIG

Les conditions financières (prix des menus) ne sont pas les seuls critères d'évaluation de la prestation. C'est bien la qualité d'ensemble, en particulier le contenu et la variété des menus qui permettent de fournir une prestation permettant de fidéliser les collaborateurs et de contribuer à leur motivation.

La constance des prix pratiqués depuis plusieurs années malgré l'introduction de produits labellisés GRTA plus onéreux, ainsi que la hausse constante de la qualité et de la variété, nous permet d'avoir une assurance suffisante quant à la qualité prix/prestation globale obtenue. Ceci est confirmé par les enquêtes auprès des clients.

Comme relevé par la Cour, le contrat a été « revu périodiquement, notamment pour tenir compte des évolutions du marché ». La Cour confirme également qu'il n'existe pas d'obligation légale de mise en concurrence systématique d'une telle prestation. En conséquence, SIG mettra le contrat au concours en 2018.

6.3. Rentabilité

6.3.1. Contexte

Conditions de rémunération / mise à disposition

Les conditions financières et de mises à disposition prévues contractuellement entre SIG et l'exploitant sont les suivantes :

- partage par moitié des bénéfices ou pertes de l'exploitation entre SIG et l'exploitant ;
- prise en compte dans le décompte d'exploitation d'une rémunération pour les prestations de gestion, d'administration générale et de contrôle fournies par l'exploitant. Cette rémunération (dégressive) est calculée sur un pourcentage de la somme des frais de personnel et de marchandises de l'exploitation. La rémunération minimum est fixée à 25'000 F ;
- mise à disposition gratuite par SIG à l'exploitant des locaux nécessaires à l'exploitation ainsi que de l'équipement de cuisine et de salle, du mobilier, des appareils, du matériel d'exploitation et de bureau ;
- SIG paient également eux-mêmes les frais d'exploitation ci-après :
    - l'eau et les énergies nécessaires ;
    - les dépenses d'entretien et de renouvellement du matériel et du mobilier ;
    - primes d'assurance (immeuble et installations) ;

- nettoyage périodique approfondi des sols, plafonds, vitres extérieures et canaux de ventilation.

Pour le surplus, le restaurant et les cafétérias sont gérés au nom de l'exploitant, à ses risques et profits, sans responsabilités financières de SIG, autres que celles définies ci-dessus.

6.3.2. Constats

Constat 5 : coût global du restaurant et des cafétérias calculé chaque année – absence d'analyse de cette information

Dans le cadre de l'établissement de ses états financiers, SIG valorise chaque année le coût complet relatif à l'exploitation du restaurant et des cafétérias.

Pour l'année 2015, ce coût s'élève à un peu plus de deux millions dont une partie significative est représentée par la valorisation des locaux mis à disposition. En effet, SIG valorise cette mise à disposition à environ un million soit quelque 2'000 m2 à 540 F. Si l'on utilise la même méthode de calcul que celle utilisée par le DIP (voir le chapitre 4.4), le coût global de la restauration collective peut être estimé à un montant annuel d'environ 700'000 F (frais de fonctionnement hors amortissements du matériel, aménagements et mobilier) auquel il convient d'ajouter des investissements totaux de l'ordre de 650'000 F entre 2010 et 2015 concernant les aménagements et équipements du restaurant et de la cafétéria. Les 700'000 F de frais précités rapportés à une moyenne d'environ 140'000 repas servis par année représentent un « subventionnement » d'environ 5 F par repas.

En revanche, SIG ne procède pas à une analyse de ce coût visant à déterminer si ce dernier est toujours en adéquation avec la politique des ressources humaines de SIG.

6.3.3. Risques découlant des constats

Le coût global de la restauration collective pourrait engendrer un risque **d'image** pour SIG par rapport au montant pris en charge.

6.3.4. Recommandations

Recommandation 4 (cf. constat 5) : analyse et suivi du coût global du restaurant et des cafétérias calculé chaque année

La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de suivre le coût global du restaurant et des cafétérias dans le temps et de s'assurer que son évolution reste dans les normes de la politique des ressources humaines voulue par SIG.

6.3.5. Observations de SIG

Le coût supporté par SIG correspond à l'infrastructure allouée à la restauration. Celle-ci fait partie intégrante de bâtiments destinés à d'autres fins (administratives ou industrielles) et n'est donc qu'une valeur théorique. Ces actifs, investissements, amortissements et entretiens font l'objet d'un suivi systématique au même titre que toutes les installations, infrastructures et réseaux que possède SIG.

7. ANALYSE – TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS

7.1. Organisation et suivi des conditions contractuelles

7.1.1. Contexte

Les transports publics genevois (TPG)

Les TPG ont pour missions principales de :

- Contribuer à la gestion de la mobilité sur le territoire en fournissant un réseau qui couvre l'ensemble de la région genevoise, en offrant un service efficace à toutes les catégories de la population et en s'adaptant à l'évolution et à la croissance des besoins en mobilité.
- Proposer une offre de qualité en visant l'excellence dans toutes leurs actions au service de la collectivité en évaluant la qualité de leur offre et en l'améliorant.
- Respecter les principes du développement durable en menant une politique écologique volontariste visant à diminuer leur impact environnemental et à promouvoir le respect de l'environnement, au sein de l'entreprise comme parmi les voyageurs.

Les missions des TPG sont décrites dans un contrat de prestations conclu avec l'État de Genève qui garantit en contrepartie les moyens, notamment financiers, nécessaires à la réalisation d'objectifs chiffrés et élaborés de manière conjointe. Pour ce faire, l'État de Genève alloue des subventions de fonctionnement qui représentent environ 50 % des dépenses des TPG[23].

Les TPG comptent environ 1'800 collaborateurs répartis de la manière suivante :

- conduite : 1'150 ;
- maintenance : 350 (sur les sites du Bachet et de la Jonction) ;
- personnel administratif : 300 (sur le site du Bachet).

Organisation du restaurant

Il n'existe pas de bases légales et réglementaires qui imposent la mise à disposition de cafétérias et restaurants aux TPG. De plus, il n'y a pas non plus de règles qui en définissent les modalités de fonctionnement.

Il y a actuellement un restaurant en activité au sein des TPG qui est situé sur le site du Bachet. Il est exploité tous les jours de la semaine de travail ce qui représente environ 250 jours d'exploitation par année. Ouvert de 6 heures à 15 heures, il accueille également le public et compte 140 places.

Les tarifs des plats et des boissons sont fixés par les TPG. Ils varient entre 9.90 F et 12.30 F. Les prix sont majorés pour les personnes qui ne font pas partie du personnel des TPG. Si l'exploitant ne fournit pas de plats labellisés « Fourchette verte », il met à disposition un plat de qualité au moins équivalente.

Les locaux, l'équipement de cuisine et de salle, le mobilier, les appareils, le matériel d'exploitation et de bureau sont mis à disposition gratuitement par les TPG. Ces derniers paient également des frais d'exploitation tels que l'eau et

[23] http://www.tpg.ch/entreprise/cadre-et-mission/missions

l'énergie, les dépenses d'entretien et de renouvellement du matériel et du mobilier, les primes d'assurance pour dégâts à l'immeuble et aux installations et matériel ainsi que le nettoyage périodique approfondi des sols, plafonds, vitres extérieures et canaux de ventilation.

L'exploitant est rémunéré pour ses prestations de gestion, d'administration générale et de contrôle par un montant forfaitaire.

Gestion administrative du restaurant

La gestion du restaurant d'entreprise est placée sous le contrôle de la direction des ressources humaines, et plus particulièrement du directeur. Elle occupe moins de 5 % de la charge de travail annuelle de celui-ci.

Des séances mensuelles sont organisées entre les TPG et l'exploitant pour faire un point de situation sur l'activité du restaurant. La direction des ressources humaines reçoit mensuellement le décompte d'exploitation.

Dans le cadre des réflexions concernant la santé et l'absentéisme au travail, un projet interne est en cours visant à améliorer la prestation actuelle de restauration (travail sur le « contenant » et le « contenu »).

Principales dispositions contractuelles

Les rapports entre les TPG et l'exploitant du restaurant d'entreprise sont régis par un contrat daté de 2004 et signé par le président du conseil d'administration et le directeur des ressources humaines. Conclu pour une durée initiale de cinq ans, soit du 4 octobre 2004 au 30 septembre 2009, il est reconduit tacitement d'année en année depuis cette échéance. Par ailleurs, quatre avenants à ce contrat ont été signés entre 2008 et 2013. Conformément à l'avenant 4, le contrat initial de 2004 a été étendu d'une période additionnelle de 10 ans, soit du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2023.

Le contrat signé en 2004 contient l'obligation pour l'exploitant de présenter un budget et un compte d'exploitation à la fin de chaque exercice annuel. Sur demande, les TPG peuvent consulter les comptes détaillés de l'exploitation avec pièces à l'appui, au siège de l'exploitant. Contrairement à la réalité, le contrat ne prévoit pas l'ouverture du restaurant d'entreprise à des externes.

L'avenant n°4 signé en 2013 prévoit le financement par l'exploitant de différents équipements inhérents à l'activité de restauration, à concurrence d'un montant de 120'000 F. Les amortissements relatifs à cet investissement sont portés en charge dans le compte d'exploitation du restaurant des TPG dès le 1er janvier 2014. En contrepartie des investissements consentis par l'exploitant, il a été prévu une prorogation de la convention d'exploitation pour une période de 10 ans, soit du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2023. En cas de dénonciation de la convention avant l'échéance prévue, les TPG se sont engagés à verser à l'exploitant une somme correspondant à la part non amortie de l'investissement consenti par l'exploitant. Il est précisé qu'à l'échéance de la convention, la propriété des équipements est transférée aux TPG.

S'agissant du respect des conditions relatives à l'engagement du personnel, les TPG s'appuient sur une liste transmise par l'OCIRT indiquant les sociétés qui ne respectent pas les conditions de travail. Jusqu'à ce jour, l'exploitant n'a jamais figuré sur cette liste.

7.1.2. Constats

Constat 1 : contrôles suffisants permettant de s'assurer de la qualité de la prestation fournie par l'exploitant

La Cour relève les points positifs suivants dans la gestion de la restauration collective par les TPG :

- des enquêtes de satisfaction sont réalisées de manière régulière par l'exploitant et mises à disposition des TPG. Globalement, le taux de satisfaction des clients est plutôt moyen démontrant que des progrès sont attendus. C'est notamment dans ce cadre que des réflexions ont eu lieu en 2016 visant à améliorer la prestation de restauration collective (travail à la fois sur le « contenant » et le « contenu ») ;
- des contrôles d'hygiène sont régulièrement réalisés par l'exploitant et par le service cantonal des affaires vétérinaires (SCAV) et mis à disposition des TPG ;
- l'exploitant applique un certain nombre de règles en matière de diététique, ces dernières étant discutées avec le directeur des ressources humaines des TPG.

Tous ces éléments permettent aux TPG de s'assurer de la qualité de la prestation fournie par l'exploitant.

Constat 2 : absence de commission du restaurant

L'ensemble des points touchant à la restauration collective est géré directement par l'exploitant et le directeur des ressources humaines, mais sans impliquer les collaborateurs de l'entreprise. Dès lors, des éléments d'appréciation pouvant déboucher sur des améliorations pourraient ne pas être mis en évidence ni pris en compte.

Constat 3 : consultation des comptes détaillés avec pièces à l'appui jamais réalisée

Les TPG n'ont jamais procédé (ou fait procéder) à la consultation des comptes détaillés de l'exploitation avec pièces à l'appui, alors que cette possibilité est prévue contractuellement. Un tel contrôle permettrait de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations financières ressortant des décomptes d'exploitation communiqués par l'exploitant et in fine du partage correct du bénéfice / perte entre les TPG et l'exploitant.

7.1.3. Risques découlant des constats

En l'absence d'une commission paritaire, il existe un risque **opérationnel** lié à une surveillance effectuée par la direction des TPG de la restauration collective.

L'absence de contrôle approfondi des états financiers de l'exploitant engendre des **risques de contrôle et financiers** portant sur des charges enregistrées qui ne seraient pas en relation avec l'établissement concerné.

7.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf. constat 2) : mise en place d'une commission du restaurant

À l'instar de SIG, la Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG d'envisager la mise en place d'une commission du restaurant d'entreprise au sein des TPG. Cette commission pourrait être composée de représentants de la direction et des employés et traiterait tous les aspects en lien avec le restaurant d'entreprise.

Recommandation 2 (cf. constat 3) : analyses détaillées des décomptes d'exploitation

La Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de procéder de manière régulière à un contrôle des comptes détaillés de l'exploitant avec pièces à l'appui. À ce titre, l'audit interne des TPG pourrait être sollicité afin d'effectuer ce contrôle.

7.1.5. Observations des TPG

Recommandation No 1: la Direction RH y est particulièrement favorable et, lors d'une dernière séance avec les Présidents de syndicats en février 17, cette piste a été évoquée et souhaitée par les parties. Les nouvelles prestations de la cafétéria et la volonté d'amélioration continue souhaitée au travers du Programme SAT s'inscrivent parfaitement dans ce type d'approche. Donner un cadre pour favoriser les échanges et répondre aux attentes est positif.

Recommandation No 2 : l'intégration de ce type de contrôle au travers de l'intégration au plan d'audit interne défini annuellement par le Conseil d'Administration et son service d'Audit interne paraît opportune et cohérente. Le rythme sera à évaluer dans ce cadre.

7.2. Attribution des marchés/restaurants

7.2.1. Contexte

Attribution du contrat de restauration par les TPG

Le restaurant des TPG est exploité par la même société depuis 2004 selon le contrat signé le 4 octobre 2004. En conséquence, depuis 2004, l'exploitation n'a pas fait l'objet d'une mise au concours. Selon les TPG, avant cette date, un appel d'offres avait été réalisé avec l'appui d'un cabinet spécialisé.

7.2.2. Constats

Constat 4 : absence de mise en concurrence

Comme mentionné au chapitre 3.4.2, bien que la doctrine et la jurisprudence soient partagées sur le sujet et qu'une révision législative soit en cours, la tendance majoritaire considère que des contrats tels que celui conclu par les TPG ne sont pas soumis aux dispositions de l'AIMP.

Cela étant, sur le plan des bonnes pratiques, la Cour est d'avis qu'il n'est pas acceptable pour une entité contrôlée par l'État de ne pas procéder à des mises en concurrence régulières.

7.2.3. Risques découlant des constats

L'absence de mise en concurrence entraîne principalement des risques **de contrôle, financiers et d'image,** notamment pour les TPG de ne pas s'assurer que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants.

7.2.4. Recommandations

Recommandation 3 (cf. constat 4) : mise en œuvre des bonnes pratiques en matière de mise en concurrence

À l'échéance du contrat en vigueur liant les TPG et l'exploitant du restaurant d'entreprise (soit fin 2023), (ou avant si les TPG le jugent pertinent), la Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de procéder à une mise en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans.

Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés :

- publication de l'offre ;
- les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ;
- les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ;
- les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ;
- décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ;
- documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.

Il s'agit pour les TPG de vérifier que les conditions du contrat sont encore conformes à celles que proposent les autres exploitants et de s'assurer de ne pas subir de préjudice financier.

7.2.5. Observations des TPG

La Direction RH est favorable à la mise en concurrence pour permettre de repositionner son besoin qui évolue et s'assurer d'un positionnement économique optimal. En ce sens, au regard des investissements réalisés en 2013 et du suivi de la prestation renforcé par la mise en place de la Commission Restaurant, cette mise en concurrence interviendrait en 2023 au plus tard pour éviter les coûts d'amortissement à devoir au prestataire actuel. Elle saisira les opportunités utiles pour optimiser le contrat existant (livraison Jonction, besoins éventuels En-Chardon) avant échéance.

7.3. Rentabilité

7.3.1. Contexte

Conditions de rémunération / mise à disposition

Les conditions financières et de mises à disposition prévues contractuellement entre les TPG et l'exploitant sont les suivantes :

- partage par moitié des bénéfices ou pertes de l'exploitation entre les TPG et l'exploitant ;
- prise en compte dans le décompte d'exploitation d'une rémunération pour les prestations de gestion, d'administration générale et de contrôle fournies par l'exploitant. Pour l'année 2011, les honoraires de gestion étaient fixés à un montant forfaitaire de 45'000 F. Pour les années subséquentes, il est prévu que le montant fasse l'objet d'une discussion au moment de la présentation du budget. A ce jour, ce montant n'a jamais varié ;
- mise à disposition gratuite par les TPG à l'exploitant des locaux inhérents à l'exploitation ainsi que de l'équipement de cuisine et de salle, du mobilier, des appareils et du matériel d'exploitation ;
- les TPG paient également eux-mêmes les frais d'exploitation ci-après :
    - l'eau et les énergies nécessaires ;
    - les dépenses d'entretien et de renouvellement du matériel et du mobilier ;
    - primes d'assurance (immeuble et installations) ;
    - nettoyage périodique approfondi des sols, plafonds, vitres extérieures et canaux de ventilation.

Pour le surplus, le restaurant est géré par l'exploitant, à ses risques et profits, sans responsabilité financière des TPG, autre que celle définie ci-dessus.

Selon l'avenant n°4 signé en 2013 entre l'exploitant et les TPG, les amortissements relatifs au financement de l'investissement destiné à financer différents équipements (soit environ 225'000 F financés à hauteur de 120'000 F par l'exploitant) sont portés en charge dans le compte d'exploitation du restaurant des TPG. La prise en charge des amortissements dans le compte d'exploitation fait diminuer d'autant le résultat net de l'exploitation et donc la part qui revient aux TPG (pour rappel, le résultat est partagé par moitié entre les TPG et l'exploitant). Dans les faits, les TPG financeront ainsi in fine près des trois quarts de l'investissement initial.

7.3.2. Constats

Constat 5 : coût global du restaurant non mis en évidence

Les TPG ne procèdent pas au chiffrage du coût global pour l'entreprise (frais pris en charge et actifs mis à disposition des exploitants) de la prestation de restauration collective. La Cour estime que cette information est importante dans la mesure où elle permettrait d'éclairer les TPG sur le véritable coût de la restauration collective et ainsi de piloter au mieux cette activité.

Si l'on utilise la même méthode de calcul que celle utilisée par le DIP (voir le chapitre 4.4), le coût global de la restauration collective peut être estimé à un montant annuel d'environ 76'000 F (frais de fonctionnement hors amortissements du matériel, aménagements et mobilier) auquel il convient d'ajouter des investissements totaux de l'ordre de 100'000 F entre 2010 et 2015 concernant les aménagements et équipements du restaurant et de la cafétéria. Par ailleurs, environ 450'000 F d'investissements sont planifiés en 2017 pour la rénovation du restaurant. Les 76'000 F de frais précités rapportés à une moyenne d'environ 39'000 repas servis par année représentent un « subventionnement » d'environ 2 F par repas.

7.3.3. Risques découlant des constats

L'absence de chiffrage du coût global de la restauration collective engendre des risques **financiers**, de **contrôle et d'image** par rapport au montant significatif qui est pris en charge.

7.3.4. Recommandations

Recommandation 4 (cf. constat 5) : calcul du coût global du restaurant et analyse de son évolution

La Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de chiffrer de manière régulière le coût du restaurant et de s'assurer que son évolution reste dans les normes de la politique des ressources humaines voulue par les TPG.

7.3.5. Observations des TPG

La Direction RH est favorable à cette mesure annuelle qui permet de témoigner de l'investissement réalisé pour le bien-être des collaborateurs et le représenter au travers d'une contribution unitaire par repas convient aux attentes. L'unité de Contrôle de Gestion/F&G a déjà été approchée en ce sens et le procédé proposé dans ce rapport permettra de le concrétiser.

8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - DIP

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.1.4	**<u>Recommandation 1</u> (cf. constats 1 et 3) : objectifs, stratégie et indicateurs à définir** Dans un premier temps, la Cour recommande à la direction de la logistique de définir précisément ses **objectifs** en matière de restauration collective pour l'enseignement secondaire II (objectif de qualité, objectifs financiers, objectif en matière de développement durable, etc.). Cette stratégie devrait être soumise pour validation à la direction générale de l'enseignement secondaire II.	2	DLOG en collaboration avec ESII/OEJ	Janvier 2018	
	Sur cette base, il s'agira de réaliser régulièrement des **enquêtes de satisfaction** pour l'ensemble des cafétérias de l'enseignement secondaire II visant à dresser un état des lieux de l'existant. Il pourrait également être utile de rencontrer quelques acteurs clés de la restauration collective (représentant des gérants indépendants, grandes entreprises de restauration collective, etc.) afin d'avoir leur point de vue / ressenti sur la situation actuelle.	2	DLOG en collaboration avec CFPPC	Décembre 2018	
	Une fois les objectifs définis et l'état des lieux dressé, il s'agira de mettre en place une **stratégie** pour atteindre ces objectifs et de définir des **indicateurs** et leurs **cibles** pour mesurer l'atteinte des objectifs définis. La stratégie quant à elle devra tenir compte des contraintes financières existantes.	2	DLOG	Décembre 2018	
	Finalement, il s'agira de mettre en place un **système de reporting** visant à mesurer de manière régulière l'atteinte des objectifs et à les communiquer au secrétariat général du DIP. En particulier, un **rapport d'activité annuel** de la restauration collective devrait être rédigé, reprenant les objectifs définis, le suivi des indicateurs, les activités réalisées dans l'année ainsi que les éventuelles mesures prévues pour le futur. Pour la mise en œuvre de cette recommandation, la direction de la logistique du DIP pourrait notamment s'appuyer sur les « *standards de qualité suisses pour une restauration collective promouvant la santé* » présentés en contexte au chapitre 3.2.4.	2	DLOG	Bilan décembre 2017 / septembre 2018	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.1.4	**<u>Recommandation 2</u> (cf. constat 4) : mise à jour du processus d'attribution des exploitations** La Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre à jour la matrice des risques et contrôles relative au processus d'attribution des exploitations. Cette mise à jour devrait être réalisée en lien avec les constats et recommandations faits par la Cour dans le cadre de l'application des principes de mise en concurrence en matière de restauration collective (voir également la recommandation 3) au chapitre 4.2.	2	DLOG	Décembre 2017	
4.2.4	**<u>Recommandation 3</u> (cf. constats 5 et 6) : mise en concurrence systématique des attributions des exploitations** Pour l'ensemble des cafétérias, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de procéder à des mises en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans et respectant les grands principes suivants : - publication de l'offre ; - les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ; - les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ; - les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ; - décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ; - documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale. La Cour relève que plusieurs documents ont été créés durant l'audit qui répondent en partie à la recommandation. Ils seront utilisés pour les marchés qui sont en cours d'attribution sur plusieurs établissements scolaires.	2	DLOG	Juin 2018	
4.3.4	**<u>Recommandation 4</u> (cf. constat 8) : amélioration du contrôle opérationnel des cafétérias** La Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre en place des activités de contrôle	1	DLOG	Octobre 2017	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	visant à s'assurer que l'ensemble des rubriques des rapports de visite soit renseigné.				
4.3.4	**<u>Recommandation 5</u> (cf. constat 9) : mise en place d'un contrôle financier des cafétérias** En matière de contrôle financier des exploitants, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de mettre en œuvre les activités de contrôle prévues dans ses matrices internes et de les documenter. La Cour fait notamment référence aux deux activités de contrôle suivantes : - « *exiger la remise des comptes du gérant [deux fois par année] en se basant sur ses obligations contractuelles, relancer les demandes le cas échéant* » ; - « *après analyse des indicateurs clefs, détecter d'éventuelles divergences ou des écarts trop importants par rapport à la moyenne et questionner l'origine des divergences importantes* ». Suite à l'identification de divergences importantes, la Cour recommande à la direction de la logistique du DIP de procéder à des analyses approfondies concernant les comptes détaillés et les pièces comptables de l'exploitant concerné. Ce contrôle pourrait être réalisé en collaboration avec le service du contrôle interne du DIP, voire lui être délégué.	2	DLOG/DCI	Juin 2018	
4.4.4	**<u>Recommandation 6</u> (cf. constat 10) : détermination du coût complet de la restauration collective** La Cour invite la direction de la logistique du DIP, en collaboration avec l'OBA, à procéder à un chiffrage annuel des avantages mis à disposition des exploitants (subventions non monétaires) dans le cadre de l'activité de restauration collective au sein de l'enseignement secondaire II. Cette information devrait figurer à titre d'information dans l'annexe aux états financiers. La Cour recommande également à la direction de la logistique de prendre en compte le coût de la restauration collective dans la définition d'une stratégie en matière de restauration collective au sein de l'enseignement secondaire II (voir la recommandation 1). Il s'agira également d'identifier les actions qui permettraient de faire diminuer le	1	DLOG/OBA	Réalisé en 2017 puis annuel	Mars 2017

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	coût à charge du DIP en augmentant notamment le taux de remplissage des restaurants. A ce titre, en fonction des objectifs qui auront été définis par le DIP, les actions suivantes sont envisageables : - revoir globalement la gestion des cafétérias par la direction de la logistique du DIP en confiant plusieurs établissements à un même gérant ; - développer les ventes à l'emporter (tout en respectant les aspects nutritionnels en vigueur) si cela est possible et, surtout, si cela répond à une attente des élèves ; - envisager le paiement d'une redevance lorsque les exploitants atteignent un certain niveau de rentabilité ; - confier la gestion de restaurants au centre de formation professionnelle des apprentis du service hôtellerie et restauration (restaurant d'application) à l'image de ce qui va se réaliser à l'école de commerce de Frontenex dont l'ouverture est prévue pour la rentrée scolaire 2017-2018.	2	DLOG	Septembre 2018 Selon bilan EC Raymond-Uldry.	

9. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - HUG

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
5.1.4	**<u>Recommandation 1</u> (cf. constats 1 à 3) : mise en place d'activités de contrôle** La Cour recommande au directeur de la CAIB de mettre en place des activités de contrôle visant à s'assurer que les cafétérias sont exploitées de manière adéquate. En particulier, les HUG devraient : - diligenter de manière régulière des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs sur les trois sites ; - demander à l'exploitant les rapports d'inspection du SCAV ; - procéder de manière régulière à un contrôle du chiffre d'affaires déclaré par l'exploitant. A ce titre, le service d'audit et de contrôle interne des HUG pourrait être sollicité afin d'effectuer ce contrôle (vérification de l'exactitude du chiffre d'affaires déclaré). Les HUG pourraient également demander à ce que l'exploitant leur remette une attestation élaborée par sa fiduciaire confirmant le chiffre d'affaires déclaré. Sur la base de l'analyse des documents précités, le directeur de la CAIB est invité à prendre les mesures qui s'avéreraient utiles pour corriger toute anomalie éventuelle.	2 2 2	CAIB Direction de la communication CAIB CAIB	31.12.17 30.06.17 30.06.17 pour le chiffre d'affaires 2016 Ensuite chaque année	
5.2.4	**<u>Recommandation 2</u> (cf. constat 4) : réduction du délai entre les mises en concurrence** À l'échéance actuelle des baux (ou avant si les HUG le jugent pertinent), la Cour recommande au directeur de la CAIB de procéder à des mises en concurrence pour des baux d'une durée limitée à 8-10 ans. Cette durée est suffisamment longue pour permettre à l'exploitant d'amortir les installations / équipements / mobilier qu'il aura financés, les locaux loués par les HUG étant « nus ». Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés : - publication de l'offre ; - les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en	1	CAIB	Échéance actuelle des baux 31.12.25	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	vigueur à Genève (conditions de participation) ; - les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ; - les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ; - décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ; - documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.				
5.3.4	**<u>Recommandation 3</u> (cf. constat 5) : obtention et analyse des comptes de l'exploitant** Lors du prochain renouvellement du bail à loyer, la Cour recommande au directeur de la CAIB de prévoir dans ce dernier la possibilité de contrôler les décomptes de l'exploitant avec pièces à l'appui. Il s'agira ensuite de procéder périodiquement à un contrôle des décomptes de l'exploitant.	2	CAIB	31.12.25	

10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - SIG

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
6.1.4	**<u>Recommandation 1</u> (cf. constat 2) : analyses détaillées des décomptes d'exploitation** La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder périodiquement à un contrôle des comptes détaillés de l'exploitant avec pièces à l'appui.	1 (ou 2)	Président de la Commission du restaurant	Décembre 2017	
6.1.4	**<u>Recommandation 2</u> (cf. constat 3) : adaptation du contrat à la réalité** La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder à la mise à jour du contrat en intégrant les prestations fournies par l'exploitant ainsi que la possibilité offerte au public d'utiliser le restaurant.	1	Président de la Commission du restaurant	Septembre 2017	
6.2.4	**<u>Recommandation 3</u> (cf. constat 4) : mise en œuvre des bonnes pratiques en matière de mise en concurrence** À l'échéance du contrat en vigueur liant SIG et l'exploitant (soit fin 2018), la Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de procéder à une mise en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans. Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés : - publication de l'offre ; - les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ; - les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ; - les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ; - décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ; - documentation de l'ensemble du processus : réception et évaluation des offres, décision finale.	2	Président de la Commission du restaurant	Décembre 2018	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
6.3.4	**<u>Recommandation 4</u> (cf. constat 5) : analyse et suivi du coût global du restaurant et des cafétérias calculé chaque année** La Cour recommande à la direction des ressources humaines de SIG de suivre le coût global du restaurant et des cafétérias dans le temps et de s'assurer que son évolution reste dans les normes de la politique des ressources humaines voulue par SIG.	1	Président de la Commission du restaurant	Décembre 2017	

11. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - TPG

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
7.1.4	**<u>Recommandation 1</u> (cf. constat 2) : mise en place d'une commission du restaurant** À l'instar de SIG, la Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG d'envisager la mise en place d'une commission du restaurant d'entreprise au sein des TPG. Cette commission pourrait être composée de représentants de la direction et des employés et traiterait tous les aspects en lien avec le restaurant d'entreprise.	2	Directeur RH	31.12.2017	
7.1.4	**<u>Recommandation 2</u> (cf. constat 3) : analyses détaillées des décomptes d'exploitation** La Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de procéder de manière régulière à un contrôle des comptes détaillés de l'exploitant avec pièces à l'appui.	1	Directeur RH	31.12.2018	
7.2.4	**<u>Recommandation 3</u> (cf. constat 4) : mise en œuvre des bonnes pratiques en matière de mise en concurrence** À l'échéance du contrat en vigueur liant les TPG et l'exploitant du restaurant d'entreprise (soit fin 2023), (ou avant si les TPG le jugent pertinent), la Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de procéder à une mise en concurrence pour des contrats d'une durée limitée au maximum à cinq ans. Dans le cadre de ces mises en concurrence, les grands principes suivants devraient être respectés : - publication de l'offre ; - les soumissionnaires doivent fournir les pièces attestant du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève (conditions de participation) ; - les soumissionnaires doivent démontrer leur capacité à remplir le marché (critères d'aptitude) ; - les critères de choix de la meilleure offre doivent être précisés (critères d'adjudication) ; - décision d'adjudication notifiée par écrit à chaque soumissionnaire avec mention des voies de recours d'une durée de 10 jours ; - documentation de l'ensemble du	1	Directeur RH	31.12.2022	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	processus : réception et évaluation des offres, décision finale.				
7.3.4	**<u>Recommandation 4</u> (cf. constat 5) : calcul du coût global du restaurant et analyse de son évolution** La Cour recommande à la direction des ressources humaines des TPG de chiffrer de manière régulière le coût du restaurant et de s'assurer que son évolution reste dans les normes de la politique des ressources humaines voulue par les TPG.	2	Responsable du contrôle de gestion	31.03.2018	

12. DIVERS

12.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entrainant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

12.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du DIP, des HUG, de SIG et des TPG qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en mars 2017. Le rapport complet a été transmis aux entités le 28 mars 2017, dont les observations ont été dûment reproduites dans le rapport.

Genève, le 25 avril 2017

Stanislas Zuin	François Paychère	Isabelle Terrier
Président	Magistrat titulaire	Magistrate titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch