

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°75

DÉCEMBRE 2013

**AUDIT DES PROCESSUS DE PAIEMENT AU SEIN DU
GROUPEMENT INTERCOMMUNAL POUR
L'ANIMATION PARASCOLAIRE (GIAP)**

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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État ou des communes.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

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

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

SYNTHESE

Le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) a sollicité l'intervention de la Cour pour une mission de contrôle de ses processus de paiement. Victime d'un détournement de fonds commis par une employée indélicat, il souhaitait en effet mener une réflexion de fond devant lui permettre d'améliorer ses processus de paiement.

Vu l'importance des montants en jeu au sein du GIAP (plus de 40 millions de F de budget), des risques d'image et de contrôle, la Cour a décidé d'entrer en matière en date du 4 février 2013.

L'audit a pour objectif d'identifier les éventuelles faiblesses de contrôle interne dans les processus de paiement du GIAP et de proposer des mesures correctives afin de couvrir adéquatement les risques inhérents.

Il convient de souligner les efforts déjà entrepris par le GIAP à la fois pour se doter d'un environnement de contrôle approprié à ce type d'organisation mais également en réaction à la fraude dont il a été victime. La Cour a relevé durant son audit l'existence d'un dispositif de contrôle interne permettant de limiter les risques d'erreurs ou de malveillance en lien avec le processus de décaissement.

Néanmoins, bien que la Cour n'ait pas identifié de risques majeurs, elle a mis en évidence quelques faiblesses pouvant fragiliser ce dispositif.

Sur le plan de l'**environnement général de contrôle**, la Cour a notamment constaté une absence de vision globale de la couverture des risques auxquels le GIAP doit faire face, ce qui ne permet pas de s'assurer que les contrôles mis en place couvrent réellement ces risques. Une matrice des risques détaillée devrait ainsi être établie et communiquée à l'ensemble des collaborateurs impliqués dans le système de contrôle interne.

En matière de **dépenses de personnel**, la Cour recommande de renforcer les contrôles liés à l'utilisation de l'application informatique Wingiap, dès lors que celle-ci est la principale source de données des salaires et qu'il s'agit du plus important poste de décaissement du GIAP.

Les **dépenses de frais généraux** (frais liés aux locaux ou frais informatiques par exemple) doivent également faire l'objet de contrôles mieux définis de manière à ce que la personne en charge de ceux-ci puisse s'assurer de l'adéquation entre le bien facturé, le bien commandé et la demande d'achat.

Enfin, la Cour a constaté une absence de formalisation et d'hétérogénéité des contrôles effectués sur le terrain pour les **dépenses en lien avec les prestations** (achat de goûters, de jeux, de matériel de bricolage par exemple). Elle recommande dès lors au GIAP d'établir une check-list énumérant les contrôles à effectuer par les responsables de secteur et de revoir la directive sur les autorisations d'achats afin qu'elle soit adaptée à l'activité réelle du terrain.

Par ailleurs, le **système de contrôle interne** (SCI) du processus de décaissement doit encore être complété et documenté pour atteindre le niveau 3 de maturité (SCI standardisé). Afin de tendre vers une plus grande efficacité et efficience du système de contrôle interne, les principes de base qui devront guider l'action du GIAP dans ce domaine sont les suivants :

- Des contrôles efficaces en lien avec les risques majeurs
- Des contrôles au plus proche des opérations
- Une séparation de fonctions adaptée à la taille de la structure
- Des « outils » de contrôle suffisants pour que le contrôle soit efficace
- La « preuve » que le contrôle a été réalisé correctement.

Eu égard à ces faiblesses, des axes d'amélioration sont proposés par les 13 recommandations émises par la Cour afin de renforcer le dispositif existant et limiter les risques d'erreur qui pourraient engendrer des décaissements non appropriés. Le risque de fraude, même s'il ne peut jamais être complètement écarté, s'en trouvera également réduit.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions, 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 effets. À cette fin, elle a invité le GIAP à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 8, 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.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive du GIAP et de l'ACG dans le cadre de cet audit, de même que leur adhésion aux 13 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le GIAP qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1. Mission et prestations du GIAP	11
3.1.1. Historique et bases légales	11
3.1.2. Mission et prestations	11
3.2. Organisation et fonctionnement du GIAP	12
3.2.1. Le fonctionnement du groupement	12
3.2.2. L'organisation du GIAP	12
3.2.3. Activités	14
3.2.4. Le financement	15
3.2.5. Outils	16
4. ANALYSE – PROCESSUS DE DÉCAISSEMENT	17
4.1. L'environnement général de contrôle	17
4.1.1. Contexte	17
4.1.2. Constats	19
4.1.3. Risques découlant des constats	20
4.1.4. Recommandations	20
4.1.5. <i>Observations de l'audit</i>	21
4.2. Dépenses de personnel	23
4.2.1. Contexte	23
4.2.2. Constats	24
4.2.3. Risques découlant des constats	25
4.2.4. Recommandations	25
4.2.5. <i>Observations de l'audit</i>	25
4.3. Dépenses de frais généraux	26
4.3.1. Contexte	26
4.3.2. Constats	27
4.3.3. Risques découlant des constats	27
4.3.4. Recommandations	28
4.3.5. <i>Observations de l'audit</i>	28
4.4. Dépenses en lien avec les prestations	29
4.4.1. Contexte	29
4.4.2. Constats	30
4.4.3. Risques découlant des constats	32
4.4.4. Recommandations	33
4.4.5. <i>Observations de l'audit</i>	35
4.5. Moyens de paiement	36
4.5.1. Contexte	36
4.5.2. Constats	37
4.5.3. Risques découlant des constats	37
4.5.4. Recommandations	37
4.5.5. <i>Observations de l'audit</i>	38
4.6. Le pilotage et le suivi des dépenses	39
4.6.1. Contexte	39
4.6.2. Constats	40
4.6.3. Risques découlant des constats	40
4.6.4. Recommandations	40
4.6.5. <i>Observations de l'audit</i>	41
5. CONCLUSION	42
5.1.1. <i>Observations de l'audit</i>	43
6. ANNEXES	45

7.	RECUEIL DES POINTS SOULEVÉS PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MÊMES THÈMES.....	46
8.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	47
9.	DIVERS.....	54
9.1.	Glossaire des risques	54
9.2.	Remerciements	56

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AS	Accueil de l'après-midi (activité surveillée)
CCP	Compte chèque postal
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
FI	Fonds intercommunal
GIAP	Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire
LAC	Loi sur l'administration des communes (B6 05)
LIP	Loi sur l'instruction publique (C1 10)
RHF	Ressources humaines et financières
RHT	Ressources humaines terrain
RS	Accueil du midi (restaurant scolaire)
RSE	Référent socio-éducatif
RSEC	Responsable de secteur
SIACG	Service intercommunal d'informatique
SCI	Système de contrôle interne
SSEJ	Service de santé de l'enfance et de la jeunesse

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 29 janvier 2013, la Cour a reçu une communication du directeur général et de la présidente du groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) relative aux détournements de fonds effectués par une employée indélicat. Le GIAP a en effet découvert, en janvier 2013, qu'une de ses employées avait détourné un montant de 1.3 million de francs entre 2007 et 2012 sur le compte destiné au financement d'activités d'animation.

Vu l'importance du montant du dommage et l'intérêt public à une bonne gestion des fonds publics, le GIAP a sollicité l'intervention de la Cour afin de procéder à un état des lieux de ses processus de paiements et, le cas échéant, proposer des mesures d'amélioration.

Dans le cadre de son analyse, la Cour a identifié les processus de paiement au sein du GIAP comme présentant des risques élevés, notamment en raison :

- du risque financier et de contrôle avéré suite à la découverte par le GIAP d'un détournement de fonds important portant sur plusieurs exercices comptables ;
- du risque financier découlant de l'enveloppe budgétaire importante affectée aux activités du GIAP (plus de 40 millions de F) ;
- du risque d'image découlant notamment des risques précédents.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

En date du 4 février 2013, la Cour a décidé d'entrer en matière considérant l'importance des risques relevés ci-dessus. L'audit a pour objectif d'identifier les éventuelles faiblesses de contrôle interne dans les processus de paiement du GIAP et de proposer des mesures correctives afin de couvrir adéquatement les risques inhérents.

L'analyse de la Cour ne porte en revanche pas sur le détournement de fonds qui fait l'objet d'une procédure pénale, le GIAP ayant déposé plainte pénale contre l'employée indélicat pour faux dans les titres, abus de confiance, voire gestion déloyale.

Dès la découverte de la fraude, le GIAP a pris des mesures correctives immédiates. L'employée a été suspendue d'activité et de traitement et a démissionné le lendemain de sa mise à pied. Le GIAP a mandaté une fiduciaire pour établir les faits, estimer le préjudice subi et déterminer le mode opératoire. Enfin, la gestion financière des prestations d'animation a été transférée au service financier de l'association des communes genevoises, qui gérait déjà tous les comptes du GIAP.

L'audit réalisé par la Cour sur le fonctionnement des processus de paiement porte sur la situation actuelle du GIAP et inclut ainsi dans son périmètre les mesures mises en œuvre après la découverte du détournement de fonds.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine, lors de ses investigations, l'ensemble des rapports d'audits effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des finances etc.) portant sur les mêmes thématiques. Dans le présent cas, la Cour a repris au chapitre 7 les recommandations de la mission réalisée par l'ICF en 2008 (rapport ICF 10-05) relatives à la problématique analysée.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 22 mars 2013 et le 27 novembre 2013 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens et des tests ciblés au sein du GIAP avec :

- le directeur général,
- le directeur opérationnel,
- la directrice adjointe responsable des ressources humaines et financières de l'association des communes genevoises (ACG) ainsi qu'une de ses collaboratrices,
- le directeur adjoint du domaine prestations ainsi qu'une de ses collaboratrices,
- le directeur adjoint responsable du domaine ressources humaines terrain ainsi que quatre de ses collaboratrices,
- un collaborateur du service intercommunal d'informatique (SIACG),
- trois responsables de secteur accompagnés de trois référents socio-éducatifs.

Comme prévu par la loi qui la régit, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, 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 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 :

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^{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.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

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 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 8 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 **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Mission et prestations du GIAP

3.1.1. Historique et bases légales

Le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) assure la gestion du parascolaire depuis 1994. L'arrêté du Conseil d'État du 24 août 1994 approuvant la création du GIAP lui confère le caractère de corporation de droit public.

L'organisation de l'accueil parascolaire est fixée dans la loi sur l'instruction publique (LIP). Le GIAP est défini comme un groupement (articles 28 à 33 LIP) auquel s'appliquent par analogie les articles 51 à 60 de la loi sur l'administration des communes (LAC). Les communes du canton de Genève se sont regroupées pour assurer en commun la gestion de l'animation parascolaire.

Historiquement, les activités parascolaires étaient prises en charge par un service du DIP (Département de l'instruction publique, de la culture et du sport), puis l'État a progressivement transféré cette charge vers les communes. À ce jour, 42 communes sont membres du GIAP. Seules les 3 communes de Cartigny, Laconnex et Soral ne sont pas membres.

3.1.2. Mission et prestations

Selon l'article 204 de la Constitution genevoise, l'État est responsable de l'accueil parascolaire qui doit être offert à tous les enfants qui suivent leur scolarité obligatoire dans l'enseignement public.

D'après l'article 30 de la LIP, le GIAP a une mission éducative complémentaire à celles de la famille, de l'école et des activités périscolaires en proposant des activités ludiques et de découverte aux enfants pour contribuer à leur développement personnel et favoriser leur intégration dans la société.

Le GIAP assure la prise en charge des élèves de l'enseignement primaire durant les jours scolaires exclusivement et pour les communes faisant partie du groupement.

Les prestations offertes par le GIAP concernent ainsi :

- l'accueil du midi de 11h30 à 13h30. Il s'agit d'encadrer les enfants pendant le repas au restaurant scolaire puis de proposer des activités ludiques pour les plus grands et la sieste pour les petits après le repas ;
- les activités surveillées après l'école de 16h à 18h qui consistent à fournir des goûters aux enfants et à leur proposer des ateliers de bricolage, des jeux, des activités sportives, etc. ;
- en cas de besoins collectifs et pour certaines communes qui en font la demande, l'accueil des enfants le matin de 7h à 8h avant l'école. L'heure est consacrée à la prise du petit-déjeuner et à un moment de détente.

La fourniture des repas de midi est de la responsabilité des communes et est gérée par celles-ci ou par les associations de cuisines et restaurants scolaires. Les locaux du parascolaire sont mis à disposition par les communes.

3.2. Organisation et fonctionnement du GIAP

3.2.1. Le fonctionnement du groupement

Les communes genevoises ont notamment constitué 4 groupements intercommunaux : l'Association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'information (SIACG), le centre intercommunal des déchets carnés (CIDEC) et le GIAP.

L'administration des groupements est assurée par l'ACG qui a pour rôle d'informer, de conseiller et de défendre les intérêts des communes auprès des pouvoirs publics et des organismes privés. L'ACG est un centre de coordination, de pilotage des projets et un support opérationnel au service des communes.

Certaines ressources sont partagées entre les groupements à des fins de rationalisation, à savoir :

- la direction générale pour toutes les décisions stratégiques et financières ;
- la direction ressources humaines et financières pour la tenue de la comptabilité jusqu'à la clôture, la gestion des budgets et les salaires ainsi que la facturation des débiteurs du GIAP (environ 45'000 factures par année) ;
- les locaux et la réception ;
- l'informatique.

Des contrats ont été conclus entre les groupements pour la refacturation des coûts et des prestations.

3.2.2. L'organisation du GIAP

Le GIAP est composé de personnel administratif et de personnel de terrain.

En 2013, le personnel administratif du GIAP est composé de 13 collaborateurs représentant 10.5 ETP. Il est dirigé par un directeur opérationnel, assisté d'une secrétaire de direction. Le personnel est réparti en deux domaines :

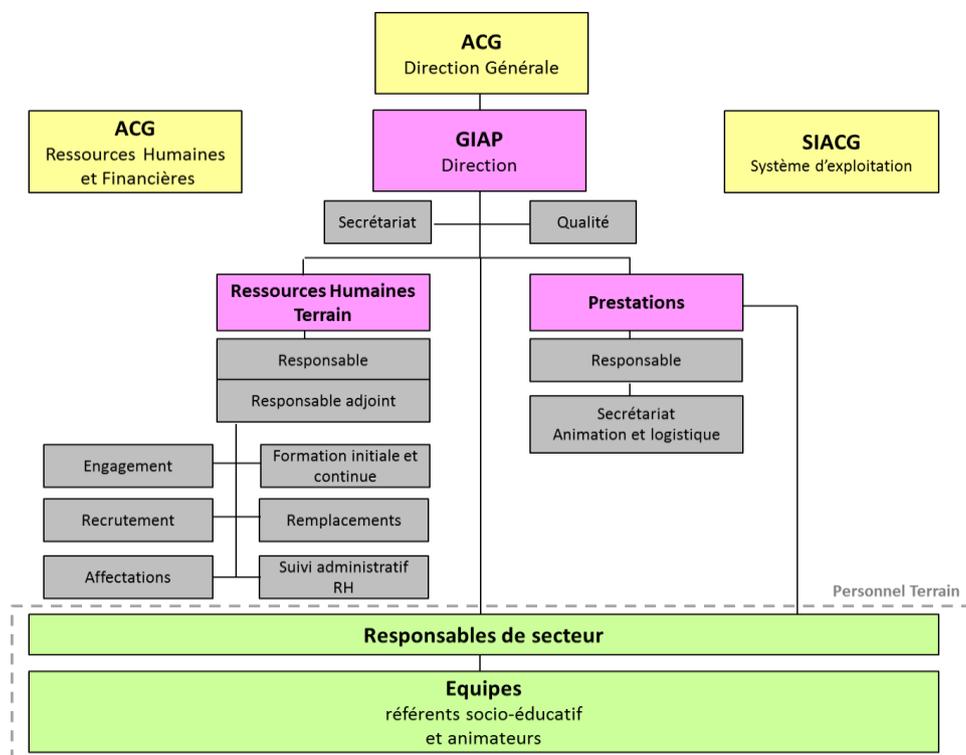
- le domaine Ressources Humaines Terrain (RHT), constitué de 8 collaborateurs, s'occupe principalement de recruter le personnel terrain, de l'affecter dans les lieux parascolaires, de gérer les remplacements des animateurs absents et des formations ;
- le domaine Prestations composé de 3 collaborateurs s'occupe de la gestion des prestations réalisées sur le terrain ainsi que des relations avec les partenaires (communes, restaurants scolaires, etc.).

Pour fournir ses prestations, le GIAP s'est organisé en lieux parascolaires. Depuis la rentrée 2013-2014, les enfants sont accueillis dans 136 lieux parascolaires répartis sur l'ensemble du canton. Les lieux parascolaires sont placés sous la responsabilité de 17 responsables de secteurs, qui s'appuient sur 80 référents socio-éducatifs et environ 1'000 animateurs parascolaires. Tous font partie du personnel de terrain :

- les responsables de secteur agissent en tant qu'agents de liaison entre les différentes équipes de leur secteur, les parents, les établissements scolaires, les communes et sont généralement localisés dans un établissement scolaire ou à la mairie d'une commune de leur secteur. Ils reportent hiérarchiquement aux directeurs adjoints des prestations et des ressources humaines terrain (RHT) ;
- le référent socio-éducatif (RSE) a pour objectif d'être le garant de la qualité de l'accueil des enfants, de leur bien-être et de leur sécurité. Au-delà de son rôle d'animateur, il est également en charge de certaines tâches administratives au sein de son lieu parascolaire, comme la tenue du compte postal ;
- les animateurs parascolaires s'occupent de l'accueil des enfants dans le respect des normes de sécurité. Ils préparent les goûters et proposent diverses activités de loisir et de développement aux enfants.

Les activités du terrain sont encadrées par l'administration du GIAP (ci-après dénommée le central).

Voir ci-dessous l'organigramme du GIAP :



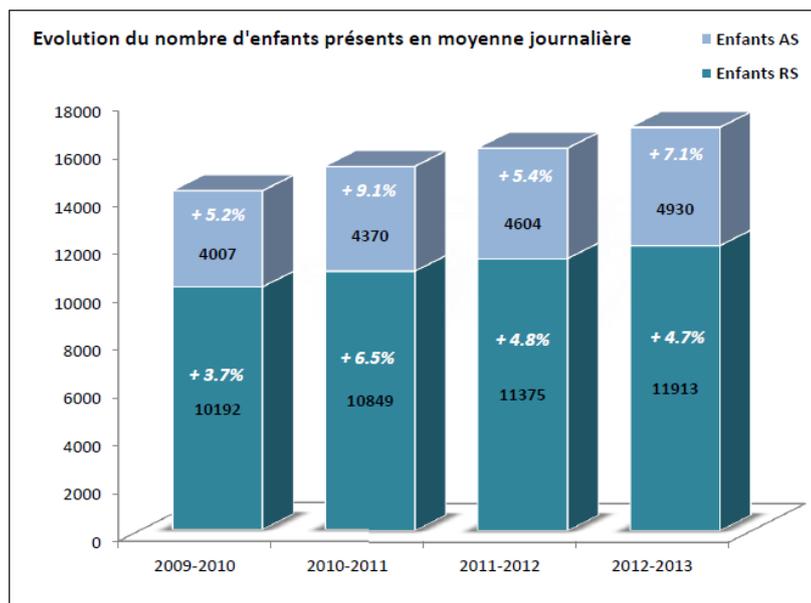
Source : regroupement de plusieurs organigrammes disponibles sur le site internet du GIAP

3.2.3. Activités

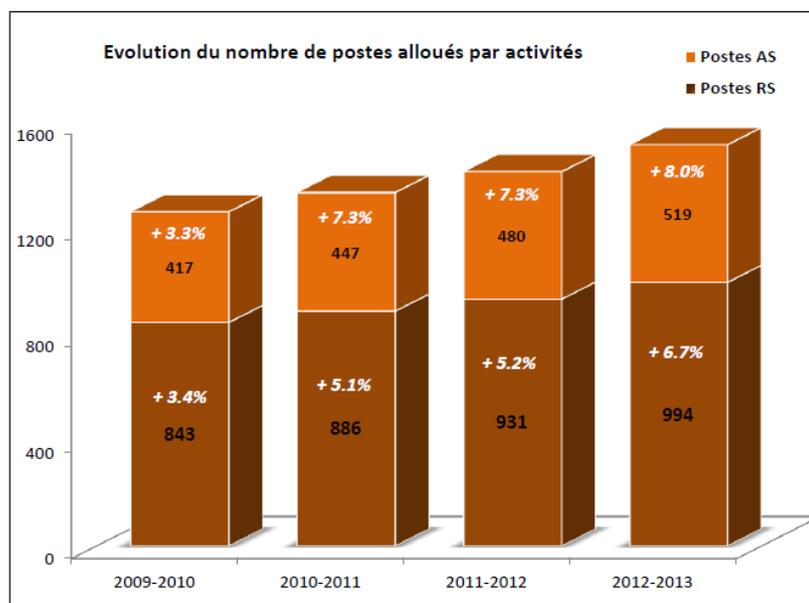
Sur l'année scolaire 2012-2013, le GIAP a accueilli une moyenne de 12'000 enfants le midi et de 5'000 enfants l'après-midi sur l'ensemble des lieux parascolaires. 65.5% des écoliers genevois de 4 à 12 ans sont inscrits au parascolaire alors qu'il y a 15 ans, la proportion était de seulement 38%.

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution croissante de l'activité du GIAP ces 4 dernières années :

- le nombre d'enfants accueillis le midi est passé de 10'192 à 11'913, soit une augmentation de 17% (augmentation annuelle moyenne de 5.3%) ;
- le nombre d'enfants accueillis le soir est passé de 4'007 à 4'930, soit une hausse de 23% (augmentation annuelle moyenne de 7.2%) ;
- le nombre de collaborateurs sur le terrain a suivi la même évolution pour atteindre 994 postes fixes d'animateurs le midi et 519 le soir sur l'année scolaire 2012-2013. Au-delà des postes fixes, le GIAP peut compter sur 172 collaborateurs non-permanents.



Source : site internet du GIAP



Source : site internet du GIAP

3.2.4. Le financement

Le GIAP en 2012 avait un budget de fonctionnement de 41 millions de francs financé par :

- les cotisations des communes membres pour 25.2 millions de francs. Le montant de la cotisation annuelle est fonction de la population de la commune et de la fréquentation parascolaire sur son territoire. Selon les statuts du GIAP, les contributions sont réparties à hauteur de 75% proportionnellement au nombre d'enfants accueillis et 25% proportionnellement au nombre d'habitants ;
- la participation du DIP à hauteur de 3.3 millions de francs ;
- la subvention du fonds intercommunal (FI) pour 5 millions de francs. Le FI participe au financement du GIAP pour amortir le désengagement progressif de l'État ;
- enfin, les parents contribuent à hauteur de 7.8 millions de francs. La participation financière demandée est adaptée à la situation de chaque famille et des rabais pouvant aller jusqu'à l'exonération totale peuvent être accordés. Aucun enfant n'est ainsi exclu en raison des ressources modestes de ses parents. L'encadrement du midi est facturé à 4 F et celui du soir à 6 F. Les restaurants scolaires facturent directement les parents.

Il est à noter que les locaux servant à l'accueil des enfants sont mis à disposition par les communes. De même certaines communes peuvent octroyer des subventions directes aux équipes parascolaires.

3.2.5. Outils

Wingiap

Wingiap est l'application métier utilisée par le service ressources humaines terrain (RHT). Il permet notamment de tenir à jour la liste des enfants inscrits, de planifier les animateurs et les remplacements.

Le GIAP va prochainement implémenter un progiciel de gestion des RH qui lui permettra de gérer l'entier des collaborateurs terrain et ainsi remplacer Wingiap dans cette fonction.

Giapomobil

Giapomobil est un terminal de type téléphone portable qui permet de communiquer la présence des enfants et du personnel de terrain à l'administration centrale. Chaque animateur dispose de son Giapomobil.

Tous les jours, l'application Wingiap envoie sur les terminaux Giapomobil la liste des enfants inscrits pour l'accueil du jour pour chaque groupe.

Chaque animateur est responsable d'annoncer la présence des enfants de son groupe. Cet outil permet d'identifier si des enfants inscrits ne se sont pas présentés et de prendre les mesures qui s'imposent. Les animateurs / RSE doivent également s'annoncer présents grâce à cet outil.

Opale

Opale est un progiciel de gestion intégrée qui est utilisé par le service ressources humaines et financières (RHF) de l'ACG pour la tenue de la comptabilité des groupements. Opale est composé de plusieurs modules, notamment : comptabilité générale ; comptabilité débiteurs ; comptabilité fournisseurs ; salaires, etc.

Opale et Wingiap sont interfacés hebdomadairement afin que les données, notamment celles nécessaires pour le paiement des salaires, soient toujours à jour.

Optimiso

L'outil Optimiso est utilisé pour documenter les processus du GIAP. Cet outil regroupe l'ensemble de la documentation supportant les activités du groupement.

Optimiso est un logiciel de modélisation de l'organisation et de gestion documentaire. Il permet de décrire l'organisation interne, de gérer toute la documentation (processus, procédures, instructions, etc.) et de la communiquer aux collaborateurs.

4. ANALYSE – PROCESSUS DE DÉCAISSEMENT

Les flux financiers de décaissement sont différenciés en fonction de la nature de la dépense et de l'organisation interne du GIAP. Ainsi certains paiements sont effectués par l'administration centrale, comme par exemple les salaires, et d'autres paiements sont effectués directement par le personnel de terrain, comme l'achat des goûters et du matériel d'animation.

Les dépenses du GIAP pour l'année 2012 se répartissent comme suit : 34.6 millions en frais de personnel, 2.6 millions en frais de participation aux repas des animateurs et des enfants, 2.5 millions en frais généraux et 0.9 millions en frais de goûters et d'animation.

Afin de s'assurer de la correcte maîtrise du processus de décaissement au sein du GIAP, l'analyse de la Cour a porté sur :

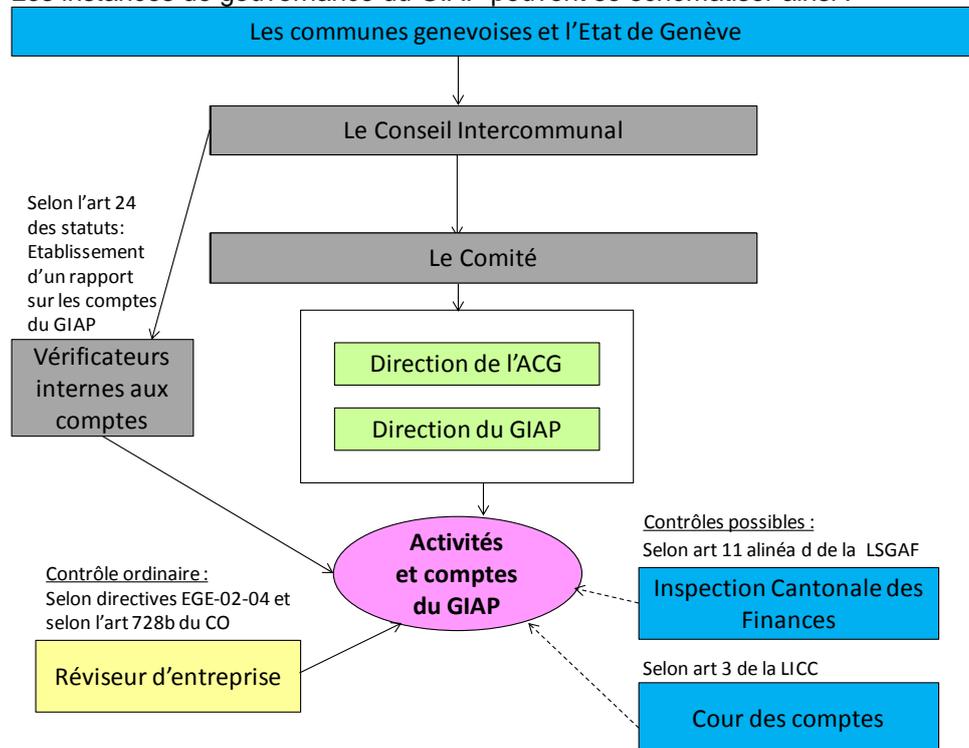
- l'environnement général de contrôle ;
- les autorisations des dépenses de personnel ;
- les autorisations des dépenses de frais généraux ;
- les autorisations des dépenses en lien avec les prestations ;
- les moyens de paiements ;
- le pilotage et le suivi des dépenses.

4.1. L'environnement général de contrôle

4.1.1. Contexte

Les instances de gouvernance du GIAP

Les instances de gouvernance du GIAP peuvent se schématiser ainsi :



Source : Cour des comptes

Les organes du groupement sont définis à l'article 31 LIP et dans les statuts du GIAP. Il s'agit du Conseil, du Comité et de la Direction.

Le Conseil est l'organe suprême du groupement, responsable de sa politique générale. Il est notamment en charge d'adopter les budgets, d'approuver les comptes, de fixer les montants des cotisations et d'élire le Comité. Il se réunit au minimum une fois par année en assemblée ordinaire et est composé des représentants des communes membres. L'État de Genève est représenté par le conseiller d'État en charge du DIP et de 4 personnes désignées par le Conseil d'État.

Le Comité est responsable de la gestion administrative et financière du groupement ainsi que du maintien de la qualité de la prise en charge sur le plan éducatif. Il se réunit environ tous les deux mois afin de prendre toutes les mesures propres à assurer le bon fonctionnement du groupement. Il est élu pour 4 ans et est composé de 9 membres : la Ville de Genève a droit à 3 sièges, l'État à 3 sièges, l'ensemble des communes de plus de 15'000 habitants à 2 sièges et les communes de moins de 15'000 habitants à 1 siège.

La direction du GIAP est assurée par le directeur général de l'ACG. Il s'appuie sur un comité de direction composé du directeur opérationnel, des 2 directeurs adjoints des domaines RHT et prestations ainsi que d'un collaborateur du domaine RHT. Il se réunit 1 à 2 fois par mois pour traiter des problématiques opérationnelles, comme par exemple les locaux, les équipements, les situations RH particulières etc. Le comité de direction est également chargé de relayer la stratégie du groupement aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

Au-delà de ces trois organes, d'autres acteurs interagissent avec le GIAP afin de veiller à son bon fonctionnement. Il s'agit notamment des vérificateurs internes et de l'organe de révision.

Les vérificateurs internes aux comptes sont deux membres du Conseil, désignés par celui-ci pour établir selon l'article 24 des statuts du GIAP un rapport écrit à destination du Conseil. Les vérificateurs effectuent un « contrôle de gestion » pendant la période d'été et soumettent leur rapport au Conseil lors de l'assemblée ordinaire de septembre.

Les états financiers du GIAP sont soumis à un contrôle ordinaire des comptes effectué par un réviseur externe agréé en qualité d'expert-réviseur. En effet, selon la directive EGE-02-04 sur la présentation et la révision des états financiers, toute entité qui bénéficie de plus de CHF 200'000 de subventions annuelles de la part de l'État doit se soumettre à un contrôle ordinaire. L'organe de révision selon l'article 728a du code des obligations vérifie si les comptes annuels sont conformes aux dispositions légales, aux statuts et au cadre de référence choisi¹ et il vérifie s'il existe un système de contrôle interne relatif aux processus qui garantissent une tenue régulière de la comptabilité et un rapport financier adéquat.

La structure organisationnelle du GIAP

La gouvernance du GIAP ne se limite pas à ses acteurs mais désigne également l'ensemble des mesures, des procédures et des règles qui permettent d'assurer son bon fonctionnement et son contrôle ainsi que la manière dont ces éléments sont organisés. La structure opérationnelle du GIAP permet une hiérarchisation et une délégation des pouvoirs et des responsabilités en vue de l'atteinte des objectifs institutionnels du GIAP. Le GIAP a défini son organisation de manière à

¹ La directive EGE-02-04 impose l'utilisation des normes comptables Swiss GAAP RPC.

ce que les rôles de chacun soient bien définis, avec d'un côté le domaine RHT et de l'autre le domaine prestations avec à la tête de chacun un directeur adjoint. De plus, il existe des descriptifs de fonctions précis pour chacun des postes exercés au sein du GIAP avec la définition des responsabilités, le but du poste ainsi que les supérieurs hiérarchiques et les subordonnés.

L'évaluation des risques et la démarche de contrôle interne

Le GIAP a mis en place un système de contrôle interne conformément au Code des obligations et à l'art 1 de la LSGAF (Loi sur la surveillance et la gestion administrative et financière).

Le GIAP a défini ses objectifs institutionnels, les facteurs clés de succès et les risques y relatifs dans l'outil Optimiso.

Les risques opérationnels en lien avec les prestations délivrées et avec la gestion interne du GIAP sont inclus dans les processus formalisés dans Optimiso. Les procédures en lien avec ces risques (par exemple : procédure concernant la fréquentation irrégulière des enfants au parascolaire, procédure pour l'affectation du personnel d'encadrement etc.) sont également incluses dans l'outil.

Les risques financiers sont présentés dans la matrice des risques du service RHF de l'ACG et les contrôles du SCI financier sont documentés dans un fichier de synthèse en dehors d'Optimiso. Le GIAP a formalisé son système de contrôle interne dans le manuel de Management Qualité. Le système de management de la qualité du GIAP est certifié ISO 9001.

4.1.2. Constats

- **Constat 1 : Absence d'une charte éthique**

Il est mentionné dans les références institutionnelles du GIAP datant de septembre 2013 que « le personnel d'encadrement du GIAP entretient avec ses collègues et les autres professionnels des rapports empreints de respect, de confiance et d'intégrité ». Les descriptifs de fonction reprennent de manière concrète les principes et règles à suivre, par exemple : la diligence dans l'accomplissement de son devoir, le respect de l'intérêt du GIAP etc.

Cependant, le GIAP ne dispose pas d'une charte éthique en tant que document institutionnel qui serait remis et signé par l'ensemble du personnel.

- **Constat 2 : Une approche risque et contrôle insuffisamment formalisée**

Les risques et le système de contrôle interne du GIAP ont été formalisés dans plusieurs documents. Cependant, la Cour a constaté, sur la base de la documentation existante, qu'il est difficile d'avoir une vision globale de la couverture des risques auxquels le GIAP doit faire face (opérationnels, financiers, d'image etc.) et de s'assurer que les contrôles mis en place couvrent réellement ces risques. A titre d'exemple :

- les responsabilités en matière de contrôle ne sont pas suffisamment précisées, notamment entre l'ACG et le GIAP ;
- le risque de fraude n'a pas été identifié et évalué par le GIAP ;

- les risques ne sont pas systématiquement mis en lien avec les contrôles mis en place pour les couvrir. Par exemple, la matrice des contrôles du SCI financier ne reprend pas clairement le risque, l'objectif du contrôle, la description du contrôle et sa matérialisation.
- **Constat 3 : Manque de précision sur le rôle et les tâches des vérificateurs internes en matière de contrôle**

Selon l'article 24 des statuts du GIAP, les vérificateurs internes établissent un rapport écrit qu'ils soumettent au Conseil à la fin de chaque exercice. Le rapport indique que les vérificateurs ont procédé à un contrôle de gestion du GIAP et reprend en détail le contenu de certains postes des états financiers.

La Cour constate que le rôle et les tâches des vérificateurs internes ne sont pas décrits dans les statuts et que ces derniers ne disposent pas d'un cahier des charges décrivant les contrôles à effectuer.

Le rapport fait état de quelques écarts par rapport au budget. Cependant, tous les postes ne sont pas rapprochés du budget. De même, les vérificateurs demandent « à l'assemblée générale d'approuver les comptes du GIAP ». Or, les états financiers du GIAP sont soumis à la révision d'experts-réviseurs agréés et leur rapport demande déjà l'approbation des comptes annuels.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, de contrôle et de fraude** tiennent au fait que le système de contrôle interne tel que défini ne permet pas d'avoir l'assurance que tous les risques sont réellement couverts.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 [cf. constat 1]

La Cour recommande au GIAP d'établir un document institutionnel tel qu'une charte éthique ou un code de déontologie définissant les valeurs essentielles du GIAP (éthique, intégrité, etc).

Une charte éthique exprime les engagements de la direction et des collaborateurs. Il s'agit de principes fondamentaux tels que l'exemplarité de la direction, la loyauté et l'honnêteté, le respect des autres à mettre en œuvre par l'ensemble du personnel.

Pour que l'ensemble de la direction et des collaborateurs appliquent au quotidien les principes cette charte, ils doivent en avoir une bonne compréhension. Le contenu doit ainsi être clair et une formalisation par écrit est nécessaire.

Un document signé individuellement par chaque collaborateur permet une plus grande prise de conscience et une meilleure responsabilisation des collaborateurs sur les thématiques d'éthique et d'intégrité.

Recommandation 2 [cf. constat 2]

La Cour recommande au GIAP de compléter la matrice des risques en incluant l'intégralité des risques majeurs auxquels le GIAP doit faire face, tels que : les risques opérationnels, les risques d'image associés, les risques financiers et le risque de fraude.

Il s'agira ensuite, pour chaque risque identifié, de faire le lien avec les contrôles internes. Chaque risque doit être associé aux contrôles mis en place au sein du GIAP pour le couvrir et la description des contrôles doit être suffisamment précise (objectif du contrôle, description, fréquence, formalisation et personne responsable du contrôle).

Il conviendra de bien définir les responsabilités de chaque type de collaborateur et, dans ce cadre, de préciser le rôle joué par le GIAP et par l'ACG.

Cette matrice devra être communiquée à l'ensemble des collaborateurs impliqués dans le système de contrôle interne afin de les responsabiliser face à leurs contrôles et aux objectifs à atteindre.

Recommandation 3 [cf. constat 2]

Le GIAP est également invité à revoir de manière annuelle sa matrice des risques et des contrôles afin de s'assurer de la pertinence des contrôles mis en place et de les adapter si besoin.

Recommandation 4 [cf. constat 3]

La Cour recommande au GIAP d'établir un cahier des charges des vérificateurs internes afin que leur rôle soit défini de façon précise.

Le cahier des charges devrait être orienté vers un contrôle budgétaire plus fort et vers la vérification de la couverture des risques identifiés par le GIAP et la performance des contrôles qui y sont associés. Ceci afin d'éviter un doublon entre le rôle de l'organe de révision et le rôle des réviseurs internes.

Cela devra s'intégrer dans le dispositif global de couverture des risques (cf. recommandation 2).

4.1.5. Observations de l'audit

Recommandation 1

Le GIAP fait sienne la recommandation de la Cour et établira une telle charte éthique en complément des documents existants (mentionnés dans le constat n°1).

Recommandation 2

Le GIAP complétera son système de contrôle interne (ci-après SCI) dans le sens des préconisations de la Cour. Cela étant, il tient à rappeler que, dès la découverte du détournement, des mesures correctives ont été mises en place.

Recommandation 3

Cette révision périodique sera intégrée à notre système qualité.

Recommandation 4

Le contrôle de gestion constitue déjà la mission des vérificateurs internes (magistrats communaux) qui disposent pour ce faire de toutes les informations nécessaires. Toutefois, une lettre de mission prévoyant de façon plus précise leur rôle sera soumise à l'Assemblée Générale.

La vérification du SCI incombera prioritairement aux contrôleurs externes (fiduciaire) dont le mandat sera étendu dans ce but.

4.2. Dépenses de personnel

4.2.1. Contexte

Les dépenses de personnel administratif

Les salaires du personnel administratif sont déterminés dans les contrats de travail respectifs de chaque employé et tiennent compte de l'échelle des traitements (celle de la Ville de Genève), des annuités et d'éventuels frais forfaitaires.

Une liste commune des salaires du personnel administratif de l'ACG, du GIAP et du SIACG est soumise chaque année pour validation au directeur général et aux présidents des trois groupements pour validation. Cette liste indique pour chaque employé : la fonction occupée, le taux d'activité, la classe salariale de l'année en cours, les annuités de l'année en cours et l'évolution prévue pour l'année suivante. Toutes ces informations permettent de définir le salaire brut de chaque employé.

A noter que le personnel administratif du GIAP est sous contrat de travail avec l'ACG qui précise l'affectation au GIAP. Dès lors, les salaires du personnel administratif sont versés par l'ACG, puis refacturés en fin d'année au GIAP.

Les dépenses du personnel de terrain permanent

Le personnel permanent est au bénéfice d'un contrat de travail à durée indéterminée et est rémunéré au mois. Il se compose d'animateurs, de référents sociaux-éducatifs et de responsables de secteurs. Les éléments de rémunération du personnel permanent sont principalement fixes et ressortent de la lettre d'engagement qui précise l'échelle de traitement (inspirée de celle de l'État de Genève) ainsi que les annuités. Ces éléments ainsi que le taux d'activité et le lieu d'affectation sont saisis dans l'application métier Wingiap. Les coordonnées bancaires des employés sont saisis dans Opale afin de générer les paiements.

Les éléments de rémunération pour cette catégorie de personnel étant pour la plupart fixes, le paiement des salaires s'effectue de façon mécanique.

Sur la base des informations communiquées par le service RHT, le service des ressources humaines et financières (RHF) met à jour l'ensemble des mouvements de personnel dans Opale, tels que notamment les changements de taux d'activité, les engagements et les départs.

Les heures supplémentaires effectuées sont le principal élément variable de la paie pour le personnel permanent. Toute heure supplémentaire doit être demandée à l'avance par le responsable de secteur au responsable du domaine prestations. Le directeur opérationnel du GIAP doit également valider cette demande. Le paiement des heures supplémentaire n'est effectué qu'après confirmation du responsable de secteur qu'elles ont effectivement été réalisées.

Ces heures ainsi que les heures de formation et les absences sont saisis manuellement dans Wingiap par le service RHT.

Les dépenses du personnel de terrain non-permanent

Le personnel non-permanent se compose de suppléants et de remplaçants. Leur rémunération est variable et repose sur les heures effectives travaillées.

Les suppléants sont au bénéfice d'un contrat de travail temporaire d'une durée maximale d'un an. Le nombre d'heures travaillées par un suppléant est défini par le taux d'activité mentionné dans le contrat.

Les remplaçants ne travaillent que sur contrat oral lorsque le service remplacement (RHT) les contacte pour combler l'absence d'un animateur permanent ou suppléant.

La présence effective des collaborateurs sur le terrain est renseignée dans Giapomobil. Ces données sont remontées en fin de journée dans Wingiap pour contrôle avec les heures prévues ou annoncées. Le système compare les données issues de l'agenda Wingiap avec celles de Giapomobil et génère une liste d'écarts. Les écarts sont analysés et traités par le service remplacement et le responsable de secteur concerné.

Paiement des salaires via Opale

Les informations Wingiap validées sont ensuite transmises par interface à Opale pour paiement des salaires. Avant le paiement des salaires, une collaboratrice du service RHF effectue un contrôle au niveau des montants totaux et des heures transférées, dans le but de s'assurer que le transfert de données n'a pas été corrompu.

Le service RHF effectue également une analyse mensuelle des heures travaillées et les compare avec celles du mois précédent et avec le budget, tout en tenant compte des jours travaillés. Il s'agit d'un contrôle de cohérence et de plausibilité.

4.2.2. Constats

- **Constat 4 : Contrôles autour de Wingiap à renforcer**

Wingiap est la principale source de données des salaires, qui représente le plus important poste de décaissement du GIAP. La qualité de ces informations repose à la fois sur les droits d'accès octroyés aux collaborateurs accédant à l'application et sur les contrôles effectués quant aux données saisies manuellement.

Or, la Cour a constaté que :

- l'ensemble des collaborateurs du service RHT peuvent saisir et modifier manuellement les données de Wingiap en lien avec les heures travaillées ;
- les mêmes personnes peuvent à la fois faire les saisies initiales et les corrections demandées par le responsable de secteur.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le risque de **contrôle** tient au fait que des actions pourraient être effectuées par des personnes non-autorisées.

Le risque **financier** tient au fait que le GIAP est susceptible de payer des heures qui n'ont pas été effectuées.

Le risque de **fraude** tient au fait que la séparation de fonction dans les activités de contrôle n'est pas adéquate, de sorte que le service remplacement pourrait forcer les modifications et ainsi faire payer des heures non effectuées.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 5 [cf. constat 4]

La Cour recommande au GIAP de renforcer les contrôles autour de l'application Wingiap, notamment en veillant à une séparation adéquate des tâches.

La Cour recommande au GIAP de :

- désactiver les profils des collaborateurs dès le moment où ces derniers quittent l'organisation ;
- effectuer une revue périodique des droits d'accès à l'application Wingiap de façon à s'assurer que ces derniers sont en adéquation avec la fonction exercée.

4.2.5. Observations de l'audit

Recommandation 5

Le futur Progiciel de gestion des Ressources Humaines qui est en cours d'acquisition offrira des fonctionnalités en adéquation avec cette recommandation de la Cour.

De plus, un contrôle par échantillonnage est d'ores et déjà effectué par le service RHF. Ce contrôle sera documenté dans le SCI.

4.3. Dépenses de frais généraux

4.3.1. Contexte

Les ressources partagées entre les groupements

Compte tenu de l'organisation structurelle et à des fins de rationalisation, certaines ressources sont partagées entre les trois groupements, à savoir :

- les frais liés aux locaux. Ils sont encourus par l'ACG qui refacture ensuite les coûts au GIAP et au SIACG en fin d'année à raison d'un tiers par entité ;
- les frais de gestion administrative de l'ACG. L'ACG a conclu un contrat avec le GIAP pour la refacturation des frais de gestion administrative. Le contrat prévoit une indemnisation forfaitaire en faveur de l'ACG de 1.75% du total des charges budgétisées du GIAP et a été signé pour le GIAP par le directeur général et le président ;
- les frais informatiques. Le SIACG a également conclu un contrat avec le GIAP pour la facturation de ses prestations d'assistance informatique, la mise à disposition des infrastructures et les frais de maintenance du logiciel Wingiap. Le contrat a été signé par le directeur général et le président du GIAP.

Ces frais sont facturés annuellement après validation par la direction générale, le Comité et le Conseil.

Les acquisitions de biens et services

Le collaborateur qui identifie un besoin fait une demande auprès de son supérieur hiérarchique qui doit la valider. Concernant l'achat de mobilier et de matériel informatique, la demande s'effectue via un formulaire de commande. Une fois la demande approuvée, le collaborateur est responsable d'effectuer plusieurs appels d'offres et de choisir le meilleur fournisseur. Le collaborateur est alors en charge de passer la commande et d'effectuer son suivi. Il s'assure que :

- le bien a été livré ou la prestation rendue conformément à la commande ;
- la facture correspond à la commande et à la livraison ;
- la commande est attachée à la facture avant transmission à son supérieur hiérarchique et au service RHF.

La facture est ensuite validée par le supérieur hiérarchique, la direction opérationnelle, le service RHF et la direction générale. Le paiement n'est effectué qu'après toutes ces validations.

4.3.2. Constats

- **Constat 5 : Formalisation de l'autorisation d'achat perfectible**

Une succession de contrôles est effectuée lors de l'achat d'un bien ou d'un service. Toutefois, il ressort des tests effectués par la Cour des difficultés à retracer l'autorisation de l'achat, même pour des montants de plusieurs milliers de francs. En effet :

- l'autorisation d'achat n'est pas systématiquement matérialisée, à l'exception des formulaires utilisés pour l'achat de mobilier et de matériel informatique ;
- la commande n'est pas systématiquement conservée avec la facture ;
- plusieurs commandes correspondant à des biens achetés n'ont pas pu être fournies à la Cour.

De plus, les contrôles jugés clés par la direction générale interviennent au moment de la réception de la facture, après que l'achat a déjà été effectué.

Par ailleurs, le service RHF ainsi que la direction générale ne possèdent pas, lors de leur contrôle, les pièces justificatives de l'achat.

- **Constat 6 : Cumul de fonctions dans les accès au logiciel comptable Opale**

La Cour a noté des cumuls de fonctions au niveau des accès aux logiciels comptables. Sans avoir fait un audit complet sur la gestion des droits d'accès, la Cour a relevé que deux collaborateurs du service RHF ont de par leur fonction des accès étendus à tous les modules du logiciel et pourraient ainsi modifier les coordonnées bancaires d'un fournisseur puis saisir et valider un paiement. De plus, un collaborateur du service RHT a des accès en création et modification dans le module débiteurs alors que cela n'est pas justifié par sa fonction.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le risque de **contrôle** tient au fait que les actions pourraient être effectuées par des personnes non autorisées. De même, la non-formalisation des demandes d'achat et la non-conservation systématique des commandes ne permettent pas de s'assurer de l'adéquation entre le bien facturé, le bien commandé et la demande d'achat.

Le risque de **fraude** tient au fait que la séparation de fonctions n'est pas adéquate au niveau des droits d'accès à l'application comptable Opale et qu'un collaborateur pourrait modifier des adresses de paiement et ainsi détourner des fonds.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 6 [cf. constat 5]

La Cour invite le GIAP à revoir la cohérence et la formalisation des contrôles en lien avec le processus d'achat, et ce à tous les niveaux hiérarchiques. Il est en effet important que :

- les contrôles clés soient définis au bon niveau en tenant compte éventuellement d'un seuil de matérialité ;
- les informations utiles au contrôle soient disponibles (commande) ;
- les personnes en charge du contrôle se sentent responsabilisées.

Le GIAP ayant un projet d'implémentation d'une GED (gestion électronique des documents), il devra tenir compte de ces éléments lors de la mise en place de cette application.

Recommandation 7 [cf. constat 6]

La Cour recommande au service RHF d'étudier la faisabilité d'une séparation des tâches au niveau des droits d'accès au logiciel comptable Opale, de sorte qu'un collaborateur ne puisse pas effectuer seul des opérations à risque telles que saisir des paiements et modifier des adresses de paiement dans les modules fournisseurs. Dans le cas où une séparation stricte des fonctions ne peut être envisagée, étant donné la taille de la structure, des contrôles compensatoires devront être mis en œuvre afin de couvrir les risques liés au cumul de fonctions.

Il devra s'agir, entre autres, de vérifier périodiquement :

- si les modifications réalisées dans la base fournisseurs (et notamment les coordonnées bancaires) l'ont bien été sur la base de documents sources ;
- que les coordonnées des fournisseurs sont bien différentes des coordonnées des collaborateurs.

4.3.5. Observations de l'audit

Recommandation 6

Le SCI sera développé dans le sens de la recommandation de la Cour, de façon à améliorer encore la situation actuelle tout en veillant à respecter la proportionnalité des mesures introduites.

Recommandation 7

S'agissant de l'identité des fournisseurs, elle fait l'objet d'une vérification à plusieurs niveaux, les factures étant visées par trois personnes au moins.

En ce qui concerne la vérification de la coïncidence entre l'identité du fournisseur et celle de ses coordonnées bancaires, elle est systématiquement effectuée par la banque qui s'avère particulièrement pointilleuse dans le processus de paiement.

De plus, dans le cadre du développement de notre SCI, nous allons étudier la nécessité de mettre en place d'autres contrôles compensatoires.

4.4. Dépenses en lien avec les prestations

4.4.1. Contexte

Les dépenses de prestations sont liées à la prise en charge des enfants sur le terrain. Chaque équipe parascolaire dispose de son propre compte CCP qui est alimenté par les versements effectués par l'administration centrale. La directive pour la gestion des comptes postaux (CCP) des équipes précise à quel usage les fonds doivent être utilisés. Ils doivent servir exclusivement pour :

- l'achat de goûters pour les enfants ;
- l'achat de jeux, d'équipement ou de matériel de travaux manuels ;
- l'organisation de fêtes, de sorties avec les enfants, de rencontres avec les parents ;
- toute dépense au bénéfice de l'enfant (spectacles – animations particulières).

Les montants destinés aux goûters des enfants sont versés de manière mensuelle sur les CCP des équipes sur la base des présences effectives des enfants du mois précédent. Un budget de 1 franc par enfant et par jour est alloué, quelle que soit la taille de l'équipe.

Les montants dédiés aux animations en 2012 ont été de 300'000 F, dont environ 120'000 F sont versés en début d'année scolaire aux équipes. Le montant reçu par chaque équipe parascolaire dépend du nombre de groupes composant l'équipe. Il est prévu un montant de 75 F par groupe. Cette somme est principalement destinée à l'achat du matériel de base pour l'animation.

Le reste du budget animation est géré en central par le domaine Prestations. Ce budget est destiné aux achats ou animations particulières et/ou inter équipes et n'est versé qu'aux équipes parascolaires qui en font la demande via une demande de financement supplémentaire.

Autorisation des achats sur le terrain

Les achats sur le terrain sont de la responsabilité des équipes. Ces dernières sont libres de s'organiser comme elles le souhaitent pour effectuer leur achats : certaines équipes achètent les goûters tous les jours, d'autres regroupent l'achat des goûters par semaine, etc. Elles ont également le choix du fournisseur.

La directive pour la gestion des CCP impose cependant des seuils de validation en fonction des montants dépensés. Tout achat supérieur à 100 F doit être autorisé par le responsable de secteur lors des réunions d'équipes. Les achats supérieurs à 300 F doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du responsable du domaine Prestations via un formulaire spécifique.

Autorisation du versement de fonds supplémentaires

Dans le cadre d'un achat ou d'un projet particulier, l'équipe de terrain prépare une demande de financement qui est d'abord validée par le responsable de secteur puis remise au domaine prestations pour approbation.

La demande se fait sous forme d'une fiche projet qui décrit le projet d'animation ou l'achat de matériel d'animation avec le coût estimé. Pour autoriser le versement de fonds supplémentaires, le domaine Prestations vérifie la faisabilité de chaque projet en fonction :

- des compétences des animateurs ;
- de la durée prévue du projet ;
- de l'argent disponible sur le compte CCP de l'équipe (si l'équipe dispose d'un solde suffisant, alors elle devra d'abord utiliser cet argent avant de recevoir un financement supplémentaire).

Depuis janvier 2013, le responsable du domaine Prestations doit valider la demande de financement, puis celle-ci doit également être revue et autorisée par le directeur opérationnel. Ensuite, la demande est transmise au service RHF qui procède au versement sur le compte CCP de l'équipe parascolaire. Dans les cas où l'achat de prestations s'effectue sur facture, celle-ci est directement payée par le service RHF.

A noter que le domaine Prestations suit l'ensemble des financements supplémentaires alloués aux équipes dans un fichier Excel.

Le contrôle des dépenses sur le terrain

Le contrôle des achats effectués sur le terrain intervient à plusieurs niveaux.

Le référent socio-éducatif est responsable de la tenue du compte CCP. La directive pour la gestion des CCP indique de quelle manière le compte doit être tenu. Le référent reçoit le relevé postal en début de mois et vérifie les montants sur la base des tickets justificatifs. Il doit s'assurer que le matériel d'animation et les goûters achetés ont bien servi au GIAP. Ensuite, il reporte sur la « feuille de compte » les montants reçus du GIAP ainsi que le total des dépenses effectuées durant le mois en séparant ce qui, d'un côté, concerne les goûters et, d'un autre côté, l'animation. Les achats effectués en liquide sont en plus inscrits sur une feuille séparée avec la date du retrait, le montant et l'utilisation faite de l'argent. Le solde de la feuille de compte doit concorder avec le solde indiqué sur le relevé postal. Le responsable du compte CCP signe la dernière page du relevé postal.

La feuille de compte, le relevé postal ainsi que la totalité des tickets justificatifs doivent être conservés dans un classeur. Ce classeur est vérifié mensuellement par le responsable de secteur. Il appose sa signature et la date de la revue sur la feuille de compte à côté de celle du responsable du CCP.

La directive pour la gestion des CCP indique que les relevés postaux et les tickets sont des documents comptables qui peuvent être vérifiés à n'importe quel moment et sans avertissement par la fiduciaire. La fiduciaire est mandatée pour effectuer un contrôle annuel par sondage de 10 à 12 comptes.

4.4.2. Constats

- **Constat 7: Manque de visibilité sur les dépenses en matière de prestations**

Le GIAP ne dispose pas d'inventaire complet des biens présents dans les lieux parascolaires (frigo, tables, chaises, jeux, etc.), ni des animations effectuées par les équipes. Dès lors, le responsable du domaine Prestations en charge

d'autoriser la dépense ne dispose pas de la visibilité suffisante, ce qui peut entraîner des achats non nécessaires à l'activité ou des achats à double.

De même, la Cour constate que l'administration centrale n'a pas suffisamment de visibilité sur les activités réelles des équipes de terrain pour garantir une homogénéité dans les prestations fournies aux enfants. Il convient de préciser que la Cour n'a pas identifié d'équipes pour lesquelles les demandes de fonds supplémentaires auraient été refusées.

De plus, certaines mairies accordent des subventions aux équipes de terrain, mais ces dernières ne sont pas systématiquement connues au niveau central.

- **Constat 8 : Non-respect des consignes en matière d'utilisation des fonds entre goûters et animations**

La Cour a relevé que certaines équipes dépensent régulièrement une grande partie des montants alloués aux goûters en animation. A titre d'illustration, une équipe a dépensé en moyenne uniquement 20% du montant versé pour les goûters à cet usage, libérant ainsi le reste pour des achats de matériel d'animation. Cet élément peut être un signal d'une sous-utilisation des fonds alloués aux goûters et ainsi avoir une incidence sur la qualité nutritionnelle des repas fournis.

Cette pratique est contraire aux consignes données par la direction du GIAP de respecter le montant de 1 F par goûter et de bien séparer les dépenses de goûters de celles d'animations.

Par ailleurs, le service RHF et le domaine prestations disposent uniquement de l'information des montants versés sur les CCP pour les goûters et les animations et non des montants réellement dépensés par les équipes.

- **Constat 9 : Directive non adaptée sur les autorisations d'achats sur le terrain**

Les montants dépensés par les équipes sur le terrain dépendent fortement de l'organisation et de la taille des équipes. Ces éléments ne sont pas pris en compte dans la directive.

De plus, les contrôles prévus par la directive ne semblent pas pertinents, car les achats supérieurs à 100 F ne sont pas toujours prévisibles et, de ce fait, l'autorisation ne peut être systématiquement demandée au responsable secteur avant la dépense.

La validation du responsable du domaine Prestations pour les achats supérieurs à 300 F ne semble pas adéquate au vu du manque de visibilité de ce dernier sur les activités réelles du terrain. De plus, lors de ses contrôles, la Cour n'a relevé que peu d'achats supérieurs à 300 F qui passent par les comptes CCP des équipes.

- **Constat 10 : Les contrôles effectués sur le terrain sont hétérogènes, non formalisés et non communiqués**

La Cour a constaté, lors de ses tests, que la directive pour la gestion des CCP n'est pas respectée par plusieurs équipes de terrain. A titre d'illustration :

- une équipe ne conserve pas les relevés postaux dans le classeur ;
- une équipe n'inscrit les dépenses sur la feuille de compte que lorsque le justificatif a été fourni, créant ainsi des décalages entre le solde du relevé postal et la feuille de compte ;
- la distinction entre les dépenses de goûters et d'animation n'est pas toujours effectuée ni sur les tickets, ni sur la feuille de compte.

Ces non-respects de la procédure compliquent le contrôle effectué par le responsable de secteur sur la tenue des CCP et engendrent des difficultés pour les équipes à suivre leurs dépenses, ne sachant pas quel montant reste à disposition pour l'achat de goûters et d'animation.

De plus, la Cour a constaté que les contrôles effectués par le responsable de secteur ne sont pas systématiquement matérialisés sur les feuilles de compte, ce qui ne donne aucune garantie quant au fait qu'ils soient réalisés. Par ailleurs, la directive pour la gestion des CCP ne détaille ni la nature ni l'étendue des contrôles à réaliser par le responsable de secteur.

De même, il n'existe pas de matérialisation du contrôle effectué par le responsable de secteur quant à l'utilisation réelle de fonds supplémentaires demandés par les équipes.

- **Constat 11 : Non-optimisation des achats en lien avec les prestations**

Compte tenu de l'augmentation du nombre d'enfants accueillis chaque année, qui se situe en moyenne entre 6% et 8%, et de l'accueil d'une partie des enfants le mercredi dès la rentrée 2014-2015, les achats des équipes de terrain vont également suivre la même tendance.

A ce jour, le GIAP n'a pas d'approche centralisée des achats effectués par les équipes de terrain. Chaque équipe s'organise en interne pour ses achats et se prononce sur le choix du fournisseur et la fréquence des achats. Le GIAP ne peut ainsi pas bénéficier d'économies d'échelle. La Cour a pourtant relevé que plusieurs équipes utilisaient le même fournisseur (maison de correspondance) pour l'achat de matériel.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le risque **financier** tient à la non-optimisation des achats et au fait qu'en l'absence d'inventaire, il est possible que le GIAP effectue des achats à double ou renouvelle le matériel avant la fin de sa durée de vie.

Le risque de **fraude** tient au fait qu'en l'absence d'inventaire, des biens acquis par le GIAP pourraient disparaître sans que cela ne soit relevé. De plus, la non-identification systématique des subventions versées par les mairies pourrait entraîner un risque de détournement des fonds.

Le risque **opérationnel** tient au fait que les objectifs du GIAP pourraient ne pas être respectés en raison du manque de visibilité du central sur l'utilisation réelle des fonds versés aux équipes. Dès lors, le GIAP ne peut pas garantir une homogénéité dans les prestations délivrées aux enfants.

Le **risque de non-conformité** est avéré du fait que les équipes ne respectent pas la directive sur la gestion des CCP rendant ainsi plus difficile les contrôles par les responsable de secteur.

Le risque **d'image** tient au fait que le GIAP n'est pas à même de garantir une homogénéité dans les prestations qu'il délivre.

4.4.4. Recommandations

Recommandation 8 [cf. constat 7]

La Cour recommande au GIAP de tenir un inventaire des biens durables présents dans chaque lieu parascolaire, en séparant les biens propriété de l'établissement scolaire, de la commune et de ceux acquis par le GIAP. Ceci permettra au central d'autoriser les transferts de fonds sur la base d'une information complète.

La Cour encourage ainsi le domaine Prestations à poursuivre ses efforts sur l'inventaire de l'électroménager qui est en cours de constitution.

De même, le domaine prestations devra poursuivre son inventaire des animations réalisées par chaque équipe afin d'avoir une vue complète des prestations fournies.

La Cour invite également le GIAP à intégrer dans sa directive de gestion des CCP une obligation de l'équipe de terrain d'informer le domaine Prestations de toute subvention reçue d'une commune ou d'une autre source.

Recommandation 9 [cf. constats 8 et 10]

La Cour recommande au GIAP de définir précisément les contrôles à réaliser par le responsable de secteur, leur matérialisation et leur communication. Il ne s'agit pas pour le responsable de secteur de refaire les contrôles comptables effectués par le référent socio-éducatif mais de s'assurer que les contrôles ont été effectués et de les compléter avec d'autres contrôles en lien avec la prestation délivrée.

A cet usage, une check-list pourrait être créée et devrait inclure les éléments suivants :

- les relevés CCP ont-ils tous été vérifiés sur la base des justificatifs remis? Le référent socio-éducatif a-t-il signé la feuille de compte ?
- les justificatifs des achats supérieurs à CHF 300 sont-ils bien inclus dans le classeur ?
- les fonds supplémentaires reçus du central ont-ils bien été utilisés conformément à la demande ?
- les subventions reçues des mairies ont-elles été communiquées au central ? A quel usage la subvention a-t-elle été utilisée ?
- les goûters achetés sont-ils variés et équilibrés au sens de la recommandation du service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ) ?
- quelles sont les activités d'animation auxquelles le groupe a participé ?

Le responsable du domaine Prestations devra s'assurer que les contrôles au niveau du responsable de secteur sont effectifs.

Recommandation 10 [cf. constat 9]

La Cour recommande au GIAP de revoir la directive sur les autorisations d'achats afin qu'elle soit adaptée à l'activité réelle du terrain.

Pour ce faire, la Cour invite le GIAP à :

- calculer le montant moyen des achats de l'ensemble des équipes pour déterminer s'il est pertinent de mettre des montants seuils pour les approbations d'achat et si les seuils doivent être distincts en fonction de la nature de l'achat ou de la taille de l'équipe ;
- déterminer quelle est la liberté laissée aux équipes pour réaliser leurs achats, c'est-à-dire décider à quel moment le contrôle doit être fait et par qui il doit être fait :
 - autorisation d'achat au moment du versement des fonds du central vers l'équipe ;
 - autorisation d'achat au moment où l'équipe réalise son achat ;
 - contrôle a posteriori après la réalisation de l'achat.

En fonction du choix effectué, il sera nécessaire de réétudier le bien-fondé de conserver une partie du budget d'animation au niveau central.

Recommandation 11 [cf. constat 11]

La Cour recommande au GIAP de mener une réflexion approfondie quant à la politique d'achat concernant les dépenses du terrain. Elle invite le domaine Prestations à poursuivre sa réflexion sur la centralisation des achats.

Il s'agira notamment de s'interroger sur les thèmes suivants :

- les achats doivent-ils être centralisés ? Si oui à quel niveau ? Global pour toutes les équipes ou par secteur ?
- quels sont les achats qui peuvent être effectués de manière centrale ? À quelle fréquence ?
- opportunité de passer des contrats cadres avec certains fournisseurs privilégiés afin de pouvoir bénéficier de rabais quantitatifs (fournisseurs de proximité, vente par correspondance) ?
- possibilité de livraison et de stockage de la marchandise sur les lieux parascolaires ?
- possibilité de collaboration avec les restaurants scolaires ?

4.4.5. Observations de l'audité

Recommandation 8

Le GIAP dispose de très peu de biens durables (quelques frigos, canapés, lits et tapis). La tenue d'un inventaire exhaustif et permanent sur les 136 lieux parascolaires entraînerait des coûts sans commune mesure avec la valeur desdits biens. Toutefois, le GIAP déterminera le type de biens matériels à inventorier.

Eu égard à son importance pour le pilotage du GIAP, le recensement des animations sera finalisé de façon à définir le cadre Institutionnel qui sera appliqué en la matière.

Enfin, la recommandation de la Cour relative aux éventuelles subventions communales a été formalisée dans les Directives et procédures d'applications Institutionnelles.

Recommandation 9

Ces points seront intégrés dans les futures Directives et procédures d'applications à l'intention des responsables de secteur.

Recommandation 10

La directive concernant la gestion des CCP sera reprise lors de la redéfinition du cadre Institutionnel appliqué en termes d'animation. Quelles que soient les modalités retenues, le principe d'autorisation préalable au-delà de certains seuils à définir devra être conservé.

Recommandation 11

S'agissant de l'essentiel des achats de matériel d'animation, la réflexion en cours sera prochainement concrétisée par la détermination de fournisseurs communs.

Pour ce qui est des goûters, la mise sur pied d'une solution homogène s'avère plus compliquée compte tenu de la multiplicité et de la diversité des intervenants. Le maintien de la solution locale actuelle devra donc être privilégié à moyen terme.

4.5. Moyens de paiement

4.5.1. Contexte

Les moyens de paiements utilisés par les équipes de terrain

Chaque équipe de terrain dispose de son propre compte CCP qui est alimenté par les versements effectués par l'administration centrale. Il est à noter que 2 secteurs sur 17 disposent également de CCP.

Pour effectuer leurs achats, les équipes de terrain utilisent exclusivement la Postcard. Toutefois, la directive pour la gestion des CCP indique que les équipes sont autorisées à avoir un montant maximum de 100 F en cash pour effectuer certains achats qui ne peuvent être payés avec la Postcard. La même directive précise que chaque équipe dispose d'au maximum 2 Postcards. Ces dernières sont nominatives mais leur utilisation est partagée entre les animateurs d'une même équipe.

Chaque mois, les décomptes mensuels de Postfinance sont réceptionnés sur le terrain par le RSE. Sur cette base, le RSE vérifie l'utilisation faite des Postcards. Depuis janvier 2013, la responsable RHF et les collaborateurs du domaine Prestations disposent d'un accès e-banking à tous les CCP des équipes.

La gestion administrative des Postcards attribuées aux équipes de terrain est assurée par le domaine Prestations, qui s'occupe notamment de :

- l'ouverture et la fermeture des comptes postaux ;
- les demandes de nouvelles Postcards auprès de Postfinance ;
- les attributions de Postcard aux équipes ;
- la mise à jour des adresses du compte postal dans l'application Wingiap.

Les moyens de paiements utilisés par l'administration centrale

Le GIAP a ouvert un compte auprès de la BCGE. Ce dernier est alimenté par les cotisations du DIP et du Fonds intercommunal. C'est depuis ce compte que sont effectués les principaux paiements du GIAP, à savoir :

- les salaires du personnel ;
- les paiements aux fournisseurs ;
- les transferts de fonds sur les CCP des équipes (virements internes).

Le GIAP dispose également d'un CCP alimenté par les cotisations des communes et les participations des parents. Les décaissements effectués depuis ce compte servent à alimenter le compte BCGE principal par le biais de virements internes.

L'administration centrale effectue les décaissements à partir de ces comptes par des virements e-banking. Seules les avances sur salaires sont payées par chèque.

Tous les virements nécessitent une double signature de la part de la responsable des RHF et du directeur général. En outre, deux membres du comité sont également signataires afin de pallier une éventuelle absence d'un des deux signataires principaux. A noter que depuis janvier 2013, un virement à partir du compte relatif aux avances sur salaire nécessite également une double signature.

Par ailleurs, jusqu'en janvier 2013, le GIAP disposait d'un CCP sur lequel étaient transférés la moitié du budget d'animation à disposition des équipes ainsi que le surplus des comptes CCP des équipes en fin d'année scolaire. C'est sur ce compte que le détournement de fonds a eu lieu. Ce compte a été bloqué depuis.

4.5.2. Constats

- **Constat 12 : Une gestion insuffisante des Postcards**

Les équipes de terrain effectuent leurs achats avec des Postcards. En raison de l'importante rotation du personnel et du nombre de lieux parascolaires, une gestion rigoureuse des Postcards est nécessaire afin d'éviter tout risque de mauvaise utilisation et de fraude. La Cour a constaté lors de ses travaux que :

- la liste des détenteurs de Postcard tenue par le service prestations ne concorde pas avec celle reçue de Postfinance ;
- le nombre maximum de 2 détenteurs de Postcard par compte n'est pas respecté ;
- les instructions de travail pour la gestion des CCP ne détaillent pas de manière suffisante la procédure interne à suivre pour rendre/annuler une Postcard. Elles indiquent en effet uniquement qu'il faut se référer aux procédures de Postfinance.

L'utilisation inappropriée aurait cependant un impact financier unitaire peu important.

4.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle et de fraude** est lié à une gestion insuffisante de la liste des détenteurs de Postcard tenue par le GIAP, et par le manque d'homogénéité dans la gestion des CCP des équipes.

4.5.4. Recommandations

Recommandation 12 [cf. constat 12]

La Cour invite le GIAP à rédiger une procédure claire quant à la restitution des Postcards (marche à suivre, responsabilités, etc.). Au-delà de cette procédure, la Cour recommande qu'un suivi mensuel des Postcards en circulation soit effectué afin de s'assurer que :

- tous les détenteurs de Postcards soient bien identifiés ;
- les collaborateurs quittant le GIAP aient bien restitué leur Postcard ;
- la banque ait bien été informée des modifications.

Le suivi mensuel ainsi que le processus de restitution de Postcards devraient être pris en charge par le domaine Prestations qui est aujourd'hui responsable de l'attribution des Postcards.

4.5.5. Observations de l'audité

Recommandation 12

Une rencontre a été organisée avec Postfinance, afin de redéfinir les modalités de collaboration et plus particulièrement les procédures de gestion des Postcards. Suite à cette réunion, la gestion des Postcards est désormais centralisée au secrétariat Prestations qui applique les recommandations de la Cour.

4.6. Le pilotage et le suivi des dépenses

4.6.1. Contexte

L'établissement du budget

Le budget du GIAP est établi au niveau central par le service RHF en collaboration avec le service RHT en ce qui concerne les besoins en personnel de terrain. Il est construit de manière globale par groupe de natures comptables.

Le processus d'établissement budgétaire démarre en avril. Le budget se base sur les projections d'activités pour l'année scolaire suivante et prend en compte l'évolution historique du nombre d'enfants accueillis ainsi que le nombre d'enfants déjà inscrits pour la rentrée suivante.

Le plus important poste de dépenses concerne les frais de personnel. La planification est d'autant plus importante que le GIAP se doit d'accueillir tous les enfants, que le nombre d'enfants accueillis varie selon les jours de la semaine et que le budget est établi pour une année civile alors que l'activité du GIAP dépend de l'année scolaire. Les prévisions budgétaires pour les 4 derniers mois de l'année sont incertaines, car le nombre d'enfants à accueillir n'est connu qu'à la rentrée scolaire en septembre.

Le budget pour les goûters des enfants a été fixé avec l'aide d'une diététicienne. 1 franc par enfant et par jour scolaire permet de proposer des goûters équilibrés.

Le budget pour les animations est de 150 F par groupe dont la moitié est gérée directement par l'équipe (75 F versés en début d'année scolaire) et l'autre moitié est conservée en central et redistribuée aux équipes selon les demandes.

Le budget pour la participation versée aux restaurants scolaires pour les repas des animateurs a été fixé à 9 F. Le budget pour le subventionnement du repas des enfants a été fixé à 0.75 F par repas.

Le projet de budget est transmis au comité du GIAP en juin. Le comité examine à son tour le projet puis l'approuve. Le projet de budget est ensuite envoyé en juillet au conseiller d'État en charge du DIP et aux communes avec l'explicatif des hypothèses utilisées. Le budget est envoyé tôt aux communes afin qu'elles puissent intégrer les cotisations au GIAP dans leur propre budget. Le budget de l'année suivante est formellement approuvé par l'Assemblée générale en septembre.

Le contrôle budgétaire au niveau central

Les frais de personnel réels sont comparés tous les mois avec le montant budgété. Des statistiques mensuelles sont remises au directeur adjoint RHT, au directeur opérationnel et au directeur général.

Les écarts budgétaires sur l'ensemble des natures comptables ne sont commentés qu'en fin d'année lors de la présentation des comptes au comité.

4.6.2. Constats

- **Constat 13 : Pilotage budgétaire incomplet pour les dépenses de goûters et d'animation**

Les montants budgétés par enfant pour les goûters et par groupe pour l'animation ne sont pas confrontés régulièrement à la réalité du terrain.

Ainsi, la Cour relève que le GIAP n'a jamais comparé le nombre d'enfants accueillis par lieu parascolaire au montant réellement dépensé en goûters. Ceci permettrait d'identifier si les équipes dépensent l'intégralité du montant en goûters et si la taille de l'équipe a un impact sur la qualité des goûters distribués. En effet, il ressort des entretiens menés avec des équipes de terrain qu'il est difficile pour une petite équipe d'acheter des fruits, des laitages et du pain pour faire un goûter équilibré.

Il en est de même pour le budget d'animation. Le montant budgété pour l'animation a été fixé à CHF 150 par groupe sans que cela ait été comparé aux dépenses réelles du terrain et/ou à un programme d'animation. De plus, avec la possibilité de faire des demandes de financement supplémentaires, la Cour a constaté que certaines équipes dépensent beaucoup plus en animation que d'autres. Le domaine prestations n'a la visibilité que sur la partie du budget géré en central.

Enfin, le GIAP ne dispose pas encore d'un programme d'animation qui pourrait être utilisé comme un outil de contrôle budgétaire pour comparer les dépenses réelles et budgétées avec les animations prévues.

4.6.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est lié, pour les petites équipes, à l'insuffisance des montants versés pour fournir les prestations (goûters et animations). De plus, il existe un risque de traitement inéquitable entre les équipes.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence de formalisation des contrôles des responsables de secteur et par l'absence de transmission d'informations vers le central.

4.6.4. Recommandations

Recommandation 13 [cf. constat 13]

Le budget d'une entité joue un rôle essentiel en termes de suivi des dépenses et de revenus. Il permet non seulement de piloter l'activité, mais il joue également un rôle de contrôle et permet de responsabiliser les collaborateurs qui sont impliqués dans son établissement et son suivi.

Pour cela, il est nécessaire de disposer au niveau central de l'information sur la nature et le montant des dépenses réelles effectuées sur le terrain en matière de goûters et d'animation.

La Cour recommande ainsi au GIAP de mettre en place les processus permettant de disposer de cette information en invitant chaque responsable de secteur, après avoir collecté l'information auprès de ses équipes, à la transmettre au domaine Prestations.

Sur la base de ces informations, le domaine Prestations pourra :

- définir les réels besoins financiers en termes de goûters, notamment en fonction de la taille de l'équipe et de la politique d'achat (cf. recommandation 12) ;
- revoir la pertinence des animations réalisées par les équipes en fonction des objectifs du GIAP et du futur programme d'animation ;
- revoir les montants historiquement attribués aux équipes en matière d'animation (75 F) et évaluer la nécessité de conserver une partie du budget au niveau central (75 F) ;
- établir le budget en conséquence.

Par ailleurs, la définition d'un programme d'animation approprié permettra au GIAP, au-delà d'un suivi budgétaire, d'effectuer un pilotage opérationnel des prestations en comparant les activités réalisées sur le terrain avec les activités prévues dans le programme d'animation.

4.6.5. Observations de l'audit

Recommandation 13

Pour la détermination des budgets d'animation et de goûters, nous prévoyons de procéder par sondages auprès d'équipes représentatives, une évaluation systématique s'avérant disproportionnée et sans garantie de résultats plus probants.

En ce qui concerne les plannings d'animation, ils seront revus sur la base du cadre Institutionnel en cours d'élaboration. Il est à relever que ces plannings font partie des missions des référents socio-éducatifs en cours d'intégration au sein des équipes parascolaires.

5. CONCLUSION

La Cour a relevé durant son audit l'existence d'un dispositif de contrôle interne permettant de limiter les risques d'erreurs ou de malveillances en lien avec le processus de décaissement.

Il convient en effet de souligner les efforts déjà entrepris par le GIAP à la fois pour se doter d'un environnement de contrôle approprié à ce type d'organisation mais également en réaction à la fraude dont il a été victime.

Bien que la Cour n'ait pas relevé de risques majeurs, elle a néanmoins mis en évidence quelques faiblesses pouvant fragiliser ce dispositif. Des axes d'amélioration sont ainsi proposés au chapitre 4 afin de renforcer le dispositif existant et limiter les risques d'erreur qui pourraient engendrer des décaissements non appropriés. Le risque de fraude, même s'il ne peut jamais être complètement écarté, s'en trouvera également réduit.

Par ailleurs le système de contrôle interne (SCI) du processus de décaissement doit encore être complété et documenté pour atteindre le niveau 3 de maturité (SCI standardisé).

Enfin, afin de tendre vers une plus grande efficacité et efficience du système de contrôle interne, la Cour reprend ci-dessous les quelques principes de base qui devront guider l'action du GIAP dans ce domaine :

- **Des contrôles efficaces en lien avec les risques majeurs**

Une analyse de risques exhaustive tenant compte des réels enjeux de l'organisation, que ce soit sous l'angle stratégique, opérationnel, financier, de l'image ou de la fraude, constitue la pierre angulaire du système de contrôle interne. De même, il est important d'identifier les contrôles « clés » afin de rendre efficace et surtout efficient le dispositif à mettre en œuvre. Il ne s'agit en effet pas de créer une « usine à gaz » qui viendrait alourdir les tâches de chacun, l'objectif primordial étant d'assurer la qualité des prestations fournies par le GIAP à la population du canton.

- **Des contrôles au plus proche des opérations**

Afin de garantir un contrôle efficace, il est important que celui-ci puisse se faire au plus proche des opérations. En effet, il est nécessaire que les personnes qui effectuent le contrôle puissent bien comprendre les opérations à contrôler et bénéficier du niveau suffisant de connaissance des opérations et d'information pour effectuer ce contrôle. Il est également important de distinguer les contrôles opérationnels des contrôles de supervision. Une définition et répartition claires des contrôles à tous les niveaux de la chaîne (collaborateur/animateur, responsable de secteur, responsable de domaines et de service, direction, conseil, réviseur) permet de responsabiliser chacun des acteurs d'un processus en fonction de son rôle et de son niveau hiérarchique.

- **Une séparation de fonctions adaptée à la taille de la structure**

Un système de contrôle interne efficace s'appuie sur le principe d'organisation et de séparation de fonctions. Ce principe a pour objectif d'éviter que dans l'exercice d'une activité de l'organisation, un même collaborateur cumule des fonctions de décision (ou opérationnelles), des fonctions de détention matérielle des valeurs et des biens, des fonctions d'enregistrement (saisie et traitement de l'information) et des fonctions de contrôle. Un tel cumul favorise les erreurs, les négligences, les fraudes et leur dissimulation.

De même, le renforcement des contrôles autour des applications WinGiap et Opale permettra de limiter les risques d'accès non autorisés à des informations sensibles et d'éviter d'éventuelles erreurs de saisie pouvant générer des flux financiers non justifiés.

- **Des « outils » de contrôle suffisants pour que le contrôle soit efficace**

Le contrôle doit reposer sur un minimum de vérifications (« check-list ») permettant de s'assurer que le risque est couvert. Cela doit être décrit par exemple dans une fiche afin d'aider la personne en charge du contrôle. De même, l'ensemble des informations utiles à la réalisation du contrôle doit être communiqué à cette personne.

- **La « preuve / évidence » que le contrôle a été réalisé correctement**

Il doit exister une documentation suffisante des contrôles réalisés et de leur résultat pour faciliter les contrôles de supervision, et ce à tous les niveaux de la hiérarchie (fiche risque/contrôle, check-list, documentation du résultat des contrôles).

Le GIAP devra également profiter de la mise en place de la GED (gestion électronique des documents) pour intégrer dans le « workflow » des documents les contrôles nécessaires et ainsi automatiser le plus possible les contrôles.

La Cour propose en Annexe un exemple de fiche de risque/contrôle illustrant la façon de définir et mettre en œuvre une démarche de contrôle interne appropriée. Ce type de fiche pourrait être décliné par le GIAP sur la base de la liste des risques encourus.

5.1.1. Observations de l'audit

Le GIAP ayant sollicité l'intervention de la Cour, la suite logique de cette démarche consistera en la mise en œuvre des recommandations de cette instance.

Pour ce faire, les efforts principaux seront mis sur le développement du système de contrôle interne (SCI), véritable clé de voûte des processus de gestion du Groupement.

Le choix de cette stratégie implique que les délais de mise en œuvre d'une grande partie des mesures qui seront prises dépendront directement de ceux liés au SCI.

Par ailleurs, l'appropriation, par le GIAP, des constatations de la Cour, a abouti, dans un certain nombre de cas, à une identification de moyens propres pouvant s'écarter légèrement de ceux préconisés pour atteindre les améliorations recommandées.

Il s'agit, de l'avis du GIAP, à la fois d'une reconnaissance du travail de la Cour et de la démonstration de la volonté du Groupement de valoriser l'important travail d'audit accompli par celle-ci.

6. ANNEXES

Exemple de fiche de risque/contrôle

Domaine/processus : DECAISSEMENT Sous-domaine/sous-processus : PRESTATION					
Risque 1 : décaissement inapproprié en matière de prestation courante					
Dispositif de contrôle	Qui	Comment	Quand	Informations nécessaires	Documentation du contrôle
S'assurer que le bien acheté correspond au bien facturé	Animateur	Vérification bien et ticket	J	<ul style="list-style-type: none"> Ticket de caisse Liste des achats 	Pointage ticket
<p>S'assurer que le bien acheté est justifié</p> <p>S'assurer que le budget est respecté</p>	Référent	<ul style="list-style-type: none"> Consignation des dépenses dans un tableau de suivi Pointage des tickets Séparation goûters/prestations Archivage des tickets Vérification que la dépense correspond à une dépense autorisée ou normale pour l'activité courante Vérifier que le budget est suffisant pour les dépenses à venir 	M	<ul style="list-style-type: none"> Ticket de caisse Liste des achats prévus 	<ul style="list-style-type: none"> Tableau de suivi des dépenses Classeur (ticket et tableau)
...	Responsable de secteur	...	...	...	...
...	Directeur adjoint prestations	...	...	...	...
...	DG	...	...	...	...
...	Service comptabilité	...	...	...	...

7. RECUEIL DES POINTS SOULEVÉS PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MÊMES THÈMES

Inspection cantonale des finances (ICF) Rapport n°10-05	
Recommandations ICF	Position de la CDC
L'ICF recommande au GIAP d'intégrer dès que possible en comptabilité l'intégralité de ses CCP.	Le solde des CCP des équipes est intégré en fin d'année dans les comptes du GIAP.
L'ICF recommande au GIAP de modifier les autorisations de signatures auprès de la Poste afin qu'il n'y ait plus que des signatures collectives	Tous les comptes du GIAP disposent d'une signature collective à deux.
L'ICF recommande au GIAP de rédiger une directive concernant l'établissement, la tenue et le contrôle périodique d'un inventaire.	Cf chapitre 4.4 Recommandation 8
L'ICF recommande au GIAP de déterminer et formaliser : <ul style="list-style-type: none"> • ses risques principaux, leurs probabilités et leurs impacts; • les mesures prises pour traiter ces risques; • les contrôles visant à s'assurer du respect et de l'efficacité du SCI mis en place; • un calendrier relatif à une revue périodique de ce processus 	Cf chapitre 4.1 Recommandation 2

Organe de révision Contrôles complémentaires pour l'exercice 2011	
Recommandations Organe de révision	Position de la CDC
L'organe de révision recommande au GIAP de : <ul style="list-style-type: none"> • Suivre impérativement les consignes du GIAP pour la présentation des feuilles de comptes (donner un modèle à chaque équipe) • Demander à chaque responsable d'équipe de signer la feuille de compte avant de la remettre au GIAP • Lors de la réception et du contrôle par le GIAP, apposer une double-signature afin de prouver que le contrôle interne a été réalisé (et ajouter la date du contrôle) 	Cf chapitre 4.4 Recommandation 9

8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 1 [cf. constat 1]</p> <p>La Cour recommande au GIAP d'établir un document institutionnel tel qu'une charte éthique ou un code de déontologie définissant les valeurs essentielles du GIAP (éthique, intégrité, etc).</p> <p>Une charte éthique exprime les engagements de la direction et des collaborateurs. Il s'agit de principes fondamentaux tels que l'exemplarité de la direction, la loyauté et l'honnêteté, le respect des autres à mettre en œuvre par l'ensemble du personnel.</p> <p>Pour que l'ensemble de la direction et des collaborateurs appliquent au quotidien les principes cette charte, ils doivent en avoir une bonne compréhension. Le contenu doit ainsi être clair et une formalisation par écrit est nécessaire.</p> <p>Un document signé individuellement par chaque collaborateur permet une plus grande prise de conscience et une meilleure responsabilisation des collaborateurs sur les thématiques d'éthique et d'intégrité.</p>	2	Direction GIAP	Sept. 2014 (rentrée scolaire)	
4.1.4	<p>Recommandation 2 [cf. constat 2]</p> <p>La Cour recommande au GIAP de compléter la matrice des risques en incluant l'intégralité des risques majeurs auxquels le GIAP doit faire face, tels que : les risques opérationnels, les risques d'image associés, les risques financiers et le risque de fraude.</p> <p>Il s'agira ensuite, pour chaque risque identifié, de faire le lien avec les contrôles internes. Chaque risque doit être associé aux contrôles mis en place au sein du GIAP pour le couvrir et la description des contrôles doit être suffisamment précise (objectif du contrôle, description, fréquence, formalisation et personne responsable du contrôle).</p> <p>Il conviendra de bien définir les responsabilités de chaque type de collaborateur et, dans ce cadre, de préciser le rôle joué par le GIAP et par l'ACG.</p> <p>Cette matrice devra être communiquée à l'ensemble des collaborateurs impliqués dans le système de</p>	2	Direction générale / Finances	Janvier 2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	contrôle interne afin de les responsabiliser face à leurs contrôles et aux objectifs à atteindre.				
4.1.4	Recommandation 3 [cf. constat 2] Le GIAP est également invité à revoir de manière annuelle sa matrice des risques et des contrôles afin de s'assurer de la pertinence des contrôles mis en place et de les adapter si besoin.	2	Direction générale / Finances	Janvier 2015	
4.1.4	Recommandation 4 [cf. constat 3] La Cour recommande au GIAP d'établir un cahier des charges des vérificateurs internes afin que leur rôle soit défini de façon précise. Le cahier des charges devrait être orienté vers un contrôle budgétaire plus fort et vers la vérification de la couverture des risques identifiés par le GIAP et la performance des contrôles qui y sont associés. Ceci afin d'éviter un doublon entre le rôle de l'organe de révision et le rôle des réviseurs internes. Cela devra s'intégrer dans le dispositif global de couverture des risques (cf. recommandation 2).	2	Direction générale / Finances	Janvier 2015	
4.2.4	Recommandation 5 [cf. constat 4] La Cour recommande au GIAP de renforcer les contrôles autour de l'application Wingiap, notamment en veillant à une séparation adéquate des tâches. La Cour recommande au GIAP de : <ul style="list-style-type: none"> - désactiver les profils des collaborateurs dès le moment où ces derniers quittent l'organisation ; - effectuer une revue périodique des droits d'accès à l'application Wingiap de façon à s'assurer que ces derniers sont en adéquation avec la fonction exercée. 	2	Direction	Sept. 2014	
4.3.4	Recommandation 6 [cf. constat 5] La Cour invite le GIAP à revoir la cohérence et la formalisation des contrôles en lien avec le processus d'achat, et ce à tous les niveaux hiérarchiques. Il est en effet important que : <ul style="list-style-type: none"> - les contrôles clés soient définis au bon niveau en tenant compte éventuellement 	1	Direction	Janvier 2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>d'un seuil de matérialité ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - les informations utiles au contrôle soient disponibles (commande) ; - les personnes en charge du contrôle se sentent responsabilisées. <p>Le GIAP ayant un projet d'implémentation d'une GED (gestion électronique des documents), il devra tenir compte de ces éléments lors de la mise en place de cette application.</p>				
4.3.4	<p>Recommandation 7 [cf. constat 6]</p> <p>La Cour recommande au service RHF d'étudier la faisabilité d'une séparation des tâches au niveau des droits d'accès au logiciel comptable Opale, de sorte qu'un collaborateur ne puisse pas effectuer seul des opérations à risque telles que saisir des paiements et modifier des adresses de paiement dans les modules fournisseurs. Dans le cas où une séparation stricte des fonctions ne peut être envisagée, étant donné la taille de la structure, des contrôles compensatoires devront être mis en œuvre afin de couvrir les risques liés au cumul de fonctions.</p> <p>Il devra s'agir, entre autres, de vérifier périodiquement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si les modifications réalisées dans la base fournisseurs (et notamment les coordonnées bancaires) l'ont bien été sur la base de documents sources ; - que les coordonnées des fournisseurs sont bien différentes des coordonnées des collaborateurs. 	2	Direction générale / Finances	Janvier 2015	Réalisé en partie.
4.4.4	<p>Recommandation 8 [cf. constat 7]</p> <p>La Cour recommande au GIAP de tenir un inventaire des biens durables présents dans chaque lieu parascolaire, en séparant les biens propriété de l'établissement scolaire, de la commune et de ceux acquis par le GIAP. Ceci permettra au central d'autoriser les transferts de fonds sur la base d'une information complète.</p> <p>La Cour encourage ainsi le domaine Prestations à poursuivre ses efforts sur l'inventaire de l'électroménager qui est en cours de constitution.</p>	1	Direction / Prestations	Sept. 2014	En cours

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	De même, le domaine prestations devra poursuivre son inventaire des animations réalisées par chaque équipe afin d'avoir une vue complète des prestations fournies.	2	Direction / Prestations	Sept. 2014	En cours
	La Cour invite également le GIAP à intégrer dans sa directive de gestion des CCP une obligation de l'équipe de terrain d'informer le domaine Prestations de toute subvention reçue d'une commune ou d'une autre source.	2	Direction / Prestations	Déc. 2013	Réalisé
4.4.4	<p>Recommandation 9 [cf. constats 8 et 10]</p> <p>La Cour recommande au GIAP de définir précisément les contrôles à réaliser par le responsable de secteur, leur matérialisation et leur communication. Il ne s'agit pas pour le responsable de secteur de refaire les contrôles comptables effectués par le référent socio-éducatif mais de s'assurer que les contrôles ont été effectués et de les compléter avec d'autres contrôles en lien avec la prestation délivrée.</p> <p>A cet usage, une check-list pourrait être créée et devrait inclure les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les relevés CCP ont-ils tous été vérifiés sur la base des justificatifs remis? Le référent socio-éducatif a-t-il signé la feuille de compte ? - les justificatifs des achats supérieurs à CHF 300 sont-ils bien inclus dans le classeur ? - les fonds supplémentaires reçus du central ont-ils bien été utilisés conformément à la demande ? - les subventions reçues des mairies ont-elles été communiquées au central ? À quel usage la subvention a-t-elle été utilisée ? - les goûters achetés sont-ils variés et équilibrés au sens de la recommandation du service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ) ? - quelles sont les activités d'animation auxquelles le groupe a participé ? 	1	Direction / Prestations	Sept. 2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Le responsable du domaine Prestations devra s'assurer que les contrôles au niveau du responsable de secteur sont effectifs.				
4.4.4	<p>Recommandation 10 [cf. constat 9]</p> <p>La Cour recommande au GIAP de revoir la directive sur les autorisations d'achats afin qu'elle soit adaptée à l'activité réelle du terrain.</p> <p>Pour ce faire, la Cour invite le GIAP à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - calculer le montant moyen des achats de l'ensemble des équipes pour déterminer s'il est pertinent de mettre des montants seuils pour les approbations d'achat et si les seuils doivent être distincts en fonction de la nature de l'achat ou de la taille de l'équipe ; - déterminer quelle est la liberté laissée aux équipes pour réaliser leurs achats, c'est-à-dire décider à quel moment le contrôle doit être fait et par qui il doit être fait : <ul style="list-style-type: none"> - autorisation d'achat au moment du versement des fonds du central vers l'équipe ; - autorisation d'achat au moment où l'équipe réalise son achat ; - contrôle a posteriori après la réalisation de l'achat. <p>En fonction du choix effectué, il sera nécessaire de réétudier le bien-fondé de conserver une partie du budget d'animation au niveau central.</p>	2	Direction / Prestations	Janvier 2015	
4.4.4	<p>Recommandation 11 [cf. constat 11]</p> <p>La Cour recommande au GIAP de mener une réflexion approfondie quant à la politique d'achat concernant les dépenses du terrain. Elle invite le domaine Prestations à poursuivre sa réflexion sur la centralisation des achats.</p> <p>Il s'agira notamment de s'interroger sur les thèmes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les achats doivent-ils être centralisés ? Si oui à quel niveau ? Global pour toutes les équipes ou par secteur ? - quels sont les achats qui peuvent être 	1	Direction / Prestations	Sept. 2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>effectués de manière centrale ? À quelle fréquence ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - opportunité de passer des contrats cadres avec certains fournisseurs privilégiés afin de pouvoir bénéficier de rabais quantitatifs (fournisseurs de proximité, vente par correspondance) ? - possibilité de livraison et de stockage de la marchandise sur les lieux parascolaires ? - possibilité de collaboration avec les restaurants scolaires ? 				
4.5.4	<p>Recommandation 12 [cf. constat 12]</p> <p>La Cour invite le GIAP à rédiger une procédure claire quant à la restitution des Postcards (marche à suivre, responsabilités, etc.). Au-delà de cette procédure, la Cour recommande qu'un suivi mensuel des Postcards en circulation soit effectué afin de s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tous les détenteurs de Postcards soient bien identifiés ; - les collaborateurs quittant le GIAP aient bien restitué leur Postcard ; - la banque ait bien été informée des modifications. <p>Le suivi mensuel ainsi que le processus de restitution de Postcards devraient être pris en charge par le domaine Prestations qui est aujourd'hui responsable de l'attribution des Postcards.</p>	2	Direction / Prestations	Oct. 2013	Réalisé
4.6.4	<p>Recommandation 13 [cf. constat 13]</p> <p>Le budget d'une entité joue un rôle essentiel en termes de suivi des dépenses et de revenus. Il permet non seulement de piloter l'activité, mais il joue également un rôle de contrôle et permet de responsabiliser les collaborateurs qui sont impliqués dans son établissement et son suivi.</p> <p>Pour cela, il est nécessaire de disposer au niveau central de l'information sur la nature et le montant des dépenses réelles effectuées sur le terrain en matière de goûters et d'animation. La Cour recommande ainsi au GIAP de mettre en place les</p>	2	Direction / Finances	Juin 2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>processus permettant de disposer de cette information en invitant chaque responsable de secteur, après avoir collecté l'information auprès de ses équipes, à la transmettre au domaine Prestations.</p> <p>Sur la base de ces informations, le domaine Prestations pourra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir les réels besoins financiers en termes de goûters, notamment en fonction de la taille de l'équipe et de la politique d'achat (cf. recommandation 12) ; - revoir la pertinence des animations réalisées par les équipes en fonction des objectifs du GIAP et du futur programme d'animation ; - revoir les montants historiquement attribués aux équipes en matière d'animation (75 F) et évaluer la nécessité de conserver une partie du budget au niveau central (75 F) ; - établir le budget en conséquence. <p>Par ailleurs, la définition d'un programme d'animation approprié permettra au GIAP, au-delà d'un suivi budgétaire, d'effectuer un pilotage opérationnel des prestations en comparant les activités réalisées sur le terrain avec les activités prévues dans le programme d'animation.</p>	2	Direction / Prestations / Terrain	Janvier 2015	

9. DIVERS

9.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État

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.

9.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du GIAP qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 27 novembre 2013. Le rapport complet a été transmis à la présidente et à la direction du GIAP. Leurs observations remises le 12 décembre 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 19 décembre 2013

François Paychère
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

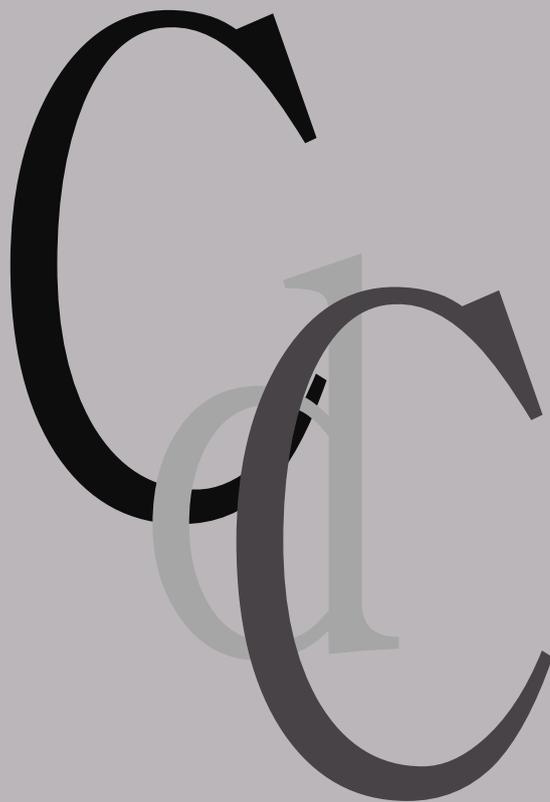
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>