

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 155

Novembre 2019

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**CAMPS DE SKI ORGANISÉS PAR LE DIP AU CYCLE
D'ORIENTATION**



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 et assure la révision des comptes de l'État.

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 électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

info@cdc-ge.ch

SYNTHÈSE

Le contexte général

Les camps de ski organisés par le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) font partie des sorties scolaires, au même titre que les courses d'école, les voyages d'études ou tout autre camp sportif. Au cycle d'orientation (CO), ils s'adressent aux élèves de 10^{ème} année et se déroulent sur 5 jours. Ils n'ont pas de caractère obligatoire, ni pour les élèves, ni pour les enseignants, et sont organisés par les établissements qui disposent d'une très large autonomie en la matière. Ils sont financés par les parents d'élèves (montant maximum : 300 F), par des subventions cantonales, communales, jeunesse et sport ainsi que par les revenus provenant de « l'autofinancement » (par exemple les ventes de pâtisseries).

La problématique et les enjeux

Saisie d'une communication citoyenne portant sur de potentiels dysfonctionnements dans l'organisation des camps de ski au CO, la Cour a choisi de se pencher sur cette question en raison des enjeux pédagogiques et financiers qu'elle pose.

Compte tenu du récent arrêt du Tribunal fédéral¹ précisant que dès lors qu'un camp est obligatoire, seuls les coûts des frais alimentaires peuvent être mis à la charge des parents, et en l'absence de budget supplémentaire, le DIP a décidé que la participation des élèves aux camps scolaires était désormais non plus « obligatoire », mais « fortement recommandée ». Cela lui permet ainsi de continuer à demander une participation financière aux parents d'un montant maximum de 300 F.

L'arrêt du Tribunal fédéral a pour conséquence que le DIP doit se positionner quant à la raison d'être pédagogique de ces sorties ainsi qu'aux opportunités de financement de celles-ci.

La mission de la Cour s'inscrit dans le cadre d'une réflexion transversale menée actuellement par le DIP sur la thématique des sorties scolaires, laquelle devrait conduire à la publication d'un rapport en 2020. Bien que l'analyse de la Cour porte uniquement sur les camps de ski organisés au CO, les questionnements et thématiques abordées peuvent s'appliquer de manière plus large à toute autre sortie scolaire.

Les éléments relevés par la Cour

Malgré les réflexions en cours au sein du DIP, les objectifs assignés aux camps de ski ne sont actuellement pas définis. N'étant pas obligatoires, leur positionnement vis-à-vis des buts pédagogiques inscrits dans le Plan d'étude romand n'est pas clair. Par ailleurs, le DIP ne centralise ni ne suit aucun indicateur, tel que le nombre de sorties scolaires, le taux de participation des élèves aux camps ou le type d'encadrement souhaité. Il en découle une réelle difficulté d'effectuer un pilotage stratégique des camps de ski. À cela s'ajoutent des disparités dans les prestations offertes aux élèves, tant en termes de qualité des infrastructures que de prestations sportives et d'encadrement, alors que la participation financière parentale est généralement identique.

Le DIP n'a pas non plus réalisé de planification financière tenant compte des prestations qu'il souhaite offrir et des contraintes liées à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral. Il en va de même des éventuelles possibilités offertes par la mise en place de mesures incitatives encourageant le recours

¹ Arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 (2C_206/2016)

plus systématique à la certification jeunesse et sport des enseignants, prérequis à l'obtention des subventions fédérales en la matière (12 F par élève et par jour dès décembre 2019).

Quant à la documentation liée à l'organisation des camps de ski, elle est éparse et insuffisamment précise sur des aspects tels que les principes sécuritaires à appliquer ou les taux d'encadrement. De ce fait, les établissements ont mis en place leurs propres pratiques et documentations complémentaires, mais celles-ci sont parfois lacunaires et conduisent à des pratiques hétérogènes.

Enfin, la Cour constate que la comptabilité des camps ne reflète pas forcément leur situation financière de manière fiable, les revenus n'étant notamment pas toujours comptabilisés en totalité (ventes de pâtisserie par exemple). Certains flux financiers ne peuvent par ailleurs pas faire l'objet d'un contrôle approprié par la hiérarchie (gestion par une caisse ad hoc privée de l'enseignant).

Les axes d'améliorations proposés par la Cour

La Cour est consciente du fait que l'organisation des camps de ski repose avant tout sur la confiance et la bonne volonté des enseignants, et qu'il ne faut pas démotiver ceux-ci par la mise en place d'un dispositif rigide et contraignant. Elle propose donc des mesures qui tiennent compte du principe de proportionnalité et de l'autonomie de gestion dont bénéficient les CO.

Il convient en premier lieu que le département se détermine sur la pertinence pédagogique de maintenir ou non les camps de ski au CO. En cas de réponse positive, il s'agira de définir les objectifs stratégiques visés, ainsi que les budgets nécessaires et un plan de financement pour les atteindre.

À cet égard, des sources de financement alternatives devront être examinées, en appréciant notamment l'opportunité d'augmenter le nombre d'accompagnants certifiés jeunesse et sport afin de bénéficier de manière plus importante de la subvention y relative.

Il s'agira également de simplifier et de préciser la documentation existante sous la forme d'un « guide pratique ». Celui-ci facilitera l'organisation des camps en synthétisant l'ensemble des informations clés ainsi qu'en mettant à disposition des modèles de documents.

Enfin, il est nécessaire de veiller à ce que les principes de droit comptable soient respectés.

Ces recommandations ont toutes été acceptées par le DIP.

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 département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Toutes les recommandations ont été acceptées par le département. Le tableau de suivi a été rempli 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 DE L'AUDIT	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	11
3.1. Organisation des camps de ski au cycle d'orientation	11
3.2. Jeunesse et sport	13
3.3. Cadre légal et réglementaire	14
3.4. Cadre documentaire.....	15
3.5. Principes généraux de gouvernance.....	17
4. ANALYSE.....	18
4.1. GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'ORGANISATION DES CAMPS	18
4.1.1. Contexte	18
4.1.2. Constats.....	19
4.1.3. Risques découlant des constats.....	20
4.2. ORGANISATION DE LA DÉLIVRANCE DE LA PRESTATION	21
4.2.1. Contexte	21
4.2.2. Constats.....	21
4.2.3. Risques découlant des constats.....	22
4.3. COMPTABILITÉ ET GESTION FINANCIÈRE	22
4.3.1. Contexte	22
4.3.2. Constats.....	23
4.3.3. Risques découlant des constats.....	24
5. Conclusion	25
5.1.1. Observations de l'audité	27
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	30
7. DIVERS.....	36
7.1. Glossaire des risques.....	36
7.2. Remarques	38

Liste des principales abréviations utilisées

CO	Cycle d'orientation
DCS	Département de la cohésion sociale
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire
DGOEJ	Direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)
LIP	Loi sur l'instruction publique
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
OESp	Ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique
OFSP	Office fédéral du sport
OPESp	Ordonnance du département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) sur les programmes et les projets d'encouragement du sport

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour des comptes a été saisie d'une communication citoyenne portant sur de potentiels dysfonctionnements liés à l'organisation des camps de ski au cycle d'orientation (CO). Elle a décidé de s'intéresser à cette thématique sous l'angle de ses objectifs pédagogiques et de ses enjeux financiers et sécuritaires. Ce questionnement est d'autant plus d'actualité qu'en raison d'un arrêt rendu récemment par le Tribunal fédéral², le financement d'un camp scolaire où la présence de l'enfant est obligatoire ne peut être mis à la charge des parents, hormis le coût des frais alimentaires (16 F maximum par jour). En raison de cette jurisprudence, et en l'absence de budget supplémentaire, le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) a dès lors décidé que la participation des élèves aux camps scolaires n'était pas « obligatoire », mais « fortement recommandée », ce qui lui permet de maintenir une participation financière parentale de 60 F par jour (300 F maximum pour la totalité d'un camp de cinq jours). Une réflexion s'impose dès lors quant à la pertinence d'organiser de tels camps au regard des objectifs généraux de l'enseignement. En cas de maintien des camps, il s'agira d'examiner les différentes possibilités de financement.

La Cour a choisi de limiter son périmètre d'intervention au cycle d'orientation et d'axer sa mission d'audit sur les camps de ski, car il s'agit du type de camp le plus fréquent. Ils sont destinés aux élèves de 10^{ème} année et, durant l'année scolaire 2018/2019, la Cour a recensé 60 camps de ski organisés par les dix-neuf établissements du canton de Genève.

La Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion relatif aux camps de ski organisés par le DIP par lettre adressée à Mme Anne Emery-Torracinta, conseillère d'État en charge du DIP, le 25 février 2019.

L'objet principal de l'audit est d'examiner la gouvernance, la comptabilité et la gestion financière des camps de ski.

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. Elle n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

² Arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 (2C_206/2016)

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par l'entité auditée et publiés par les acteurs clés ainsi qu'en menant plusieurs entretiens ciblés, notamment avec :

- La directrice générale, a.i., de l'enseignement obligatoire ;
- La directrice du service enseignement et évaluation de la DGEO ;
- Le chef de service au sein du service enseignement et évaluation de la DGEO ;
- Le directeur administratif et financier de la DGOEJ ;
- Le contrôleur de gestion au service finance et administration de la DGEO ;
- Le responsable loisirs, jeunesse et sport (DCS) ;
- La responsable service clients jeunesse et sport de l'OFSPPO ;
- Le responsable éducation physique de la DGEO ;
- Une sélection de 6 cycles d'orientation³.

Afin d'obtenir une vue d'ensemble fiable des pratiques en vigueur en matière de camps de ski, la Cour a envoyé un questionnaire succinct à l'ensemble des cycles d'orientation sur la documentation disponible en la matière. Puis, elle a procédé à des vérifications au sein de six cycles d'orientation, soit environ 30 % des établissements, sélectionnés par échantillonnage selon des critères sociodémographiques et professionnels ainsi que des caractéristiques des camps de ski offerts. Les vérifications ont porté sur un échantillon de dix camps de ski organisés durant l'année scolaire 2018/2019 par les six établissements sélectionnés⁴.

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 peut 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 proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

1^{ère} 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.

2^{ème} 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.

³ CO Montbrillant, CO Golette, CO Drize, CO Grandes-Communes, CO Florence et CO Foron.

⁴ Au total, 21 camps de ski ont été dispensés par les CO sélectionnés sur cette même période.

3^{ème} 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.

4^{ème} 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.

5^{ème} 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.

6^{ème} 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.

7^{ème} 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 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 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. Organisation des camps de ski au cycle d'orientation

Le cycle d'orientation

Le canton de Genève compte dix-neuf cycles d'orientation (CO) qui regroupent environ 14'000 élèves âgés de douze à quinze ans. Le CO « *dispense un enseignement de culture générale et vise à développer l'ouverture d'esprit, la faculté de discernement, l'autonomie, la solidarité, toutes compétences qui contribuent à l'éducation citoyenne. À l'articulation entre l'école primaire et le degré secondaire II, il assure un équilibre dans le développement des différentes aptitudes (intellectuelles, manuelles, physiques et artistiques) des adolescents, qui leur permet de trouver du sens dans leurs apprentissages et leur donne progressivement les éléments de choix pour leur parcours de formation*⁵ ». Les CO accueillent les élèves des années 9, 10 et 11 de la scolarité obligatoire et représentent le degré secondaire I.

Les CO dépendent de la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), elle-même rattachée au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP).

La gestion de chaque établissement du CO est du ressort d'une équipe de direction composée d'un directeur et de doyens. La direction se charge de « *tous les aspects de la vie scolaire, de l'organisation générale de l'établissement, du personnel administratif, technique ou enseignant, de l'encadrement des élèves comme de leur suivi pédagogique ou des décisions d'orientation*⁶ ».

Les sorties scolaires

Les sorties scolaires au cycle d'orientation se caractérisent par un déplacement collectif d'élèves accompagnés par des enseignants et sont placées sous l'autorité du directeur d'établissement. Les sorties scolaires englobent les camps sportifs (par exemple : camp de ski), les courses d'école, les voyages d'étude, les voyages solidaires (aide au développement) et les classes vertes. Elles ont lieu sur un ou plusieurs jours, mais leur durée ne dépasse pas cinq jours. La participation des élèves est fortement recommandée, et non pas obligatoire, pour les sorties qui nécessitent un soutien financier parental, alors qu'elle est obligatoire pour les sorties d'une journée prises en charge financièrement par l'État. Ces sorties ont pour objectif « *de donner du sens aux apprentissages, de décroïsonner les enseignements, de découvrir, comprendre et appréhender l'environnement, de favoriser le mouvement, d'offrir une expérience sociale favorisant les attitudes responsables (et de contribuer ainsi à l'éducation à la citoyenneté), de compenser les inégalités sociales et culturelles*⁷ ».

Le DIP a entamé des réflexions transversales sur la thématique des sorties scolaires qui devraient aboutir durant le premier semestre 2020. Ces travaux portent sur le cadre général des sorties scolaires et pourront modifier les modalités d'organisation de celles-ci. Le contrôle effectué par la Cour repose sur les procédures en vigueur lors des travaux d'audit (premier trimestre 2019).

Les camps sportifs sont destinés aux élèves de 10^{ème} année. La DGEO précise qu'ils ont pour objectif d'initier les élèves à la pratique d'un sport⁸.

⁵ Source : Règlement du cycle d'orientation (RCO, C 1 10.26)

⁶ Source : Informations générales 2019-2020 – cycle d'orientation

⁷ Source : Directive de la DGEO concernant les sorties scolaires au CO

⁸ Source : Directive de la DGEO concernant les sorties scolaires au CO

L'organisation des camps est mentionnée dans le domaine « corps et mouvement » du plan d'études romand (PER). Ce dernier indique, sans caractère prescriptif, que les disciplines du domaine précité, en particulier l'éducation physique, peuvent être mises en œuvre par le biais de différentes activités, dont l'organisation des camps scolaires sportifs. Les camps sportifs ne figurent cependant pas dans les politiques publiques propres au DIP, à savoir « D - culture, sport et loisir » ou « F-Formation » du canton de Genève. Néanmoins, la DGEO indique être favorable aux sorties scolaires, car elles représentent « des activités pédagogiques et éducatives inscrites dans les objectifs généraux de l'enseignement³ ».

L'organisation des camps n'est pas obligatoire pour les enseignants qui s'investissent volontairement. Cette charge ne figure en effet pas dans leur cahier des charges.

Les camps de ski

Pour mémoire et comme indiqué au chapitre 1, la Cour s'est intéressée aux camps de ski qui est une typologie de camp sportif très courante au CO. Il n'y a pas de définition formelle du DIP du « camp de ski ». À Genève, ils se déroulent sur 5 jours et comprennent généralement la pratique du ski. Durant l'année scolaire 2018/2019, la Cour a recensé environ 60 camps de ski organisés par les dix-neuf établissements, dont 21 par les six CO sélectionnés. Les tests de la Cour ont porté sur un échantillon de dix camps de ski, ce qui représente un total de 562 élèves de 10^{ème}.⁹

Chaque CO dispose d'une très large autonomie dans l'organisation des camps de ski qui ne revêtent pas de caractère obligatoire. Ainsi, un établissement est libre d'organiser un camp ou non selon des modalités hétérogènes.

Financement et coûts des camps

L'État de Genève verse aux établissements une subvention destinée aux sorties scolaires selon une clé de répartition tenant compte principalement de l'indice social (catégories socioprofessionnelles des parents) et du nombre d'élèves de l'établissement.

Le directeur d'établissement utilise cette contribution pour les divers projets de sorties scolaires, pour offrir un soutien financier individuel aux parents ainsi que pour couvrir les frais des accompagnants. L'éventuel montant non dépensé de la subvention cantonale est à restituer à l'État à la fin de chaque année civile. Le montant de la contribution cantonale pour l'année 2018 s'est élevé à 700'069 F, dont 42'209 F pour les dix camps examinés par la Cour (562 élèves), soit une fourchette allant de 8 % à 20 % de leurs dépenses.

Pour les camps sportifs, la directive sur les sorties scolaires au CO (voir chapitre 3.4) mentionne que le montant de la participation des parents s'élève à 60 F par jour et au maximum à 300 F. Pour les dix camps de ski examinés par la Cour, la participation financière parentale représente entre 66 % et 83 % du total des dépenses. Les aides financières aux parents fournies par les cycles d'orientation ont été incorporées pour obtenir la fourchette précitée.

Par ailleurs, la Cour a mesuré le coût complet moyen par participant du CO des dix camps de ski organisés durant l'année scolaire 2018/2019. La fourchette de dépenses s'étend de 312 F à 384 F par participant¹⁰.

⁹ Ces informations ont été fournies par les cycles d'orientation.

¹⁰ Un établissement présente un coût par participant de 260 F, mais il s'agit d'un cas particulier qui concerne notamment des élèves de l'enseignement spécialisé. Le camp a de ce fait été organisé en partie par l'OEJ, raison pour laquelle la Cour ne le prend pas en considération dans la fourchette des coûts par participant du CO.

3.2. Jeunesse et sport

Le programme jeunesse et sport

Jeunesse et sport est le plus grand programme fédéral d'encouragement au sport pour les enfants et les jeunes de cinq à vingt ans. Jeunesse et sport vise à apporter un soutien en termes de qualité, de sécurité et de financement, notamment pour les camps de ski. Ce programme est dirigé par l'office fédéral du sport (OFSP) et mis en œuvre avec la collaboration des cantons, des fédérations sportives nationales et des associations de jeunesse. La subvention, qui était jusqu'à présent de 7,60 F par élève et par jour, passera à 12 F dès décembre 2019. Le Conseil fédéral estime qu'une augmentation de cette contribution financière devrait permettre de prévenir une possible diminution des camps de sport scolaires en raison de la décision prise par le Tribunal fédéral en décembre 2017 (voir chapitre 3.3).

Afin de pouvoir bénéficier des subventions jeunesse et sport, un camp de ski doit être encadré par au moins deux moniteurs certifiés jeunesse et sport et compter un minimum de 12 participants. Le taux d'encadrement minimal requis est d'un moniteur jeunesse et sport pour 12 élèves. Cependant, pour les écoles, l'OFSP accorde une dérogation pour les camps de ski en acceptant qu'au-delà de 24 élèves, encadrés par un minimum de deux moniteurs certifiés jeunesse et sport, un accompagnateur qui n'est pas au bénéfice de la reconnaissance jeunesse et sport puisse encadrer 12 élèves. Ainsi, à titre d'exemple, un camp de ski comprenant 48 élèves sera considéré comme conforme aux exigences de l'OFSP s'il est encadré par deux moniteurs jeunesse et sport et par deux accompagnants. Les subventions seront cependant uniquement octroyées en considérant les deux moniteurs certifiés.

Il ne peut pas y avoir de mutualisation des subventions jeunesse et sport entre différents camps de ski. 80 % de la subvention est versé par l'OFSP dans les 60 jours après la clôture du camp et doivent être alloués à ce dernier uniquement. Le 20 % restant de la subvention est versé l'année d'après, car dépendant du solde éventuel du crédit de subventionnement jeunesse et sport disponible à la suite de la clôture des comptes. Ce 20 % est destiné au financement de nouveaux camps ou activités sportives, pour autant qu'ils soient conformes aux exigences de jeunesse et sport et annoncés à l'OFSP. Par exemple, ce solde pourra être utilisé pour acheter du matériel utile à un prochain camp de ski. En revanche, il ne pourra pas être alloué à l'achat de matériel de football pour l'école, pour la fête de l'école ou pour un repas des enseignants.

Si un camp de ski d'une école présente un solde comptable bénéficiaire, il n'est pas nécessaire de restituer la subvention à l'OFSP.

Selon les informations fournies par l'OFSP, le moniteur jeunesse et sport est responsable de l'évaluation du niveau de ski des élèves et de la mise en place de toutes les consignes de sécurité requises. Ainsi, il doit s'adapter à la réalité du terrain et ne peut laisser des élèves skier seuls sans supervision adéquate. Par exemple, des élèves peuvent skier par petits groupes si l'accompagnant peut établir à tout moment un contact visuel avec ceux-ci et que des instructions claires ont été communiquées.

Subvention jeunesse et sport à Genève¹¹

Les établissements scolaires genevois, tous degrés confondus (scolarité obligatoire et degré secondaire II des établissements publics et privés), ont reçu 149'322 F de subventionnement jeunesse et sport en 2018 (dont 87'169 F alloués aux CO, soit 6,52 F par élève du CO). Ceci représente un financement de 1.73 F par élève. À titre comparatif, Neuchâtel bénéficie d'un financement de plus de

¹¹ [Statistiques jeunesse et sport 2018](#)

7.44 F par élève, alors que les cantons du Jura et de Vaud dépassent la somme de 6 F par élève. Ces statistiques montrent que les écoles genevoises font partie de celles qui bénéficient le moins des subventions (19^{ème} rang sur les 26 cantons). Ceci s'explique, entre autres, par le nombre plus faible de moniteurs jeunesse et sport certifiés en comparaison du nombre d'élèves. 86 % des camps ayant bénéficié du financement jeunesse et sport à Genève sont des camps de ski.

À Genève, le coût de la formation de base ainsi que de la formation continue jeunesse et sport des enseignants est entièrement pris en charge par le DIP et le département de la cohésion sociale (DCS)¹². La formation de base dure six jours, dont deux samedis et deux dimanches. La formation continue, quant à elle, dure deux jours (mardi et mercredi) et a lieu tous les deux ans. Les enseignants ne bénéficient pas de compensation pour les jours de formation effectuée durant les week-ends.

3.3. Cadre légal et réglementaire

Les camps de ski sont principalement soumis aux textes suivants :

Loi fédérale sur l'encouragement du sport (LESp) et ordonnance sur l'encouragement du sport (OESp)

La loi fédérale sur l'encouragement du sport vise à accroître les capacités physiques de la population, à promouvoir la santé, à encourager le développement global de l'individu et à renforcer la cohésion sociale. La Confédération coordonne, soutient et lance des programmes visant à encourager une pratique régulière du sport et de l'activité physique à tout âge. Dans ce cadre, le programme jeunesse et sport soutient des cours et des camps destinés à différents groupes cibles dans les disciplines sélectionnées.

Ordonnance du DDPS sur les programmes et les projets d'encouragement du sport (OPESp)

L'ordonnance du DDPS sur les programmes et les projets d'encouragement du sport régit la réalisation des offres jeunesse et sport et des offres de la formation des cadres jeunesse et sport, ainsi que l'octroi de subventions aux organisateurs de ces offres.

Loi sur l'instruction publique (LIP)

Les bases légales cantonales ne prévoient pas de dispositions spécifiques concernant l'organisation des camps de ski.

La LIP indique néanmoins, à l'art. 7, al. 6, que le département « *veille à la coordination entre la mission d'instruction et d'éducation de l'école et le développement des activités culturelles et sportives pour la jeunesse en référence aux lois sur la culture et sur le sport.* » Elle précise également, à l'art. 53, al. 3, qu'une « *participation financière des élèves peut être demandée pour les frais de transport, d'hébergement et de repas, et pour le coût des billets permettant d'assister à une manifestation culturelle ou sportive, lors de sorties scolaires.* »

¹² Le DIP prend en charge les coûts de formation et de déplacements. Le DCS prend en charge d'autres frais pour ces formations tels que les abonnements de ski. L'hébergement et les repas sont pris en charge alternativement par le DIP ou le DCS suivant le type de formation (formation de base ou continue). Le DCS bénéficie d'une subvention par participant versée par la Confédération (50 F par jour et par participant).

Arrêt du Tribunal fédéral¹³

Le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 7 décembre 2017 (2C_206/2016), rappelle le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit conformément à l'article 19 de la Constitution fédérale. Il conclut qu'un montant maximum de 16 F par jour peut être demandé aux parents en cas de participation obligatoire d'un enfant à un camp, montant correspondant aux frais alimentaires économisés par les parents en raison de l'absence de leur enfant. Cela signifie que la participation financière des parents pour un camp de cinq jours où la présence de l'élève est obligatoire ne peut être supérieure à 80 F.

Règlements du DIP concernant le financement des sorties scolaires

Les règlements du fonds « *sorties scolaires subvention(s) État* » ainsi que celui relatif aux « *sorties scolaires subvention(s) communes et tiers* » cadrent le financement des sorties scolaires au CO. Ils indiquent notamment qu'une comptabilité spécifique doit être tenue pour chaque camp. Les deux règlements précisent également les différentes sources de financement admises (« autofinancement »¹⁴, subvention cantonale, subvention communale, etc.) ainsi que l'usage qui peut en être fait.

Concernant le subventionnement de l'État de Genève, et comme indiqué sous ch. 3.1, la contribution cantonale est allouée aux cycles d'orientation par la DGEO selon une clé de répartition qui tient compte de l'indice social (catégories socioprofessionnelles des parents) et du nombre d'élèves de l'établissement.

3.4. Cadre documentaire

La DGEO a établi la documentation suivante visant à cadrer l'organisation des camps de ski, en particulier :

Directive sur les sorties scolaires au CO¹⁵

La directive a pour objectif d'apporter un support aux directions et aux enseignants dans l'organisation des sorties scolaires.

Elle précise que la direction de l'établissement doit s'assurer que « *toutes les mesures d'encadrement, de surveillance, de suivi et de sécurisation sont prises de manière à ce que l'école puisse garantir les conditions optimales de sécurité et de respect des consignes pendant toute la durée de la sortie scolaire* ».

A la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 (2C_206/2016), la directive a été modifiée afin que la participation des élèves aux camps scolaires (classes de ski, classes vertes, séjours libres) soit « fortement recommandée » en lieu et place « d'obligatoire ». Cette disposition permet de maintenir la participation financière parentale de 300 F¹⁶ pour les camps de ski tout en étant conforme à l'arrêt du Tribunal fédéral, puisque les parents agissent ainsi sur une base volontaire, et non pas en lien avec une activité où la présence de l'élève serait obligatoire.

¹³ Source : Communiqué de presse du Tribunal fédéral concernant l'arrêt du 7 décembre 2017 (2C_206/2016)

¹⁴ Le DIP précise que « l'autofinancement » est « produit » par les élèves dans le cadre d'un projet de classe autorisé par la direction du CO (par exemple, une vente de pâtisseries).

¹⁵ La directive sur les sorties scolaires au CO a été modifiée en cours d'audit, une première fois fin août 2019, puis à nouveau fin octobre 2019

¹⁶ Pour les élèves de 10^{ème} année.

Les camps de ski au cycle d'orientation n'étant pas non plus obligatoires pour les enseignants, le cahier des charges de ces derniers mentionne que la participation à l'organisation des camps ou en tant qu'accompagnant se fait sur une base volontaire.

La directive indique, par ailleurs, que l'encadrement des camps est de la responsabilité première des enseignants qui peuvent être accompagnés d'adultes officiellement agréés par le DIP. La directive précise que le taux minimal d'encadrement est de trois adultes par classe pour les camps de ski. Le recours à des accompagnants qui ne sont pas des enseignants doit être validé par la direction du CO concerné. La seule exigence du DIP est de demander un extrait du casier judiciaire pour tout accompagnant, sauf pour les collaborateurs du département, les remplaçants, les retraités du DIP et les étudiants de l'IUFE.

En outre, pour les camps de ski, les enseignants peuvent s'appuyer sur des organisations externes pour encadrer les activités sportives, par exemple l'école suisse de ski. La directive précise également que l'enseignant organisateur du camp doit s'assurer que les activités restent à la portée des élèves qui la pratiquent et que les consignes sont transmises, comprises et respectées par tous.

Enfin, la directive indique que les parents de l'élève doivent être informés de manière précise et détaillée sur le déroulement des sorties scolaires, en particulier :

- L'objectif de la sortie et le descriptif des activités culturelles ou sportives prévues ;
- Les conditions de leur déroulement ;
- Les moyens de transport ;
- Les exigences de l'établissement scolaire et le financement, en particulier le versement des arrhes non remboursables à l'inscription ;
- La nécessité de contracter une assurance lors d'un voyage à l'étranger.

Le consentement du parent s'effectue au moyen d'un talon réponse concernant le camp de ski.

Liste non exhaustive des dépenses non autorisées dans le cadre des sorties scolaires au CO

La liste des dépenses non autorisées dans le cadre des sorties scolaires au CO stipule que l'achat d'alcool, de tabac, les achats personnels ainsi que les frais de taxi et de parking des enseignants lors de sorties scolaires ne sont pas remboursés. Les pourboires sont uniquement remboursés sur présentation d'un reçu à hauteur de maximum 5 à 10 % de la prestation payée.

Note sur l'encadrement des activités sportives durant les sorties scolaires au CO

Il s'agit d'un guide à l'usage des enseignants venant compléter les autres dispositions précitées.

Le guide précise que : « l'enseignant s'assure à l'avance que l'activité sportive proposée est accessible à tous les élèves, que le lieu dans lequel elle se déroule est suffisamment sécurisé et que l'encadrement est adéquat.

- Il vérifie notamment l'accessibilité du lieu par les secours d'urgence.
- Il respecte scrupuleusement les balisages, affichages et règlements locaux.
- Il tient compte des conditions naturelles prévisibles.

Il est habilité à suspendre un élève de l'activité selon les circonstances et si la santé et la sécurité de l'élève et/ou du groupe est en jeu. Il veillera à placer l'élève suspendu sous la responsabilité d'un adulte accompagnant ».

Par ailleurs, concernant les camps de ski, le guide spécifie que le matériel personnel de l'élève doit être vérifié et réglé au préalable par un professionnel et que le port du casque est obligatoire.

Guide des mesures de sécurité concernant les activités physiques et sportives

La DGEO a également établi un guide à l'usage de l'école primaire sur les mesures de sécurité à adopter pour les activités sportives comportant des risques (ski, escalade, etc.). Bien que ne s'adressant pas au CO, les établissements peuvent s'en inspirer pour l'organisation de leur camp de ski.

Ce guide précise que les enseignants organisant des activités sportives doivent s'assurer que les encadrants, qu'ils soient professionnels ou non, disposent de compétences suffisantes en lien avec l'activité proposée. Afin de faciliter l'organisation des camps sportifs, le guide propose des fiches pour différentes activités telles que la baignade, le canoë-kayak, l'équitation, l'escalade, le patinage, le ski, le snowboard, la spéléologie, le rafting et la voile. Les principes sécuritaires se décomposent en mesures obligatoires et en mesures vivement recommandées.

3.5. Principes généraux de gouvernance

Le terme gouvernement d'entreprise (ou gouvernance) correspond à un large éventail de définitions selon les contextes structurels et culturels, ainsi que les cadres légaux. Les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne définissent la gouvernance comme étant « *le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par le Conseil d'administration afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs* ». Dans le contexte des sorties scolaires, c'est à la direction du département (secrétariat général) et par délégation à la DGEO de définir, dans le cadre de leurs prérogatives respectives, la politique pédagogique en matière de sorties scolaires et le cadre de gestion qui doit être appliqué par les CO. Si ce cadre de gestion n'est pas adapté ou respecté, le DIP peut souffrir des conséquences suivantes dans l'organisation des camps de ski, en particulier :

- Une disparité dans la qualité des prestations fournies ;
- Une maîtrise insuffisante des critères sécuritaires ;
- Un dégât d'image à l'externe en raison d'un usage non conforme des fonds destinés aux camps de ski ou de fraude éventuelle.

La Cour a examiné la littérature spécialisée ainsi que les référentiels existant en matière de gestion financière. À la lumière de son expérience et faisant application du principe de proportionnalité, elle a émis ses constats et recommandations en tenant compte des spécificités du département et des cycles d'orientation. Il est ainsi de la responsabilité de la DGEO de s'assurer que les recommandations de la Cour soient mises en œuvre en ayant à cœur le principe de proportionnalité, les mesures devant être appliquées avec pragmatisme afin de garantir une gestion efficiente des camps de ski.

4. ANALYSE

Remarque liminaire

La Cour relève que les camps de ski s'inscrivent dans une volonté forte du département et des établissements de faire perdurer ces sorties. Elle observe également que le respect de l'égalité de traitement dans l'organisation des camps de ski est une préoccupation de la DGEO et des cycles d'orientation. Enfin, la Cour tient à relever la motivation et l'engagement des collaborateurs rencontrés dans le cadre de cet audit.

L'analyse de la Cour est structurée de la façon suivante :

- La gouvernance en matière d'organisation des camps (chapitre 4.1) ;
- L'organisation de la délivrance de la prestation (chapitre 4.2) ;
- La comptabilité et la gestion financière (chapitre 4.3).

Au vu des constats mis en évidence et de la nécessité d'effectuer une réflexion stratégique sur la raison d'être des camps, la Cour a choisi de regrouper au chapitre 5 l'ensemble des recommandations, sous la forme de recommandations conclusives.

4.1. GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'ORGANISATION DES CAMPS

4.1.1. Contexte

Principes généraux

Une organisation définit sa stratégie sur la base de sa mission (sa raison d'être), sa vision (ambitions pour les années à venir), ses valeurs (philosophie) et y associe des objectifs stratégiques qui concrétisent les buts qu'elle souhaite atteindre.

Afin de pouvoir mesurer l'atteinte ou non des objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés, une organisation doit définir des indicateurs et valeurs cibles qui doivent ensuite être élaborés, suivis de manière régulière et communiqués aux différents niveaux de l'organisation.

À cette fin, une organisation doit se doter d'un système de communication des informations (reporting) utiles au pilotage et à la surveillance pour les différents acteurs (Secrétariat général, direction générale et CO). Une information et une communication adéquates sont en effet essentielles au bon fonctionnement d'une organisation. L'information peut concerner aussi bien des aspects quantitatifs que qualitatifs. Elle doit être pertinente et communiquée clairement en temps utile et aux bons destinataires.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Absence d'objectifs stratégiques en matière de camps de ski

Bien que des réflexions soient en cours au sein du département concernant les objectifs pédagogiques des sorties scolaires, la participation obligatoire ou non et le financement, la Cour observe que des objectifs stratégiques n'ont à ce jour pas été définis, notamment en ce qui concerne :

- Les objectifs pédagogiques des camps de ski en lien avec le Plan d'études romand (PER) ;
- Le nombre de sorties scolaires et le taux de participation souhaité des élèves aux camps ;
- Le type d'encadrement souhaité. La Cour note à ce sujet que les qualifications requises pour encadrer les sports de ski ne sont pas clairement définies (moniteurs jeunesse et sport, experts externes et accompagnants), la directive y relative précisant uniquement que « *les sorties scolaires comportant une nuitée au moins sont encadrées par trois adultes par classe* ».

Il en découle une réelle difficulté d'effectuer un pilotage stratégique des camps de ski, dès lors que l'on ne sait pas quels objectifs sont poursuivis.

Constat 2 : Absence de planification financière appropriée

Le DIP n'a pas réalisé de planification financière tenant compte des prestations qu'il souhaite offrir et des éléments de revenus actuels et potentiels destinés aux camps de ski. En effet, la Cour constate que :

- Les impacts budgétaires liés à la gratuité des camps découlant de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 (2C_206/2016) n'ont pas fait l'objet d'analyses, ni sous l'angle des besoins, ni sous celui des potentielles sources de financement ;
- Les coûts et revenus découlant de la certification jeunesse et sport des enseignants n'ont pas été analysés. Il n'y a également pas eu de réflexion quant à la pertinence de mettre en place ou non des mesures incitatives encourageant le recours plus systématique à cette certification pour répondre à des besoins financiers, pédagogiques et d'encadrement propres à l'activité sportive concernée ;
- Il n'y a pas eu d'analyse, ni financière, ni d'opportunité, quant à la nécessité de recourir à des experts externes (école de ski) pour l'encadrement des camps de ski.

Constat 3 Disparité des prestations offertes aux élèves

La Cour constate que les activités, les infrastructures d'hébergement ou encore sportives ne sont pas homogènes, parfois pour des camps de ski organisés par le même CO. Par ailleurs, la Cour a constaté que la qualité de l'encadrement est très variable, certains camps étant encadrés par des moniteurs certifiés, alors que d'autres ne le sont pas¹⁷.

Ainsi, les élèves ne bénéficient ni de la même qualité des infrastructures, ni des mêmes prestations sportives et d'encadrement, alors que la participation financière parentale est généralement identique.

¹⁷ La question de l'encadrement apparaît comme d'autant plus importante que selon les informations fournies par le DCS environ 60 % à 70 % des élèves participant aux camps de ski au CO seraient des débutants dans la pratique du ski.

Constat 4 : Dispositif de surveillance de la DGEO perfectible

La DGEO n'a pas mis en place un dispositif de surveillance global des camps de ski afin de s'assurer que les règles applicables¹⁸ sont mises en œuvre de manière appropriée dans les différents CO. À titre illustratif, il ressort des travaux de la Cour que :

- La fiche d'information de santé de l'élève n'est demandée qu'une seule fois en début d'année scolaire, et non pas systématiquement avant chaque camp ;
- Des dépenses non remboursables (achat d'alcool¹⁹), selon la liste des dépenses non autorisées par le DIP, figurent dans la comptabilité de camps de ski pour deux établissements ;
- La DGEO tolère la pratique de remboursement des dépenses engendrées lors des camps de ski dont le justificatif a été égaré, pour autant qu'elle concerne des dépenses liées aux élèves, qu'elle reste occasionnelle et qu'elle porte sur des montants peu élevés. Cette tolérance, n'est pas en conformité avec la directive sur l'octroi et le remboursement des frais en faveur des membres du personnel du DIP qui stipule qu'aucun remboursement ne sera effectué sans présentation des pièces justificatives originales, dont les justificatifs de dépenses²⁰.

La Cour observe, par ailleurs, que la comptabilité des camps de ski ne fait pas l'objet d'un contrôle régulier par la DGEO, contrairement à ce que prévoient les règlements²¹.

Enfin, la Cour note que le département ne dispose pas d'informations consolidées permettant notamment de récapituler aisément le nombre, le taux de participation des élèves et accompagnants, les activités réalisées ainsi que les éventuels accidents (avec le niveau de gravité) à la suite des camps de ski dispensés par les cycles d'orientation²².

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques de conformité et de contrôle** sont avérés, certaines dispositions n'étant pas respectées, notamment concernant le remboursement d'achat d'alcool ou de dépenses sans justificatifs. Ces remboursements sans justificatifs font que le **risque de fraude** ne peut pas être exclu.

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** tiennent aux faiblesses exposées dans le présent chapitre telles que l'absence d'objectifs stratégiques et de vision globale des camps de ski organisés par les CO.

¹⁸ Directive sur les sorties scolaires au CO, notes internes et autres règlements liés aux sorties scolaires (règlement de fonds, liste des dépenses non autorisées, etc.). Se référer au chapitre 4.2 pour plus de détails.

¹⁹ Il s'agit d'achats pour un montant cumulé de 506.9 F.

²⁰ Dans le cadre de ses vérifications, la Cour a observé un seul remboursement dans son échantillon pour un montant de 96 F, concernant des « boissons adultes », sur un échantillon de 10 camps de ski examinés pour l'année scolaire 2018/2019.

²¹ Le règlement du fonds « sorties scolaires subvention(s) communes et tiers » ainsi que celui relatif aux « sorties scolaires subvention(s) État » visant à gérer les différents fonds précisent que : « La direction financière de la DGEO s'assure au moins une fois par an et par sondage des rapports de fin d'année que les comptes sont gérés de manière conforme ».

²² Ces informations n'étant actuellement pas aisément disponibles, car hétérogènes et nécessitant donc une vérification auprès de chaque établissement, la Cour a renoncé à reconstituer cette vision globale pour l'année scolaire 2018/2019. Néanmoins, en cours d'audit, la directive relative aux sorties scolaires au CO a été modifiée en octobre 2019 et prévoit désormais que les accidents et maladies en cours de camp soient obligatoirement communiqués à la DGEO.

4.2. ORGANISATION DE LA DÉLIVRANCE DE LA PRESTATION

4.2.1. Contexte

Principes généraux

Le système de contrôle interne (SCI) est un « système de gestion » qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une organisation. Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF), il 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 ».

Il est communément admis qu'un des fondements d'un système de gestion efficace repose sur une documentation adaptée sur laquelle les collaborateurs peuvent s'appuyer pour effectuer leurs tâches. Cette documentation permet de faciliter la délivrance des prestations, par exemple en fournissant un guide pratique aux CO pour l'organisation des camps de ski.

Cadre documentaire concernant les camps de ski

Comme indiqué au chapitre 3.4, la DGEO a élaboré un cadre documentaire concernant l'organisation des sorties scolaires dont font partie les camps de ski. Cette documentation couvre notamment la question de la sécurité des camps de ski.

Concernant les aspects sécuritaires, le Bureau suisse de prévention des accidents (BPA) rappelle que : « Sensibiliser les enfants aux dangers qui les menacent est un élément important du travail pédagogique. L'initiation à la sécurité vise à poser les bases d'un comportement sûr qui portera ses fruits à l'âge adulte. Les élèves doivent être capables de distinguer à temps les situations dangereuses pour eux, pour les autres et savoir les éviter, les maîtriser ou les éliminer ».

4.2.2. Constats

Constat 5 : Une documentation éparse et imprécise

La DGEO a établi une documentation éparse et insuffisamment précise en matière d'organisation et d'encadrement des camps de ski au CO. De ce fait, certains établissements ont établi leurs propres pratiques et documentations complémentaires, ce qui conduit à des pratiques hétérogènes. Les exemples ci-après illustrent ce constat :

- Les directions des cycles d'orientation ne disposent pas d'un guide harmonisé qui décrit les principes sécuritaires à appliquer lors des camps de ski. Ainsi, la DGEO renvoie habituellement les CO, en cas de demande de leur part, au guide établi pour l'enseignement primaire. En pratique, peu d'établissements en font la demande, sans pour autant qu'ils aient établi des règles internes spécifiques ;
- Un guide pratique facilitant l'organisation des camps en mettant, entre autres, à disposition des modèles de documents standardisés clés n'a pas été établi. Ainsi, dans la pratique, chaque établissement établit sa propre documentation qui peut parfois s'avérer lacunaire.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les risques opérationnels et financiers découlent du cadre organisationnel hétérogène et inapproprié qui est applicable aux camps de ski.

4.3. COMPTABILITÉ ET GESTION FINANCIÈRE

4.3.1. Contexte

Principes généraux

Les bonnes pratiques veulent que la comptabilité et les états financiers permettent de fournir des informations sur la situation financière d'une entité ou d'un projet. À ce titre, l'article 18 de la LGAF indique que « les états financiers doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats ». Ces bonnes pratiques doivent ainsi être appliquées à l'administration cantonale ainsi qu'aux entités qui lui sont rattachées.

Tenue de la comptabilité des camps de ski

La directive sur les sorties scolaires au CO prévoit notamment que l'enseignant responsable du camp doit tenir la comptabilité de la sortie scolaire qu'il organise. Il a également la responsabilité d'établir un budget (prévision financière) qu'il doit soumettre à la direction de son établissement pour validation. Ce budget estime l'ensemble des dépenses (transport, logement, location de matériel, etc.) et revenus (subventions, financement des parents, etc.).

Une fois le camp de ski terminé, l'enseignant établit un décompte des dépenses et recettes et fournit l'ensemble des justificatifs. Ce décompte est ensuite transmis à la direction de l'établissement pour validation. Concernant les dépenses, la DGEO a élaboré une liste non exhaustive de celles qui ne peuvent pas être prises en charge, par exemple les achats d'alcool. Concernant les recettes, la DGEO indique que les sources de financement doivent être utilisées selon l'ordre ci-dessous :

- La subvention du canton de Genève ;
- La subvention d'une commune ou d'une autre entité publique ;
- La participation des parents (variable en fonction du type de camp et du degré scolaire de l'enfant) ;
- « L'autofinancement » produit par les élèves (n'excédera pas 20 % de la somme maximale qui peut être demandée aux parents pour la sortie).

Les parents peuvent demander à tout moment le décompte des dépenses et des recettes du camp de ski, et les élèves peuvent connaître l'utilisation qui a été faite de leur apport sous forme « d'autofinancement ».

Concernant les éventuels « bénéfiques », la DGEO indique que le solde non dépensé provenant du versement des parents doit leur être restitué à condition qu'il soit supérieur ou égal à 30 F par élève.

Le budget et la tenue de la comptabilité doivent être établis sur un formulaire ad hoc mis à disposition par la DGEO. Celui-ci comporte également le nombre d'élèves concernés, la destination et la validation formelle par la direction de l'établissement.

4.3.2. Constats

Constat 6 : Des principes comptables non respectés

Les travaux de la Cour font ressortir que la comptabilité des camps ne reflète pas toujours leur situation financière de manière fiable. En effet, la Cour observe que :

- Les revenus ne sont pas toujours comptabilisés en totalité. Par exemple, les revenus générés par les ventes de pâtisserie ou encore les subventions perçues de la part de jeunesse et sport ne figurent parfois pas dans la comptabilité des camps ;
- Un des camps de ski sous revue a supporté une partie des coûts d'autres camps de l'établissement afin que la participation parentale puisse être identique pour l'ensemble des destinations ;
- Un établissement a diminué la subvention cantonale dans la comptabilité d'un camp de ski afin de ne pas faire apparaître de résultat financier positif.

Ces pratiques ont pour conséquence de donner une image altérée des résultats financiers des camps concernés. Elles contribuent par ailleurs à augmenter la difficulté de connaître les budgets de manière fiable ainsi que le montant des bénéfices éventuels du camp de ski devant être restitué aux parents.

Constat 7 : Utilisation des subventions jeunesse et sport peu claire dans les CO

La Cour constate que les conditions d'utilisation des subventions issues de jeunesse et sport ne sont pas suffisamment connues et mises en œuvre dans les établissements²³ :

- La subvention versée par jeunesse et sport pour un camp en particulier est parfois comptabilisée dans un « pot commun » servant à équilibrer les budgets de l'ensemble des camps de l'établissement, qu'ils soient agréés jeunesse et sport ou non ;
- L'ordre d'utilisation des subventions jeunesse et sport n'est pas clairement défini et compris par les CO, contrairement aux autres sources de financement.

Ces pratiques n'incitent pas les enseignants à se certifier jeunesse et sport, prérequis pour obtenir une subvention de l'OFSPPO.

Constat 8 : Flux financiers sortant du périmètre de contrôle du DIP

Selon la directive sur les sorties scolaires du CO, l'utilisation du compte bancaire de l'établissement n'est pas obligatoire, mais recommandée pour l'organisation d'un camp de ski. Il en découle une situation hétérogène, certains CO recourant systématiquement au compte bancaire de l'établissement alors que d'autres ne l'utilisent pas. En effet, certains établissements acceptent le versement de la participation parentale de 300 F en argent comptant sans que cette somme soit ensuite reversée sur le compte bancaire de l'établissement. De plus, les revenus issus de « l'autofinancement » sont parfois gérés dans une caisse ad hoc privée de l'enseignant. Ainsi, certains flux financiers ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle approprié de la hiérarchie.

Constat 9 : Lacunes de communication en lien avec les subventions communales

La Cour constate que les règles d'utilisation des subventions communales n'ont pas fait l'objet de discussions suffisantes entre le DIP et les communes. Il en découle que certaines conditions liées à

²³ Lors de la rentrée 2018, le DIP a établi, en collaboration avec l'OFSPPO, un mode opératoire relatif à l'usage de la subvention jeunesse et sport. En cours d'audit, soit à la rentrée 2019, la DGEO a publié une nouvelle procédure afin de clarifier l'usage de cette subvention.

l'octroi de ces subventions sont difficiles à mettre en œuvre pour les CO, les communes les destinant généralement exclusivement à leurs habitants. Or, une classe de CO peut accueillir des élèves résidant dans des communes différentes. Dès lors, un respect strict de cette contrainte complexifierait substantiellement l'attribution des subventions communales aux budgets des camps de ski des CO.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** sont avérés et découlent des diverses pratiques comptables appliquées aux camps de ski.

Les **risques opérationnels et de conformité** tiennent aux contraintes découlant des conditions d'utilisation des subventions communales.

Le **risque de fraude** existe dès lors que la DGEO ou la direction des établissements ne peuvent réaliser aisément des contrôles sur les flux financiers en argent comptant.

5. Conclusion

La Cour tient à souligner la motivation et l'engagement des collaborateurs rencontrés dans le cadre de cet audit dans l'organisation des camps pour les élèves ainsi que la forte volonté du département et des établissements de faire perdurer ces sorties. Nonobstant ces éléments positifs, le rapport fait ressortir une absence de stratégie et de cadre suffisant qui engendre, entre autres, une disparité dans les prestations offertes. Dans les faits, il n'est pas aisé de trouver un juste équilibre entre un fonctionnement basé sur la confiance et la bonne volonté et, a contrario, un dispositif rigide qui démotiverait les enseignants et entraverait l'organisation des camps scolaires. Consciente de ces enjeux, la Cour propose des mesures qui tiennent compte du principe de proportionnalité et de l'autonomie de gestion dont bénéficient les CO.

Il appartient au DIP, compte tenu notamment du récent arrêt du TF et du présent rapport de la Cour, de se pencher sur la politique souhaitée en matière de sorties scolaires et donc de définir la raison d'être de ces sorties dans le cursus pédagogique des élèves, puis d'en établir le cadre. Cette réflexion stratégique est un prérequis à la mise en œuvre des recommandations opérationnelles touchant l'organisation et la gestion financière des camps. Il convient dès lors de se déterminer dans un premier temps sur la poursuite ou non des camps (recommandation 1). Ce n'est que si la réponse est positive que les autres recommandations feront sens. Enfin, la Cour tient à préciser que bien que ce rapport concerne les camps de ski, les questionnements et thématiques abordées peuvent s'appliquer de manière plus large à toute autre sortie scolaire.

Recommandation 1 (Constat 1) Définir une politique et établir les objectifs stratégiques

La Cour recommande au DIP de se prononcer sur le maintien ou non des camps de ski au CO. En cas de réponse positive, il conviendra de définir et de formaliser une politique en matière de sorties scolaires. Il s'agira premièrement de définir les objectifs pédagogiques en lien avec le Plan d'étude romand. Il conviendra ensuite de déterminer clairement les typologies de sorties qui doivent être maintenues et intégrées au programme pédagogique. Finalement, la Cour recommande d'établir les objectifs stratégiques y relatifs qui devront être mesurés et suivis afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la politique définie (tels que le taux de participation, le nombre de sorties scolaires, le niveau de formation du personnel encadrant).

Livrables attendus :

- Document formalisant la politique, les objectifs stratégiques (avec les indicateurs et valeurs cibles) ;
- Tableau de bord de la DGEO permettant de suivre la politique définie.

Recommandation 2 (Constat 2) Identifier les sources de financement

La Cour recommande au DIP d'effectuer les analyses permettant d'identifier les sources de financement alternatives compte tenu de l'arrêt du TF et de mesurer les besoins en ressources qu'engendrera l'application de la politique en matière de camps au CO (cf. recommandation 1). À cet effet, il s'agira de :

- Apprécier l'opportunité d'augmenter la limite de la part « d'autofinancement » des camps tolérée dans les revenus des camps ;
- Mesurer les coûts et bénéfices de recourir à des professionnels externes (école de ski) ou de former les enseignants, le personnel administratif et technique et les futurs enseignants aux certifications jeunesse et sport. Il conviendra notamment de tenir compte pour cette certification des revenus potentiels des subventions fédérales et des coûts de formation et remplacement des enseignants.

Livrable attendu : Document formalisant l'analyse.

Recommandation 3 (Constats 3 et 5) *Élaborer un guide pratique*

La Cour recommande de simplifier et de préciser le cadre documentaire existant. Il s'agira d'établir un guide pratique contenant l'ensemble des informations pertinentes afin d'en faciliter la lisibilité et les mises à jour. Ce guide devra définir les règles de gestion permettant de s'assurer que les prestations offertes aux élèves soient conformes aux objectifs définis et équivalentes d'un camp à l'autre. Il devra inclure les étapes clés à réaliser ainsi que les modèles de documents facilitant l'organisation des camps. De plus, la Cour suggère d'y faire figurer des exemples de prestations possibles comprenant notamment les destinations, hébergements, les animations et les transports en capitalisant notamment sur l'organisation des camps élaborée par l'OEJ pour l'enseignement primaire. En outre, il conviendra de s'inspirer des règles des fédérations professionnelles comme la Fédération internationale de ski (FIS), des directives de la Commission suisse pour la prévention des accidents sur les descentes pour sports de ski (SKUS) ainsi que des conseils du Bureau de prévention des accidents (BPA).

Une fois finalisé, ce guide pratique, facilitant l'organisation des camps, devra être présenté aux établissements afin d'en assurer son appropriation.

Livrable attendu : Guide pratique.

Recommandation 4 (Constat 4) *Instaurer un pilotage et une surveillance appropriés*

La Cour recommande à la DGEO de mettre en œuvre des contrôles périodiques et systématiques afin de s'assurer du respect des règles applicables par les CO pour l'organisation des camps de ski. Il s'agira également, afin de mesurer la bonne mise en œuvre de la stratégie définie, de spécifier les informations clés qui devront lui être communiquées, à quelle fréquence et selon quelles modalités. Il peut s'agir par exemple de rapports d'incidents, de conditions d'encadrement ou du taux de participation.

Livrables attendus :

- Document décrivant les contrôles à effectuer, par qui, selon quelle fréquence et à qui les résultats doivent être communiqués ;
- Document indiquant au CO les informations clés à établir et communiquer sur les camps ;
- Tableau de bord de la DGEO (en lien avec la recommandation 1)

Recommandation 5 (Constat 6) *Respecter les principes de droit comptable*

La Cour recommande à la DGEO de s'assurer que la comptabilisation des flux financiers en lien avec les camps respecte les principes comptables applicables. Les coûts et toutes les recettes devront être identifiés séparément et justifiés de manière appropriée pour chaque camp. Il conviendra notamment de prévoir :

- L'interdiction de la ventilation des charges et des revenus (vases communicants) afin d'éviter que certains camps financent les dépenses d'un autre camp ;
- L'obligation de consigner toutes les transactions en lien avec un camp dans une comptabilité auxiliaire ;
- Les modalités de traitement comptable du déficit éventuel d'un camp.

Livrable attendu : Document décrivant les contrôles à effectuer, par qui, selon quelles fréquences et à qui les résultats doivent être communiqués.

Recommandation 6 (Constat 7) Veiller à l'application des règles d'allocation des subventions jeunesse et sport

En cours d'audit, le DIP a mis en place une procédure pour cadrer les règles d'utilisation des subventions jeunesse et sport (rentrée 2019). Il s'agira pour la DGEO de l'inclure dans le guide pratique et de veiller à sa bonne mise en œuvre par les établissements (voir recommandation 5).

Livrable attendu : Guide pratique – chapitre « comptabilité et finances ».

Recommandation 7 (Constat 8) Rendre obligatoire l'utilisation du compte bancaire du CO

Au regard des problématiques de transparence et des risques de contrôles relevés au chapitre 4.1 (voir constats 3 et 4), la Cour recommande au DIP de rendre obligatoire, pour les enseignants, le versement sur le compte bancaire de l'établissement de tout revenu issu de « l'autofinancement » ou de toute somme résultant d'une participation parentale en fonction d'un seuil à fixer (100 F par exemple)

Livrable attendu : Guide pratique – chapitre « comptabilité et finances ».

Recommandation 8 (Constat 9) Revoir les conditions d'utilisation des subventions communales

La Cour recommande au DIP, une fois sa stratégie définie, de revoir avec les communes les modalités de subventionnement afin que celles-ci soient aisément applicables et qu'elles ne génèrent pas de surcoût administratif disproportionné.

Livrables attendus : Discussions avec les communes.

5.1.1. Observations de l'audit

Recommandation 1: acceptée refusée

Le secrétariat général du DIP a chargé la DGEO de constituer un groupe de travail. Ce groupe afin de proposer au département un plan de déclinaison des orientations politiques en matière de sorties scolaires à l'enseignement obligatoire, construit en lien étroit avec les établissements et soumis à la consultation des partenaires, en associant une évaluation des opportunités et des risques de la/des proposition-s formulée-s, ainsi que les analyses budgétaires y afférentes.

Les travaux déjà en cours et qui se clôtureront d'ici début 2020 doivent permettre de repositionner les sorties scolaires en regard des objectifs pédagogiques définis dans le cadre du plan d'études romand- PER et de ce fait de déterminer leur nature obligatoire ou non pour les élèves et subséquemment de leur financement par le DIP.

La pertinence de maintenir des activités de ski de piste au CO dans le cadre des camps sportifs sera examinée spécifiquement dans ce contexte et le département se déterminera sur la recommandation 1 au terme de cette analyse et de la décision retenue.

Dans le cadre de ses réflexions, le DIP prendra également en compte le risque de dissuader les enseignants d'organiser des camps, cette obligation ne figurant pas dans leur cahier des charges.

Recommandation 2: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, la direction générale de l'enseignement obligatoire travaillera à identifier les meilleures modalités pour l'autofinancement, tout en restant attentive au fait que l'autofinancement ne doit pas constituer une participation parentale déguisée et indirecte contraire à l'arrêt du TF, ni constituer une situation de risques financiers ou pour les élèves. La DGEO veillera aussi à conduire une analyse fine des modalités de financement alternatives et déterminera les plus performantes.

Recommandation 3: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, un guide transversal EO des mesures de sécurité pour les sorties à caractère sportif est en cours d'élaboration et sera introduit à la rentrée scolaire 2020.
En ce qui concerne le guide pratique l'objectif du DIP et de la DGEO sera véritablement de faciliter l'accès à l'information, par exemple en éditant une page Intranet dédiée qui intégrera toutes les informations utiles à l'organisation des camps de ski/neige au CO. Le DIP n'entend pas alourdir les procédures déjà en cours et freiner l'organisation, mais bien accompagner les établissements dans leur organisation.

Recommandation 4: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, la direction générale de l'enseignement obligatoire déterminera les indicateurs-clé utiles au pilotage de la prestation "camps ski/neige au CO" et définira les modalités de monitoring qui permettront de vérifier la bonne mise en œuvre de la prestation retenue par le département. À cette fin, elle définira un schéma de contrôle et de reporting à plusieurs niveaux (établissement, DGEO, DIP).

Recommandation 5: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, la direction générale de l'enseignement obligatoire entend préciser et/ou adapter les éléments suivants :

- les modalités à respecter en cas de camps déficitaires,
- la directive des sorties scolaires, les règlements de fonds et les principes comptables applicables,
- la définition formelle du camp sur le plan comptable, et ce, en lien avec la comptabilité auxiliaire attendue (notamment lors de camps impliquant plusieurs classes).

Recommandation 6: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, la direction générale de l'enseignement obligatoire renforcera l'information existante aux écoles en faisant figurer les principes d'utilisation des subventions J&S dans une page Intranet dédiée qui intégrera toutes les informations utiles à l'organisation des camps de ski/neige au CO. En outre, elle rappellera le cadre aux maîtres d'éducation physique et aux directions d'établissement lors des séances de rentrée, considérant que la directive sorties scolaires au CO, ainsi que la procédure P-I-DGEO-EO-SFA-08 et ses annexes, élaborées en collaboration étroite avec l'OFSPPO répondent aux règles d'allocation de la subvention J&S fixées par la Confédération.

Recommandation 7: acceptée refusée

En fonction de la décision qui sera prise par le DIP concernant les camps de ski au CO et sous réserve de l'acceptation de la recommandation 1, la direction générale de l'enseignement obligatoire rappellera l'obligation de privilégier l'usage du compte bancaire de l'école pour les participations parentales sauf cas particuliers à déterminer et instaurera l'obligation faite aux enseignants de faire transiter les montants supérieurs au seuil défini par le compte bancaire de l'établissement tant pour les participations qui lui sont remises par les parents que pour les espèces issues de l'autofinancement.

Recommandation 8: acceptée refusée

Le DIP explorera les évolutions possibles du processus de gestion des financements communaux. Sachant que, en ce qui concerne leur attribution et les montants y relatifs, des discussions entre le Canton et les communes sont en cours sur la répartition des compétences et charges entre les collectivités publiques.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Rapport No 155 - Audit de légalité et de gestion - Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 1 : Définir une politique et établir les objectifs stratégiques</p> <p>La Cour recommande au DIP de se prononcer sur le maintien ou non des camps de ski au CO. En cas de réponse positive, il conviendra de définir et de formaliser une politique en matière de sorties scolaires. Il s'agira premièrement de définir les objectifs pédagogiques en lien avec le Plan d'étude romand. Il conviendra ensuite de déterminer clairement les typologies de sorties qui doivent être maintenues et intégrées au programme pédagogique. Finalement, la Cour recommande d'établir les objectifs stratégiques y relatifs qui devront être mesurés et suivis afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la politique définie (tels que le taux de participation, le nombre de sorties scolaires, le niveau de formation du personnel encadrant).</p> <p>Livrables attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Document formalisant la politique, les objectifs stratégiques (avec les indicateurs et valeurs cibles) ; • Tableau de bord de la DGEO permettant de suivre la politique définie. 	2	DGEO	Au plus tard rentrée 2021	

24 Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

Rapport No 155 – Audit de légalité et de gestion – Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l’audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 2 : Identifier les sources de financement</p> <p>La Cour recommande au DIP d’effectuer les analyses permettant d’identifier les sources de financement alternatives compte tenu de l’arrêt du TF et de mesurer les besoins en ressources qu’engendrera l’application de la politique en matière de camps au CO (cf. recommandation 1). À cet effet, il s’agira de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apprécier l’opportunité d’augmenter la limite de la part « d’autofinancement » des camps tolérée dans les revenus des camps ; • Mesurer les coûts et bénéfices de recourir à des professionnels externes (école de ski) ou de former les enseignants, le personnel administratif et technique et les futurs enseignants aux certifications jeunesse et sport. Il conviendra notamment de tenir compte pour cette certification des revenus potentiels des subventions fédérales et des coûts de formation et remplacement des enseignants. <p>Livrable attendu : Document formalisant l’analyse.</p>	2	DGEO	Au plus tard rentrée 2021	

Rapport No 155 – Audit de légalité et de gestion – Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 3 : Élaborer un guide pratique</p> <p>La Cour recommande de simplifier et de préciser le cadre documentaire existant. Il s'agira d'établir un guide pratique contenant l'ensemble des informations pertinentes afin d'en faciliter la lisibilité et les mises à jour. Ce guide devra définir les règles de gestion permettant de s'assurer que les prestations offertes aux élèves soient conformes aux objectifs définis et équivalentes d'un camp à l'autre. Il devra inclure les étapes clés à réaliser ainsi que les modèles de documents facilitant l'organisation des camps. De plus, la Cour suggère d'y faire figurer des exemples de prestations possibles comprenant notamment les destinations, hébergements, les animations et les transports en capitalisant notamment sur l'organisation des camps élaborée par l'OEJ pour l'enseignement primaire. En outre, il conviendra de s'inspirer des règles des fédérations professionnelles comme la Fédération internationale de ski (FIS), des directives de la Commission suisse pour la prévention des accidents sur les descentes pour sports de ski (SKUS) ainsi que des conseils du Bureau de prévention des accidents (BPA).</p> <p>Une fois finalisé, ce guide pratique, facilitant l'organisation des camps, devra être présenté aux établissements afin d'en assurer son appropriation.</p> <p>Livrable attendu : Guide pratique.</p>	2	DGEO	Rentrée 2020 pour le guide des mesures de sécurité	Au plus tard rentrée 2021 pour les autres points

Rapport No 155 – Audit de légalité et de gestion – Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l’audité)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 4 : Instaurer un pilotage et une surveillance appropriés</p> <p>La Cour recommande à la DGEO de mettre en œuvre des contrôles périodiques et systématiques afin de s’assurer du respect des règles applicables par les CO pour l’organisation des camps de ski. Il s’agira également, afin de mesurer la bonne mise en œuvre de la stratégie définie, de spécifier les informations clés qui devront lui être communiquées, à quelle fréquence et selon quelles modalités. Il peut s’agir par exemple de rapports d’incidents, de conditions d’encadrement ou du taux de participation.</p> <p>Livrables attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Document décrivant les contrôles à effectuer, par qui, selon quelle fréquence et à qui les résultats doivent être communiqués ; • Document indiquant au CO les informations clés à établir et communiquer sur les camps ; • Tableau de bord de la DGEO (en lien avec la recommandation 1). 	2	DGEO	Au plus tard rentrée 2021	

Rapport No 155 – Audit de légalité et de gestion – Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 5 : Respecter les principes de droit comptable</p> <p>La Cour recommande à la DGEO de s'assurer que la comptabilisation des flux financiers en lien avec les camps respecte les principes comptables applicables. Les coûts et toutes les recettes devront être identifiés séparément et justifiés de manière appropriée pour chaque camp. Il conviendra notamment de prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'interdiction de la ventilation des charges et des revenus (vases communicants) afin d'éviter que certains camps financent les dépenses d'un autre camp ; • L'obligation de consigner toutes les transactions en lien avec un camp dans une comptabilité auxiliaire ; • Les modalités de traitement comptable du déficit éventuel d'un camp. <p>Livrable attendu: Document décrivant les contrôles à effectuer, par qui, selon quelles fréquences et à qui les résultats doivent être communiqués.</p>	2	DGEO	Au plus tard rentrée 2020	
<p>Recommandation n° 6 : Veiller à l'application des règles d'allocation des subventions jeunesse et sport</p> <p>En cours d'audit, le DIP a mis en place une procédure pour cadrer les règles d'utilisation des subventions jeunesse et sport (rentrée 2019). Il s'agira pour la DGEO de l'inclure dans le guide pratique et de veiller à sa bonne mise en œuvre par les établissements (voir recommandation 5).</p> <p>Livrable attendu: Guide pratique – chapitre « comptabilité et finances ».</p>	1	DGEO	Au plus tard rentrée 2021	

Rapport No 155 – Audit de légalité et de gestion – Camps de ski organisés par le DIP	Mise en place (selon indication de l’audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁴	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 7 : Rendre obligatoire l’utilisation du compte bancaire du CO</p> <p>Au regard des problématiques de transparence et des risques de contrôles relevés au chapitre 4.1 (voir constats 3 et 4), la Cour recommande au DIP de rendre obligatoire, pour les enseignants, le versement sur le compte bancaire de l’établissement de tout revenu issu de « l’autofinancement » ou de toute somme résultant d’une participation parentale en fonction d’un seuil à fixer (100 F par exemple)</p> <p>Livrable attendu : Guide pratique – chapitre « comptabilité et finances ».</p>	1	DGEO	Au plus tard rentrée 2021	
<p>Recommandation n° 8 : Revoir les conditions d’utilisation des subventions communales</p> <p>La Cour recommande au DIP, une fois sa stratégie définie, de revoir avec les communes les modalités de subventionnement afin que celles-ci soient aisément applicables et qu’elles ne génèrent pas de surcoût administratif disproportionné.</p>	1	DIP	Au plus tard rentrée 2021	

7. DIVERS

7.1. 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 entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité 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.

7.2. Remarques

L'audit a été terminé en octobre 2019. Le rapport complet a été transmis au DIP le 5 novembre 2019 pour observations. Les observations de l'audit ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 21 novembre 2019

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

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.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch

