

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°47

DECEMBRE 2011

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

**FONDATION GENEVOISE POUR L'ANIMATION
SOCIOCULTURELLE (FASE)**

**ORGANISATION ET FINANCEMENT DE LA
FONDATION GENEVOISE POUR L'ANIMATION
SOCIOCULTURELLE (FASE)**

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'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

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'Etat 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 - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

La Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) est une fondation de droit public qui regroupe les centres de loisirs et de rencontres, les maisons de quartier, les jardins Robinson et les terrains d'aventures, ce qui représente 43 centres établis sur le canton. La FASe a pour missions principales, d'une part, de garantir la réalisation par les centres de leurs tâches, à savoir notamment une action socio-culturelle et socio-éducative destinée aux enfants et aux adolescents, et, d'autre part, de gérer le travail social hors murs (TSHM) qui consiste notamment en une démarche éducative auprès des jeunes, dans les espaces et lieux publics qu'ils fréquentent. La FASe coordonne les ressources humaines, financières et techniques mises à sa disposition pour ses missions.

Faisant suite à une demande de la Commission des finances de la Ville de Genève et à un courrier du conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève, la Cour des comptes a entrepris un audit de légalité et de gestion dont les principaux objectifs sont :

- l'efficacité de la répartition des ressources et des charges de la FASe entre d'une part, sa structure administrative et, d'autre part, les différentes prestations de « terrain » ;
- la conformité et l'efficacité du processus budgétaire de la FASe, incluant la vérification que le complément de subvention de l'exercice 2011 voté par le Conseil municipal de la Ville de Genève en faveur de la FASe a bien été attribué aux prestations à la population en Ville de Genève ;
- la conformité et l'efficacité du financement de la FASe et en particulier l'adéquation de ses ressources avec ses missions et ses prestations, ainsi que la répartition et la redistribution de ses ressources entre l'Etat, la Ville de Genève et les 44 autres communes ;
- la conformité du choix de la maison de quartier des Asters-Servette de fermer une quinzaine de jours en 2010 suite à des mesures d'économie imposées par la FASe à l'ensemble des centres.

Dans la mesure où plusieurs problématiques soulevées par la Commission des finances ont déjà été identifiées par la FASe depuis ces trois dernières années, la Cour a principalement analysé si les solutions déjà apportées ou initiées par la FASe s'inscrivent dans une démarche d'amélioration de la situation existante à plus ou moins long terme.

Relativement à la **structure administrative de la FASe**, la Cour relève que la dotation de 17 ETP pour des fonctions générales (direction, opérationnel, ressources humaines, administration et finances) ne présente pas d'indice d'inefficacité ou de mauvais emploi des deniers publics. Ces fonctions générales représentent au final moins de 5 % du total des ETP employés de la FASe et 8 % des charges totales (y compris les frais de fonctionnement de la FASe), contre environ 95 % d'ETP employés pour des missions dites de « terrain ».

Relativement au **processus budgétaire de la FASe**, la Cour a constaté l'absence d'une analyse permettant notamment de déterminer si le budget des équipes en centres et en TSHM est conforme aux besoins. En conséquence, il existe un risque de sous ou sur dotation en personnel dans les centres. La Cour recommande aux partenaires concernés (FASe, communes, centres) de se coordonner afin de mettre en place une analyse annuelle et formalisée des besoins de chaque centre. Les résultats de cette analyse des besoins pourraient conduire à une variation des taux annuels d'engagement, à une décision de la commune de financer les postes supplémentaires, à des modifications des programmes d'activités, etc.

Concernant le **complément de subvention de l'exercice 2011** voté par le Conseil municipal, la Cour a relevé, sous réserve du point précédent, que celui-ci bénéficie effectivement aux prestations à la population en Ville de Genève. Il est néanmoins constaté que le montant de subvention en faveur de la FASe, proposé par la délégation à la jeunesse de la Ville de Genève, est systématiquement sous-évalué par rapport au budget que lui communique la FASe et qui correspond pourtant quasi systématiquement aux montants effectivement dépensés. Ceci conduit à des dépassements budgétaires qui, compte tenu de la pratique en vigueur, sont « régularisés » en fin d'année dans les comptes annuels de la Ville et, in fine, approuvés par le Conseil municipal. Considérant que la question des demandes de crédit budgétaire supplémentaire est une

problématique générale qui concerne l'ensemble des départements de l'administration municipale, la Cour sollicitera formellement le département chargé de la surveillance des communes, afin qu'il examine le problème posé et qu'il prenne les éventuelles mesures correctives en lien avec la législation en vigueur.

La Cour invite par ailleurs le responsable de la délégation à la jeunesse de la Ville de Genève, et en accord avec la conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité, à s'assurer que le montant indiqué en tant que « subvention FASE » dans le budget de la Ville de Genève corresponde effectivement au montant que la délégation à la jeunesse a validé avec la FASE. Dans le cas où le montant finalement voté par le Conseil municipal de la Ville de Genève venait à être inférieur au montant demandé, la Cour invite la délégation à la jeunesse à prendre toutes les mesures afin de s'assurer que la situation n'aboutisse pas à un dépassement de crédit en fin d'année.

Relativement au **financement** de la FASE, la Cour relève que cette problématique est actuellement traitée dans le cadre d'un mandat signé en mars 2011 entre la FASE, le DIP et l'Association des communes genevoises (ACG) et qui a pour objectif de définir un système de financement pérenne et accepté par l'Etat et les communes d'ici à fin décembre 2011. La Cour relève que ce mandat prend en compte des éléments essentiels afin de mener à bien la réorganisation du financement de la FASE, par exemple l'évolution des besoins en matière de demande sociale. Compte tenu de l'état d'avancement des travaux et du caractère confidentiel de ceux-ci, la Cour ne peut néanmoins prendre position de manière détaillée sur ce sujet. Toutefois, selon les premiers éléments qui lui ont été présentés, elle ne relève pas d'incohérence dans la conception du nouveau modèle de financement.

Relativement à la **décision de fermeture de la maison de quartiers des Asters-Servette (MQAS)**, la Cour relève, d'un point de vue formel, que l'approbation de la Ville de Genève devait être requise pour une telle fermeture. Dans le cas présent, aucune approbation formelle n'a été obtenue par la MQAS. Cependant, la décision de fermeture de la MQAS doit être replacée dans le contexte exceptionnel que représentaient les mesures d'économies imposées à l'ensemble des centres. Dès lors, la MQAS se devait d'informer l'ensemble des partenaires concernés. Cette démarche a effectivement été entreprise, avant la fermeture, auprès de la Ville de Genève, de la FASE et des membres et usagers de la MQAS. L'ensemble de ces communications n'a pas suscité d'opposition formelle écrite de la FASE ou de la Ville de Genève.

En **conclusion**, la Cour relève que la FASE est aujourd'hui dans une phase de transition, qui ne pourra être totalement analysée avant le déploiement de l'ensemble des changements prévus, et notamment de la mise en place complète de son nouveau projet institutionnel. Au vu des premiers éléments déployés, la Cour constate néanmoins que l'orientation donnée au projet institutionnel semble être positive. A noter toutefois que le modèle de gouvernance actuel est complexe, comprenant notamment de nombreux acteurs, pour lesquels les rôles, compétences et obligations respectives devront être clarifiés. Des objectifs clairs, quantifiables et vérifiables devront être formellement définis, afin de permettre une analyse du système déployé d'ici fin 2013. Les résultats de cette analyse pourront alors être mis en perspective avec les avantages et inconvénients découlant de modèles alternatifs de gouvernance (tels que le groupement intercommunal spécial, la municipalisation, etc.).

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. A cette fin, elle a invité la FASe, la Délégation à la jeunesse (Ville de Genève) et la Direction générale de l'office de la jeunesse (Etat de Genève) à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

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

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité 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	11
3. CONTEXTE GENERAL	13
3.1. Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la FASE (LCLFASe, J 6 11)	13
3.2. Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)	15
3.2.1. Introduction – cadre légal et réglementaire	15
3.2.2. But, missions et prestations de la FASE.....	16
3.2.3. Organisation de la FASE	19
3.2.4. Ressources humaines de la FASE	22
3.2.5. Chiffres financiers et financement	24
3.2.6. Projet institutionnel de la FASE	26
3.3. Centres de loisirs et TSHM.....	28
3.4. Fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR)	31
3.5. Relations entre les partenaires.....	32
4. ANALYSE	34
4.1. Fonctions générales de la FASE et de la FCLR.....	35
4.1.1. Contexte	35
4.1.2. Constat	36
4.2. Processus budgétaire.....	37
4.2.1. Contexte	37
4.2.2. Constats.....	39
4.2.3. Risques découlant des constats.....	41
4.2.4. Recommandations.....	41
4.2.5. <i>Observations de la FASE</i>	42
4.2.6. <i>Observations de la Ville de Genève</i>	42
4.2.7. <i>Observations du département (DIP et DGOJ)</i>	42
4.3. Financement de la FASE	43
4.3.1. Contexte	43
4.3.2. Constats.....	44
4.4. Fermeture de la maison de quartier des Asters-Servette (MQAS)	45
4.4.1. Contexte	45
4.4.2. Constats.....	48
5. CONCLUSION	49
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	51
7. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	52
8. DIVERS.....	54
8.1. Glossaire des risques	54
8.2. Remerciements	56

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CCT	Convention collective de travail
CL	Centres de loisirs
DGOJ	Direction générale de l'Office de la jeunesse
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DPMIn	Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs
EdS	Emploi de solidarité
ETP	Equivalents temps plein
FASe	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
FCLR	Fédération des centres de loisirs et de rencontres
FI	Fonds intercommunal
GIAP	Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire
LCLFASe	Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières (D 1 11)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)
MQAS	Maison de quartier des Asters-Servette
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (B 6 05.01)
TSHM	Travail social hors murs
UAP	Unité d'assistance personnelle aux mineurs

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) est une fondation de droit public créée en 1998 par la loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11, LCLFASe). Elle regroupe les centres de loisirs et de rencontres, les maisons de quartier, les jardins Robinson et les terrains d'aventures, ce qui représente 43 centres établis sur le canton de Genève au 31 décembre 2010. La FASe a pour missions principales, d'une part, de garantir la réalisation par les centres de leurs tâches, à savoir notamment une action socio-culturelle et socio-éducative destinée aux enfants et aux adolescents, et, d'autre part, de gérer le travail social hors murs (TSHM) qui consiste notamment en une démarche éducative auprès des jeunes, dans les espaces et lieux publics qu'ils fréquentent. La FASe coordonne les ressources humaines, financières et techniques mises à disposition pour ces missions et favorise le renforcement du tissu social, la rencontre, l'échange et la solidarité, dans un objectif général de prévention.

La Commission des finances de la Ville de Genève, dans son unanimité, a saisi la Cour des comptes le 13 janvier 2011 afin qu'elle examine :

- « *l'organisation et la gestion de la FASe,*
- *l'adéquation des ressources de la FASe avec ses missions et ses prestations,*
- *la répartition et la redistribution des ressources de la FASe entre l'Etat, la Ville de Genève et les 44 autres communes (sous l'angle de l'équité),*
- *la répartition des ressources et des charges de la FASe entre d'une part, la structure administrative de la fondation et, d'autre part, les différentes prestations de « terrain » (TSHM, maisons de quartier, etc.),*
- *et enfin, que le complément de subvention de l'exercice 2011 voté par le Conseil municipal soit bien attribué aux prestations à la population en Ville de Genève ».*

Cette demande intervenait dans un contexte d'inquiétude des membres de la Commission des finances de la Ville de Genève vis-à-vis de la situation financière de la FASe, ainsi que de son organisation et de son fonctionnement¹. En particulier, les faits suivants ont été des éléments « déclencheurs » à la saisine de la Cour par la Commission des finances de la Ville de Genève :

- une demande de complément de subvention du Conseil administratif au Conseil municipal de la Ville de Genève de 300'000 F² en faveur de la FASe dans le cadre du budget 2011,
- la décision de la maison de quartier des Asters-Servette de fermer ses portes durant deux semaines au cours du mois de novembre 2010, en réaction aux mesures d'économies imposées par la FASe à l'ensemble des centres pour l'année 2010.

Concernant cette décision de fermeture, la Cour a par ailleurs reçu, en date du 4 février 2011, une communication de M. Manuel Tornare, conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève, sollicitant la Cour des comptes pour un examen de la « *légitimité du choix de la maison de quartier des Asters-Servette, prenant ainsi la population en otage d'un acte de protestation* ». En particulier, il s'agissait d'examiner si la maison de quartier des Asters-Servette a effectivement été dans « l'obligation » de fermer ses portes sans qu'aucune autre alternative n'ait pu être envisagée.

¹ A ce titre, la motion M-955 « FASe : pour une vraie transparence justifiant les subventions de la Ville de Genève » a notamment été déposée le 24 novembre 2010.

² Le complément initialement demandé par le conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports était de 600'000 F ; le complément budgétaire finalement accordé par le Conseil administratif puis voté par le Conseil municipal s'est élevé à 300'000 F.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer 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, la Cour est compétente (article 1 al. 2 loi D 1 12).

L'ouverture de la mission a ainsi été communiquée par des lettres adressées le 9 février 2011 à :

- Monsieur Robert Pattaroni, président de la Commission des finances du Conseil municipal de la Ville de Genève,
- Monsieur Alain-Dominique Mauris, président du conseil de fondation de la FASE,
- Monsieur Manuel Tornare, conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève.

Cette mission ne constitue pas un contrôle de l'ensemble du dispositif genevois en matière d'animation socioculturelle, ni de sa surveillance, notamment car le projet institutionnel de la FASE (réorganisation du rôle et des compétences des différents acteurs, etc.), dont l'origine date de 2008, est encore en plein déploiement. Les représentants de l'ensemble des acteurs de la FASE ont néanmoins été rencontrés (voir le chapitre 2) afin de comprendre l'environnement dans lequel celle-ci évolue.

Ainsi, les points suivants n'ont notamment pas été contrôlés :

- les processus en vigueur au sein de la FASE (gestion de la paie, processus de recrutement, etc.),
- le système de contrôle interne (SCI) mis en place ainsi que la surveillance exercée par la FASE, considérant que l'Inspection cantonale des finances a récemment effectué un audit sur ces sujets (voir ci-après) qui font d'ailleurs l'objet d'un suivi régulier de la part de la FASE,
- la surveillance exercée par l'Etat sur la FASE (contrôle de ses états financiers, suivi des indicateurs du contrat de prestations Etat/FASe, etc.), compte tenu notamment du fait que le nouveau contrat de prestations 2011/2012 a été élaboré sur la base de nouveaux indicateurs de performance qui ne pourront être évalués qu'à partir de 2012,
- la surveillance effectivement exercée par les communes concernées (dont la Ville de Genève) sur les centres,
- la gestion et la comptabilité des centres au sens large,
- l'efficacité globale du dispositif genevois d'animation socioculturelle, notamment par rapport à d'autres structures existantes au sein du canton (par exemple le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire, GIAP).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En particulier, l'Inspection cantonale des finances (ICF) a rendu les conclusions de son audit de gestion et de contrôle des comptes arrêtés au 31 décembre 2008 de la FASE en date du 7 octobre 2009. Celui-ci avait pour objectif d'une part, d'analyser le système de contrôle interne mis en place au sein de la FASE et, d'autre part, de réaliser un contrôle complémentaire à celui de l'organe de révision sur les comptes 2008 de la FASE.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 7 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification des contrôles de l'ICF et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

En préambule, la Cour a rencontré plusieurs représentants de la Commission des finances de la Ville de Genève, ainsi que le magistrat alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève afin d'affiner les objectifs précis de la mission ainsi que le périmètre de son intervention.

Elle a ensuite conduit cette mission en s'entretenant à plusieurs reprises avec des représentants de la FASE, et plus particulièrement son secrétaire général et sa directrice « finances et administration ».

Dans le cadre de cette mission, la Cour a également rencontré :

- un directeur adjoint de la direction générale de l'office de la jeunesse du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP),
- l'administrateur de la délégation à la jeunesse et service des écoles de la Ville de Genève,
- la présidente du comité de la fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR), ainsi que certains de ses collaborateurs,
- le président du conseil de fondation de la FASE,
- le vice-président et délégué des communes du conseil de fondation de la FASE,
- un représentant du personnel siégeant au conseil de fondation de la FASE,
- la présidente et un membre du comité de la maison de quartier des Asters, ainsi que certains de ses collaborateurs.

La réunion d'ouverture avec les représentants de la FASE a eu lieu le 8 avril 2011 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de novembre 2011. Au cours de la même période, la Cour a par ailleurs procédé aux contrôles des informations et documents reçus de la part des différents interlocuteurs rencontrés.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que 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. A 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.

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 8.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

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

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la FASE (LCLFASe, J 6 11)

Introduction

Dans le canton de Genève, l'animation socioculturelle est principalement assurée par les centres de loisirs au sens large (centres de loisirs et de rencontres, maisons de quartier, jardins Robinson et terrains d'aventures, ci-après « centres »), ainsi que par les actions de travail social hors murs (TSHM).

D'une manière générale, les centres, organisés sous forme d'associations, sont chargés, dans un objectif général de prévention et de promotion de la qualité de vie, d'une action socio-éducative destinée aux enfants et aux adolescents, et d'une action socioculturelle ouverte à l'ensemble de la population. Les actions de travail social hors murs sont plus spécifiquement destinées à la prévention par une démarche éducative auprès des jeunes, dans les espaces et lieux publics qu'ils fréquentent, voire par des mesures d'accompagnement individualisées.

Les principes applicables aux centres ainsi qu'aux actions de travail social « hors murs » sont définis par la loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11, LCLFASe) entrée en vigueur le 11 juillet 1998 ainsi que par les statuts de la FASE.

Rôle de la FASE

L'article 1 de la LCLFASe précise le rôle de la FASE dans le cadre de ce dispositif³. Elle est chargée d'un mandat au service des centres et des actions de TSHM qui consiste à :

- garantir la réalisation par les centres de leur tâche, en assurant, sur l'ensemble du canton, une politique cohérente en matière de centres de loisirs et de rencontres. A cet effet, elle coordonne les ressources humaines, financières et techniques mises à disposition et appuie les centres dans l'élaboration et la conduite de leurs programmes d'activités ;
- gérer, de manière distincte de ses autres activités, les ressources humaines, financières et techniques attribuées par le canton et les communes pour promouvoir le travail social « hors murs ». La FASE définit les objectifs globaux des actions de travail social « hors murs » et en assure la conduite en concertation avec le canton et les communes.

Rôle du canton et des communes

La LCLFASe précise également le rôle du canton et des communes concernées dans le cadre de ce dispositif³ et rappelle le principe de complémentarité du rôle du canton et des communes.

Ainsi, dans le cadre des centres et TSHM, « le canton veille particulièrement à l'organisation et au développement d'actions éducatives en faveur des enfants et des adolescents, actions complémentaires à celles de la famille et de l'école » (art. 4 LCLFASe). En d'autres termes, il veille à la mise en œuvre de sa politique en faveur de la jeunesse. Le département de tutelle est le DIP et la liaison fonctionnelle est assurée par la direction générale de l'Office de la Jeunesse (DGOJ).

³ Le terme « dispositif » tel que décrit dans le présent chapitre fait uniquement référence aux activités déployées par les centres et par les TSHM. Dès lors, ne sont par exemple pas incluses les activités déployées par le GIAP.

S'agissant des communes, elles « *veillent particulièrement à l'organisation des activités socioculturelles des centres sis sur leur territoire, afin d'offrir des espaces de rencontres conviviaux, à toute la population d'une commune ou d'un quartier. Dans le cadre du TSHM, les communes assument, en collaboration avec la FASE, le pilotage des actions menées sur leur territoire* » (art. 5 LCLFASe). En d'autres termes, elles veillent à la mise en œuvre de leur politique socio-éducative et culturelle.

Charte cantonale des centres

La LCLFASe, dans ses articles 3 et 6, fait également référence à la charte cantonale des centres, signée le 22 septembre 1993. Cette charte constitue un texte de référence pour tous les partenaires du système cantonal des centres en complétant et développant les éléments contenus dans la LCLFASe et ses annexes. Elle vise les buts suivants :

- réaffirmer le rôle des centres et la spécificité de leur action; exprimer leur nécessaire autonomie, chaque association répondant à des besoins spécifiques propres à son territoire d'implantation;
- définir le sens et les finalités - la volonté de tendre à un même but - des actions d'animation partagées par tous les partenaires; assurer la cohésion de l'ensemble des centres;
- actualiser les cadres de référence clarifiant le mandat et la mission des centres;
- déterminer des axes prioritaires pour répondre aux besoins sociaux et culturels, actuels et futurs;
- clarifier les rapports que les centres entretiennent avec d'autres services sociaux publics ou semi-publics;
- livrer une information globale et fiable.

Relations entre les partenaires et financement du dispositif

Selon les alinéas 4 et 6 de l'article 6 de la LCLFASe, les moyens en subventions, services, locaux et équipements, mis à disposition par le canton et les communes pour atteindre les objectifs définis relativement aux centres et au TSHM, sont prévus dans des mandats de réalisation ou des conventions. Les communes concernées signent les conventions fixant le cadre des relations avec la FASE et les centres, ainsi que les engagements réciproques qui en découlent. Ces conventions seront détaillées dans le chapitre 3.5 du présent rapport.

Pour l'année 2010, les ressources des centres et des actions de TSHM⁴ se sont globalement élevées à environ 52.1 millions F, financées de la manière suivante entre l'Etat, les communes et les centres :

⁴ Sont comprises dans ce montant les ressources relatives aux activités « de base » des centres et des TSHM mais également les « autres activités » demandées spécifiquement par certaines communes qui financent la totalité de ces prestations.

(en millions de francs)	Etat	Communes	Centres
Ressources en personnel (principalement centres et TSHM) * <i>dont Ville de Genève</i>	20.2	14.6 7.8	0.7
Refacturation du coût de fonctionnement (actions TSHM)	-	0.4	-
Sous-total financement au travers de la FASE	20.2	15.0	0.7
Financement direct des communes aux centres ** <i>dont Ville de Genève</i>	-	11.6 5.7	-
Recettes propres des centres	-	-	4.5
Sous-total financement direct (communes et/ou centres)	-	11.6	4.5
Total du financement des activités des centres et actions TSHM	20.2	26.6	5.2

* Ce montant n'inclut pas 0.7 million F, financé totalement par l'Etat, relatif aux activités de l'unité d'assistance personnelle aux mineurs (UAP, voir le chapitre 3.2.2 pour plus de détails). Le montant versé par les communes n'inclut quant à lui pas les TSHM de la Ville de Genève qui sont municipalisés (employés directement par la Ville, et donc non inclus dans le rapport annuel de la FASE).

** Financement direct par les communes concernées aux centres pour leur budget de fonctionnement et pour la mise à disposition de locaux et de terrains.

Le dispositif applicable aux centres et au TSHM est un dispositif complexe qui fait intervenir les acteurs suivants : la FASE, le canton, les communes, les centres, ainsi que la fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR) qui regroupe les associations des centres. La FASE, les centres ainsi que la FCLR seront successivement présentés dans les chapitres 3.2 à 3.4 du présent rapport. Finalement, le chapitre 3.5 présentera les contrats et conventions existantes entre les différents partenaires (y compris canton et communes).

3.2. Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)

3.2.1. Introduction – cadre légal et réglementaire

Les principales bases légales et réglementaires applicables à la FASE, ainsi que les conventions/contrats signés avec ses différents partenaires, sont résumées ci-après :

- loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11, LCLFASe), entrée en vigueur le 11 juillet 1998 (voir le chapitre 3.1 pour plus de détails).
- statuts et règlement interne de la FASE conformément à l'article 15 des statuts de la FASE. Le règlement précise notamment la direction, la gestion, l'organisation et la représentation de la FASE.
- charte cantonale des centres du 22 septembre 1993 (voir le chapitre 3.1 pour plus de détails).
- convention collective de travail (CCT) qui régit les rapports de travail entre la FASE et son personnel⁵ : conditions d'engagement, durée du travail, modalités de rémunération, formalités et perfectionnement professionnels, etc.
- loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des

⁵ Personnel travaillant dans les centres de loisirs, de rencontres, les maisons de quartier, les jardins Robinson, les terrains d'aventures, au secrétariat de la FCLR, au secrétariat de la FASE, ainsi que dans les autres lieux d'animation disposant d'une convention avec la FASE, et sous contrat de travail FASE, affiliés ou non aux organisations syndicales signataires de la convention, dont la FASE procède à l'engagement sur proposition des associations de centres.

politiques publiques (LSGAF) et loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF). Ces lois s'appliquent à la FASE en tant qu'entité subventionnée par le canton.

- contrat de prestations entre l'Etat et la FASE pour les années 2011 et 2012, dont le projet de loi y afférent a été déposé au Grand Conseil le 30 mars 2011 (PL 10808 actuellement en cours de traitement par la Commission des finances du Grand Conseil (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails)).
- convention de collaboration entre la FASE et la Ville de Genève de septembre 2004 (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails).
- conventions de collaboration entre la FASE et les différentes communes concernées (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails).
- conventions entre les communes et les centres (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails).

En outre, il convient de préciser que la FASE s'est engagée depuis la fin de l'année 2008 dans un processus de réflexion sur son organisation au sens large. Ce processus a notamment débouché sur :

- de nouveaux statuts, adoptés par le conseil de fondation en date du 18 octobre 2010 et approuvés par le Grand Conseil le 23 septembre 2011. Ces nouveaux statuts, qui ont remplacé les précédents datés du 15 mai 1998, précisent notamment la mission, la nature du partenariat et le rôle de la FASE.
- un nouveau règlement interne de la FASE, validé par le conseil de fondation le 21 mars 2011 et entré en vigueur suite à l'approbation des nouveaux statuts. Ce règlement interne a pour objectif de préciser l'application des statuts ainsi que le rôle des différents organes et instances de la fondation, de régler leur coopération et de rassembler des directives autrefois dispersées.
- l'élaboration d'un projet de nouvelle gouvernance, intitulé « projet institutionnel » (voir le chapitre 3.2.6), revisitant profondément les principes d'actions et la structure organisationnelle de la FASE pour le futur.
- de nouvelles conventions de collaboration (voir le chapitre 3.5).
- une réflexion sur le mode de financement de la FASE (voir le chapitre 3.2.5).

Ce processus de réorganisation est expliqué en détail au sein des chapitres 3.2.5 et 3.2.6. A noter qu'à partir du chapitre 3.2.2, la Cour fera référence aux nouveaux statuts et au nouveau règlement interne de la FASE. A ce titre, il convient de préciser que le fonctionnement décrit ci-après sera pleinement opérationnel dès 2012.

3.2.2. But, missions et prestations de la FASE

Missions

La FASE a été constituée en 1998 en remplacement de la commission cantonale consultative des centres de loisirs et de rencontres. Jusqu'en 1998, c'est le service des loisirs de la jeunesse, rattaché à l'office de la jeunesse, au sein du DIP, qui gérait les subventions accordées à ces centres s'agissant de la participation de l'Etat. Les communes, de leur côté, attribuaient leurs propres subventions aux centres en question. La FASE a ainsi été créée avec pour objectif de donner une assise plus forte sur le plan financier et institutionnel à l'animation socioculturelle du canton de Genève, tout en conservant le système associatif et le bénévolat.

La FASE est une fondation de droit public placée sous l'autorité du Conseil d'Etat, qui approuve chaque année ses comptes ainsi que son rapport de gestion. En son sein, l'Etat, les communes, la FCLR et le personnel de la FASE œuvrent dans un esprit de complémentarité, de collaboration et de responsabilité partagée afin de réaliser les missions définies dans la LCLFASe. A ces missions de base, se rajoutent les

missions telles que ressortant du contrat de prestations conclu entre l'Etat et la FASE (voir détail au paragraphe 3.5).

Selon ses statuts, la FASE est donc une institution partenariale qui a pour mission de favoriser et d'entretenir la cohésion sociale sur le canton de Genève. Cette mission s'exerce notamment en observant les réalités sociales et en repérant les problématiques émergentes. Grâce à des actions socio-éducatives, socioculturelles et associatives de terrain menées par les centres et les structures d'action hors murs, la FASE répond également aux besoins de la population en termes de rencontre, d'échange, de solidarité, de citoyenneté et de qualité de vie, dans un objectif général de prévention.

Afin de pouvoir assurer ses missions, le rôle de la fondation est de :

- appréhender les réalités sociales et rapporter aux autorités cantonales et communales les besoins, situations et problématiques observés et diagnostiqués;
- définir une stratégie globale cohérente quant à ses missions, aux besoins identifiés et à la nécessité d'équité de prestations au niveau du canton;
- identifier, développer et utiliser les outils socioculturels et socioéducatifs adéquats compte tenu de l'environnement à la fois global et local et de son évolution;
- assurer la bonne coordination et gestion des activités et ressources nécessaires à la réalisation de ses missions, dans un souci d'équilibre entre le besoin de cohérence cantonale et celui d'autonomie liée aux spécificités locales;
- soutenir les acteurs de terrain dans la réalisation de leurs activités;
- promouvoir les valeurs, métiers et modes d'organisation, en particulier les modes associatif et collectif, qui sous-tendent l'accomplissement de ces missions.

Prestations

Les missions évoquées ci-dessus sont principalement réalisées grâce à l'appui des centres et des structures d'actions hors murs pour lesquelles la FASE assure la gestion/coordination des ressources humaines, financières et techniques selon la LCLFASe (voir le chapitre 3.3 pour plus de détails sur la définition et les activités concrètes des centres et du TSHM). Dans une proportion moindre, elles sont également réalisées par certains autres lieux conventionnés (par exemple les ludothèques⁶ de la Ville de Genève) pour lesquelles la FASE assure également la gestion des ressources humaines.

En complément à ces missions de « terrain », la FASE gère également depuis octobre 2008 l'exécution des mandats d'assistance personnelle aux mineurs (UAP) et constitue également un partenaire sur le projet relatif à la mise en œuvre de l'extension des horaires scolaires et de la loi 10639 (contreprojet à l'initiative 141 sur l'accueil continu des élèves).

La mission relative à l'assistance personnelle aux mineurs (UAP) trouve son origine dans la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn), entrée en vigueur en janvier 2007. Celle-ci souligne, en effet, à son article 13, la nécessité de faire bénéficier les mineurs et leur famille d'une assistance personnelle.

Le DIP et le Pouvoir judiciaire ont ainsi pris la décision en 2008 de confier l'exécution de ce mandat à la FASE. La mise en œuvre du mandat conformément à l'article 13 DPMIn consiste à renforcer, par des prises en charge courtes et intensives, les capacités parentales dans le contexte familial où se trouve le mineur ayant commis

⁶ Ces ludothèques sont des lieux de prêt, de rencontre et d'animation autour du jeu.

des délits. Les éducatrices et les éducateurs employés par la FASE au sein de l'UAP ont comme principales activités d'amener le mineur à retrouver une vie sociale, scolaire et/ou professionnelle en agissant principalement sur son environnement familial. L'objectif vise à atténuer le risque de récidive et/ou de détérioration de la situation.

Depuis le début du projet (octobre 2008) jusqu'au 31 décembre 2010, 104 mandats ont ainsi été confiés à la FASE, dont 73 restaient actifs à fin 2010. Ce dispositif a été évalué par un expert externe, qui a délivré son rapport en mai 2011. Le rapport d'évaluation concluait que « *le maintien du rattachement de l'UAP à la FASE paraît une solution raisonnable, avantageuse et qui donne de bons résultats* ». Il convient de relever que les montants d'indemnités faisant l'objet du contrat de prestations 2011-2012 de la FASE (inclus dans le PL 10808 actuellement en traitement au sein de la Commission des finances du Grand Conseil) intègrent les activités de l'UAP.

Dépenses par prestations

Le tableau ci-après récapitule les dépenses qui seront affectées en 2011⁷ aux principales prestations mentionnées ci-dessus (avec mention de la répartition du financement : subventions communales et subventions de l'Etat) :

<i>En milliers de F</i>	Subventions communales	Subvention de l'Etat	Total
Centres	10'326	15'111	25'437
TSHM	4'714	1'247	5'961
Autres activités	2'618	422	3'040
<i>dont ludothèques Ville de Genève</i>	<i>2'081</i>	<i>0</i>	<i>2'081</i>
UAP	0	770	770
Total	17'658	17'550	35'208

Pour l'année 2011, la FASE consacrera ainsi environ 31.4 millions F pour les activités des centres et des TSHM, soit près de 90% de ses dépenses totales. Ces charges concernent essentiellement des charges de personnel (voir le chapitre 3.2.5 pour plus de détails).

D'une manière générale, il convient de signaler que les ressources de la FASE (y compris le financement des charges de personnel propres à la FASE et à la FCLR) ont fortement augmenté depuis sa création : celles-ci sont passées de 16 millions F en 1998 à 37 millions F en 2010, soit une croissance annuelle moyenne de 7.2%. Cependant, cette évolution doit être appréhendée à la lumière du périmètre d'intervention de la FASE qui s'est lui aussi fortement développé. Ainsi, en 1998, la FASE ne subventionnait que l'activité des centres. Depuis cette date, les activités des centres ont perduré (elles se sont même développées) et la FASE a également dû gérer le financement des activités complémentaires suivantes :

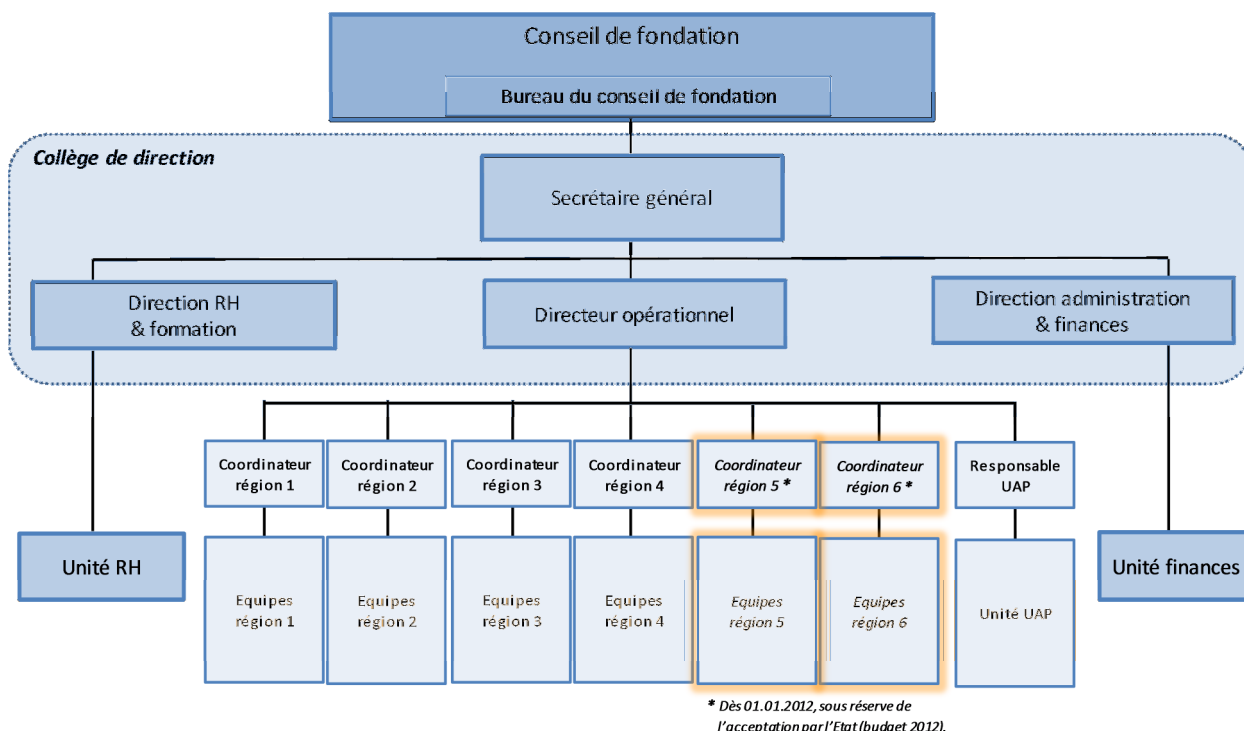
- les actions de TSHM (hors Ville de Genève, qui a municipalisé cette activité),
- les ludothèques de la Ville de Genève,
- les mandats d'assistance personnelle aux mineurs,
- ainsi que le personnel administratif et technique des associations, dont le salaire était auparavant directement versé par les communes aux associations.

⁷ Source : document de la FASE « répartition des charges financières pour le budget 2011 » (version de juillet 2010). A noter que le personnel administratif et technique de la FASE et de la FCLR n'est pas inclus dans ces montants.

3.2.3. Organisation de la FASE

Introduction

La FASE est gérée par un conseil de fondation comprenant des représentants des quatre partenaires suivants : l'Etat, les communes, les associations de centres, regroupées dans la FCLR, et le personnel travaillant dans les centres. Suite au processus de réorganisation mentionné au point précédent, le nouvel organigramme de la FASE est désormais le suivant :



Les rôles de ces différents organes et unités sont décrits en détail ci-après.

Conseil de fondation

La FASE est dirigée par un conseil de fondation comprenant 17 membres, soit :

- 5 membres, désignés par le Conseil d'Etat, dont un représentant du département de l'instruction publique, parmi lesquels le Conseil d'Etat nomme le président ou la présidente du conseil de fondation ;
- 5 membres, désignés par l'association des communes genevoises, dont un représentant de la Ville de Genève, parmi lesquels l'association des communes genevoises nomme le vice-président ou la vice-présidente du conseil de fondation ;
- 5 membres, désignés par la FCLR ;
- 2 membres élus par l'assemblée générale du personnel.

Les membres du conseil de fondation sont nommés par le Conseil d'Etat pour 4 ans. Leur mandat peut être renouvelé consécutivement deux fois, au maximum.

Le conseil est l'organe stratégique de la fondation. Il a notamment les compétences suivantes :

- déterminer les orientations stratégiques de la fondation, en cohérence avec ses missions, la politique sociale du canton et des communes, la politique d'animation des associations de centres et les besoins locaux;

- conclure en particulier avec l'Etat et les communes concernées des contrats de prestation et des conventions de partenariat pour assurer le financement de la fondation;
- conclure une convention de partenariat avec la FCLR précisant la nature des relations entre la fondation, la FCLR et les associations de centres;
- répartir les ressources de la fondation conformément aux objectifs qu'il s'est fixés et aux missions énoncées par la loi;
- assurer la gestion générale du personnel dans le cadre de la convention collective de travail
- en conformité avec la loi J 6 11 et dans l'esprit de la Charte cantonale, émettre les principes d'application des statuts, en particulier un projet institutionnel et un règlement relatif à la direction, la gestion, l'organisation et la représentation de la fondation.

Bureau du conseil de fondation

Le bureau est l'organe de liaison entre le stratégique et l'opérationnel au sein de la fondation. Son rôle est de faciliter le travail du conseil de fondation. En sus de ses compétences statutaires, les compétences du bureau sont notamment les suivantes :

- s'assurer de la réalisation des objectifs stratégiques et du respect du budget
- veiller à la cohérence des programmes d'actions avec ses missions
- s'informer de l'avancement des travaux des commissions
- intervenir sur mandat du conseil et faire toute proposition utile au conseil. Le cas échéant, il peut proposer au conseil de saisir la commission d'examen (voir ci-après)
- saisir le conseil de tout élément qu'il juge utile.

Le bureau est constitué de 5 membres, dont 4 sont choisis au sein du conseil de fondation, soit :

- le président ou la présidente du conseil de fondation;
- un membre représentant les communes;
- un membre représentant la FCLR;
- un membre représentant le personnel;
- le secrétaire général ou la secrétaire générale.

Secrétariat général

Le secrétariat général est l'organe opérationnel de la fondation chargé d'exécuter les décisions du conseil. Il est placé sous la direction du secrétaire général, qui en assume la responsabilité par délégation du conseil de fondation.

Le secrétariat général est composé de trois unités :

- une unité opérationnelle, en charge des éléments en relation avec les différents aspects de l'activité professionnelle des collaborateur-trice-s de la fondation,
- une unité administration et finance, en charge de l'administration générale et de la gestion des ressources financières de la fondation,
- une unité ressources humaines, en charge des éléments de gestion administrative du personnel,

En 2012, va également être adjointe une nouvelle unité, appelée développement et communication, en charge de la promotion et du développement des valeurs et des métiers de l'animation socioculturelle, et de la communication interne.

Les unités disposent de collaborateurs-trices qui y sont affecté-e-s en fonction des besoins et des moyens dont dispose la fondation. Les effectifs affectés à chacune de ces unités sont détaillés au chapitre 4.1.

Collège de direction

Le collège de direction est l'instance de pilotage du secrétariat général. Il est composé par le secrétaire général, le directeur opérationnel, la directrice de l'administration et des finances, la directrice des ressources humaines, ainsi que dès 2012 du directeur développement et communication. Il se réunit une fois par semaine depuis septembre 2010 et traite des affaires opérationnelles de la fondation (engagement ou transfert de personnel, suivi des chantiers institutionnels en cours, etc.). Il constitue également un lieu de confrontation (au sens positif du terme) entre les contraintes (financières, humaines, etc.) et les opportunités (projets de développement).

Autres organes / commissions

En complément aux organes décrits ci-dessus, la FASE a notamment mis en place les lieux d'échanges et commissions⁸ suivantes :

- des colloques opérationnels : ils ont été mis en place à la FASE en septembre 2010 et sont tenus toutes les semaines. Ils regroupent le secrétaire général, le directeur opérationnel et les actuels responsables de secteurs TSHM, ainsi que les deux responsables UAP et situations complexes. Dès mai 2011, la fonction de coordinateur de région s'est substituée à celle de responsable de secteur TSHM. Le colloque opérationnel traite notamment de tous les cas problématiques rencontrés (agressions du personnel, maltraitance rapportée, etc.), des problématiques opérationnelles du type dynamique d'équipe, réseaux, etc., tout en servant de « caisse de résonance » aux développements actuels et futurs (révision de directives, forme des régions, besoins de formation des coordinateurs de régions, des coordinateurs d'équipe, etc.).
- une commission « gestion finances » qui traite notamment du bouclage des comptes, des budgets et des mesures d'économies à mettre en œuvre pour équilibrer ces derniers. Sont présents lors des séances de cette commission des représentants des membres du conseil de fondation, ainsi que le secrétaire général et la directrice administration-finances de la FASE.
- une commission « pilotage projet institutionnel – FASE », dont le but était d'élaborer le projet institutionnel de la FASE (voir le chapitre 3.2.6).
- une commission d'examen qui est directement rattachée au conseil de fondation. Elle est constituée de quatre membres (un par partenaire), choisis au sein du conseil de fondation, ne faisant pas partie du bureau. La commission est activée de manière exceptionnelle par le conseil de fondation, en particulier en cas de conflit qui n'a pas trouvé de solution à un niveau inférieur.

⁸ Selon l'article 8 du règlement interne de la FASE, le conseil peut nommer une commission partenariale pour toute question jugée utile. L'objectif, les moyens et la durée de la commission sont fixés formellement par le conseil. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, une commission peut avoir recours à des consultations ou des collaborations extérieures, s'entourer de l'avis d'experts, former des groupes de travail et auditionner les personnes qu'elle souhaite.

3.2.4. Ressources humaines de la FASe

En 2010, la FASe a assuré des prestations de ressources humaines pour 59 équipes, en étroite partenariat avec les associations de centres et de communes :

- 20 équipes en centres de loisirs et de rencontres,
- 15 équipes en maisons de quartier,
- 8 équipes en jardins Robinson et terrains d'aventures,
- 10 équipes en TSHM,
- 1 équipe de l'UAP,
- 2 équipes d'associations conventionnées⁹,
- 3 équipes pour des projets estivaux.

La FASe assure également des prestations de ressources humaines pour 14 équipes en lien avec la Ville de Genève (onze équipes en ludothèques, une équipe audiovisuelle et deux équipes d'associations conventionnées), ainsi que pour ses propres employés et ceux de la FCLR (voir la partie 3.4) pour des tâches de fonctions générales (coordination et gestion des activités).

Ainsi, la FASe gère au total 73 équipes.

Ainsi, au 31 décembre 2010, la FASe recensait 764 contrats de travail, toutes fonctions confondues, équivalant à 358 équivalents temps plein (ETP). Ces 358 ETP sont employés par la FASe pour les fonctions suivantes :

⁹ Il s'agit de l'association Brico-jeunes et de l'association Communes-Ikation.

Fonctions	Description de la fonction	Total contrats individuels au 31.12.10 (CDI+CDD)	Total postes au 31.12.10 (ETP)	% ETP
Animateurs (CL, TSHM, autres activités)	Concevoir et exercer une activité d'animation dans le domaine des loisirs, de la culture et des rapports sociaux à l'égard de l'enfance, de la jeunesse et des adultes.	229	165	46%
Moniteurs (CL, TSHM, autres activités)	Exercer une activité d'animation et de surveillance.	312	79	22%
Assistants socio-éducatifs (CL, TSHM, autres activités)	Encadrer et accompagner des jeunes de 4 à 18 ans dans le domaine des loisirs en tenant compte de leurs particularités individuelles et de leurs besoins.	11	7	2%
Secrétaires comptables (CL, TSHM, autres activités)	Assurer le secrétariat et la correspondance du centre en collaboration avec le comité et les animateurs et animatrices. Tenir les livres auxiliaires (caisse, banque, CCP) et une ou des caisses du centre. Recevoir et renseigner les personnes ayant à faire avec le centre. Assurer l'exécution d'une comptabilité complète selon les objectifs assignés par les responsables des centres.	47	25	7%
Assistants techniques et agents de maintenance (CL, TSHM, autres activités)	Assister l'équipe d'animation en effectuant avec autonomie divers travaux en rapport avec les besoins techniques et l'équipement du centre.	16	6	2%
Nettoyeurs	Nettoyer et entretenir les espaces affectés au centre.	34	11	3%
Cuisiniers (CL)	Elaborer des menus équilibrés. Acheter la nourriture. Confectionner des repas propres au secteur d'activité.	10	1	0%
Unité d'assistance personnelle (UAP)	Amener le mineur ayant commis un délit à retrouver une vie sociale et/ou professionnelle en agissant principalement sur son environnement familial.	12	6	2%
Ludothèques	Exercer une activité d'animation et de gestion dans le domaine du jeu. Assumer une responsabilité dans les domaines de la gestion administrative, gestion du personnel et des relations extérieures.	42	14	4%
Total des employés "de terrain"		713	314	88%
Fonctions générales FASE et FCLR	Voir le détail en partie 4.1.	23	17	5%
Total des fonctions générales		23	17	5%
Emplois de solidarité (EdS)	N/A	3	3	1%
Apprentis	N/A	9	9	3%
Stagiaires rémunérés	N/A	16	15	4%
Total "autres contrats"		28	27	8%
Total général		764	358	100%

CL : centres de loisirs; N/A : non applicable.

Le total des employés assurant des prestations à la population (personnel employé dans les centres, pour le TSHM, pour d'autres activités diverses ainsi que pour la gestion de l'UAP) représente ainsi 314 ETP soit plus de 95 % des ETP totaux (hors « autres contrats »). Les tâches de coordination et gestion du dispositif assurées par la FASE et la FCLR représentent quant à elles 17 ETP (soit 5 % du total) et seront détaillées au chapitre 4.1.

3.2.5. Chiffres financiers et financement

Introduction

Pour la présentation de ses états financiers, la FASE est soumise depuis 2008 à l'application des normes Swiss Gaap RPC. Par ailleurs, toujours depuis 2008, la FASE est entrée dans le dispositif de la caisse centralisée de l'Etat par le biais d'une convention « argent » portant sur une optimisation de la gestion de la trésorerie.

Afin de gérer l'ensemble de ses activités, la FASE utilise plusieurs systèmes d'informations comptables et financiers ainsi que métiers : logiciels pour l'élaboration budgétaire, pour la gestion analytique, la facturation, la gestion de la paie, la gestion de l'activité UAP, etc.

Principaux chiffres financiers

Les tableaux ci-après présentent les principaux chiffres financiers du bilan et du compte de résultat de la FASE pour les années 2009 et 2010 :

Bilan (en milliers de francs)	31.12.2010	31.12.2009
Liquidités	5	9
Autres créances	1'379	2'653
Actifs transitoires	252	222
Actif immobilisé	191	196
Total de l'actif	1'827	3'080
Fonds étrangers	2'166	3'501
Fonds propres	-339	-421
Total du passif	1'827	3'080

Comme présenté dans le compte de résultat ci-dessous, l'exercice comptable 2010 de la FASE s'est clôturé par un bénéfice de 82'302 F, qui permet de réduire le déficit cumulé de la fondation (fonds propres négatifs, qui passent ainsi de 421'555 à 339'253 F). Cette situation de déficit bilanciel résulte de la première application des normes Swiss Gaap RPC en 2008, qui avait impliqué à la fin de cet exercice un découvert de 497'130 F¹⁰.

Compte de résultat (en milliers de francs)	2010	Budget 2010	2009
Financement de l'Etat de Genève (DIP)	20'902	20'902	20'353
Financement des communes	15'042	15'299	14'562
Autres contributions (centres)	743	199	574
Autres contributions (autres partenaires)	553	485	144
Total des produits	37'240	36'885	35'633
Charges de personnel	35'665	35'318	34'115
Biens, services et marchandises	1'184	1'301	1'178
Autres charges	309	348	264
Total des charges	37'158	36'967	35'557
Résultat de l'exercice	82	-82	76

Il convient de relever que le montant de 1.2 million F relatif aux biens, services et marchandises se compose principalement de dépenses relatives aux loyers,

¹⁰ Les normes Swiss Gaap RPC obligent à constater, dans le résultat de l'exercice, la totalité des coûts d'engagements à long terme dès qu'ils prennent effet au cours dudit exercice. C'est principalement le cas pour les plends, qui engagent la FASE sur plusieurs années pour des montants élevés, et les rappels CIA. En 2008, il a fallu enregistrer la valeur de l'engagement rétroactif au 1^{er} janvier qui s'élevait à 664'885 F.

locations, entretien du mobilier, informatique et divers (0.3 million F) et de frais de fonctionnement hors murs (0.4 million F). Les charges de personnel se sont élevées à 35.7 millions F en 2010, représentant ainsi 96 % du total des charges de la fondation, et se décomposent ainsi :

Détail charges de personnel (en milliers de francs)	2010	Budget 2010	en %
Ensemble du personnel de "terrain"	33'449	33'269	94%
Fonctions générales de la FASE	1'860	1'725	5%
Fonctions générales de la FCLR	356	324	1%
Total des charges de personnel	35'665	35'318	100%

La FASE ne dispose d'aucun capital, et ne déploie actuellement aucune activité génératrice de revenus. Ses seuls revenus correspondent aux subventions perçues de l'Etat et des communes, et qui servent principalement (à hauteur de 96 % des charges), au paiement des charges de personnel. A noter que la FASE n'effectue aucun versement directement aux centres (pas de financement, hormis le paiement des salaires directement au personnel).

Financement de la FASE

Conformément à ses statuts, la FASE est financée par :

- la subvention annuelle de l'Etat inscrite au budget du DIP,
- les contributions des communes concernées,
- les participations financières accordées par les pouvoirs publics pour les actions ponctuelles,
- les autres subventions, dons et legs qui peuvent lui être octroyés, ainsi que les éventuels produits de ses propres activités.

Ainsi, pour l'année 2010, l'Etat a versé 20.9 millions F à la FASE et les communes environ 15 millions F (dont environ 7.8 millions F versés par la Ville de Genève). Comme indiqué au chapitre 3.1, ces 15 millions F sont à ajouter aux 11.6 millions F qui sont financés par les communes directement aux centres et qui ne sont donc pas comptabilisés dans les comptes de la FASE.

Historiquement, les règles de financement régissant la répartition des subventions entre l'Etat et les communes étaient clairement fixées. Toutefois, au fil du temps, ces règles ont été modifiées en raison des activités supplémentaires demandées par les communes et pour lesquelles l'Etat a refusé d'augmenter son financement. Ces règles et leurs conséquences seront exposées en détail au chapitre 4.3.

En fin d'année 2009, la FASE s'est retrouvée dans une situation où elle n'arrivait plus à équilibrer son budget pour l'année 2010 et où des économies devaient être trouvées afin de réduire les coûts de personnel, ces derniers représentant 96 % des charges. Le besoin à combler tel qu'estimé par la FASE s'élevait à environ 525'000 F, soit 1.4 % du total budgété des charges avant prise en compte des économies. D'entente avec les partenaires siégeant au conseil de fondation de la FASE, il a été décidé de répartir l'effort à fournir sur l'ensemble des centres en diminuant leurs prestations sans licencier une seule personne. Concrètement, le conseil de fondation de la FASE¹¹ a ainsi mis en place les mesures d'économie suivantes touchant les dotations en personnel des centres pour l'année 2010 :

- adaptation des budgets moniteurs en fonction de leur utilisation réelle de 2007 à 2009,
- baisse linéaire de la dotation moniteurs de 4 %,

¹¹ Le conseil de fondation a approuvé en date du 14.12.09 le projet de budget 2010 de la FASE et, de fait, les mesures d'économies proposées par la commission « gestion finances » de la FASE.

- taux d'activité des postes d'animateurs réduits de 5 ou 10% en cas de départs,
- engagements d'animateurs différés de deux mois.

Suite à l'annonce de ces mesures d'économies, plusieurs pétitions ont été déposées au Grand Conseil et au Conseil municipal de la Ville de Genève afin d'alerter les autorités sur les impacts qu'auraient ces mesures d'économie, dont notamment :

- pétitions P-258 et P-1763 « pour la restitution de la totalité du temps de travail d'animation de la maison de quartier Asters-Servette », déposées au Conseil municipal de la Ville de Genève et au Grand Conseil le 1^{er} novembre 2010.
- pétition P-1756 « pour que la FASE ait des moyens financiers supplémentaires », déposée au Grand Conseil le 17 septembre 2010.
- pétition P-1715 du personnel de la FASE relative à la « politique d'austérité menée par le Conseil d'Etat », déposée au Grand Conseil le 17 décembre 2009.

Selon le rapport annuel 2010 de la FASE, 27 lieux ont au total été touchés par les mesures d'économie relatives aux animateurs (en cas de changement ou départ d'un collègue). Afin de faire face à ces mesures, chaque centre a mis en place les actions qu'il jugeait les plus adéquates : accueil des enfants supprimé une semaine à Noël (centre fermé), fermetures ponctuelles (pont de l'ascension, etc.) et diminution d'un moniteur pour certains accueils, renonciation à certaines activités ponctuelles ou encore fermeture de deux semaines comme cela a été le cas pour la maison de quartier des Asters-Servette.

Fin décembre 2010, le conseil du Fonds intercommunal (FI) a décidé, sur la base d'un préavis favorable de l'assemblée générale extraordinaire de l'Association des communes genevoises (ACG), de soutenir la FASE en 2011 à concurrence d'un montant de 970'000 F. Le courrier adressé par le Fonds à la FASE mentionnait qu'une telle subvention ne pourra être renouvelée qu'une fois, soit pour l'exercice 2012, et ce sur la base d'une nouvelle demande documentée. En date de l'audit, cette demande formelle pour 2012 était examinée par le comité du FI.

Par le biais de cette aide extraordinaire du FI prenant effet au 1^{er} janvier 2011, toutes les mesures d'économies précédemment citées ont été levées à cette date. Les équipes ont ainsi retrouvé en 2011 les taux d'activité des animateurs et la dotation moniteurs qui prévalaient au 31 décembre 2009 et les pétitions précédemment évoquées sont devenues sans objet.

3.2.6. Projet institutionnel de la FASE

Origine du projet institutionnel

Selon l'exposé des motifs du PL 10383¹², depuis la création de la FASE en 1998, l'expérience avait montré que nombre de mesures prises par la direction ne pouvaient aboutir. C'était par exemple le cas des mesures d'économies, nécessaires à l'équilibre du budget 2008, qui avaient été rejetées par le conseil de fondation. En effet, à cette époque, l'article 11 de la LCLFASe prévoyait que le conseil de fondation, constitué de 17 membres au plus, comptait un nombre égal de représentants du canton et des communes, des représentants des comités des centres et des représentants du personnel. Les statuts de la fondation, établis sur la base de la loi, prévoyaient un conseil de fondation où les représentants du canton et des communes étaient au nombre de 8 et les représentants des comités des centres et du personnel au nombre de 9.

¹² PL 10383 : projet de loi modifiant la loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11).

Afin de corriger cette situation, le Conseil d'Etat a déposé le PL 10383 en octobre 2008 afin de modifier la gouvernance de la fondation, en prévoyant que canton et communes devaient être majoritaires au sein du conseil. Ainsi, la loi a été modifiée et en février 2009, canton et communes sont devenus majoritaires au sein du conseil de fondation.

Sur cette base et suite notamment à une rencontre sur le thème du partenariat en novembre 2008¹³, le conseil de fondation a désigné fin 2008 un comité de pilotage « projet institutionnel FASE » composé de représentants des quatre partenaires (l'Etat, les communes, la FCLR et le personnel) afin d'entamer un travail d'élaboration de nouveaux statuts conformes aux modifications légales, mais également d'ébaucher des pistes pour une nouvelle organisation de la FASE. C'est ainsi que de mai à février 2010, des travaux ont été accompagnés par un chef de projet externe. Celui-ci, durant l'été 2009, a réuni un grand nombre de spécialistes du travail social afin de recueillir leurs opinions sur le développement d'un référentiel commun.

Le projet institutionnel

De nouveaux statuts (approuvés par le Grand Conseil le 23 septembre 2011), précisant notamment la mission, la nature du partenariat et le rôle de la fondation, ont été formellement adoptés le 18 octobre 2010 par le Conseil de fondation, en lien avec l'adoption, le 15 février 2010, d'un autre élément clé du projet institutionnel, à savoir une révision importante du mode de gouvernance de la fondation, dont les points centraux sont repris ci-après :

- favoriser la transversalité, éviter les « silos » et renforcer la coordination entre les secteurs d'activités,
- renforcer la communication, tant à l'interne qu'à l'externe,
- clarifier l'identité de la FASE et son rôle de référentiel commun,
- avoir une meilleure répartition des rôles et responsabilités, en cohérence avec les compétences des différentes parties prenantes et leur position vis-à-vis de l'institution,
- expliciter les niveaux décisionnels globaux et locaux,
- donner une réponse et une structure institutionnelle aux besoins d'échanges, de partage et de « faire ensemble »,
- redéfinir le management de proximité et les enjeux liés.

Le projet de nouvelle gouvernance, en fonction de ces principes, précise les rôles de chaque instance, ancienne ou nouvelle, et pose les principes suivants :

- le conseil de fondation se voit réaffirmé en tant qu'instance de pilotage stratégique et le bureau du conseil en tant qu'organe de liaison entre le stratégique et l'opérationnel,
- le conseil de fondation se dote d'une commission d'examen fonctionnant comme un organe de recours en cas de litige interne,
- le collège de direction, en place depuis le 1^{er} septembre 2010, assure le pilotage opérationnel de l'institution : il fonctionne sur un mode collégial, dans une recherche maximum de consensus, définit et maintient les équilibres de l'institution,
- le collège de direction est composé du secrétaire général, du directeur opérationnel, de la directrice administration et finances et de la directrice RH, et, à terme, d'un responsable du développement et de la communication,

¹³ Une rencontre sur le thème du partenariat a eu lieu le 15 novembre 2008 à Vernier qui regroupait toutes celles et ceux qui participaient aux prises de décision de la FASE et qui étaient chargés de transmettre ces décisions au terrain (plus de 50 personnes). L'enjeu consistait à mettre à niveau les diagnostics sur la FASE et ouvrir des pistes pour résoudre les difficultés de relation interne : blocages répétés, critiques récurrentes, problèmes de communication, etc.

- le directeur opérationnel – nouvelle fonction – est responsable de la bonne réalisation des prestations actuelles, ainsi que de leur cohérence et coordination globales,
- le directeur opérationnel s'appuiera, dès 2011, sur des coordinatrices et coordinateurs de région¹⁴, répondants hiérarchiques des équipes, dont l'objectif est de soutenir celles-ci et de favoriser leur autonomie,
- conformément aux textes qui encadrent l'action de la FASE, les collaboratrices et collaborateurs réalisent les programmes d'actions décidés par le comité du centre ou le groupe de pilotage TSHM,
- en conséquence, le domaine opérationnel de la FASE sera subdivisé en région.

Ce groupe a poursuivi ses travaux en proposant en consultation un modèle de convention tripartite, une nouvelle convention entre la FASE et la FCLR (voir la partie 3.5 pour plus de détails), ainsi qu'un projet de règlement interne. Le nouveau règlement interne précise que les missions de la fondation s'exercent au niveau cantonal, régional et communal. Par région, il est entendu un découpage du territoire cantonal, proposé par le collège de direction et validé par le conseil de fondation. La direction opérationnelle dispose de coordinateur-trice-s de région de la fondation, qui agissent par délégation sous la responsabilité du directeur opérationnel.

3.3. Centres de loisirs et TSHM

Centres de loisirs

La notion de centres de loisirs (ci-après centres) regroupe les maisons de quartier, les centres de loisirs et de rencontres, les jardins Robinson ainsi que les terrains d'aventure qui sont, selon l'article 39 du nouveau règlement interne de la FASE, des « lieux d'animations et des espaces de rencontres ouverts et conviviaux sur le quartier et la commune ». Ils offrent une structure souple et adaptable à diverses demandes : accueil libre et actif pour chacun, personnalisé, familial où règne la convivialité et où la liberté d'expression est assurée. D'une manière plus générale, « dans un objectif général de prévention et de promotion de la qualité de vie, les centres sont chargés d'une action socio-éducative et socioculturelle destinée aux enfants et aux adolescents et ouverte à l'ensemble de la population d'une commune ou d'un quartier » (article 2 LCLFASe).

Les centres sont organisés sous la forme d'associations au sens des articles 60 à 79 du code civil suisse. Ces associations sont largement autonomes dans la définition et l'accomplissement de leurs missions et politique d'animation, respectent la charte cantonale des centres ainsi que les missions de la fondation, et gèrent les ressources qui leur sont confiées. Elles sont membres de la FCLR.

En terme d'organisation, les associations élisent un comité responsable de la gestion du centre, dont les compétences figurent dans les statuts, notamment pour : l'élaboration des rapports d'activité avec l'équipe du centre, l'élaboration des comptes et du budget, la gestion des ressources financières et matérielles, etc. Selon le site internet de la FASE, plus de 1'200 bénévoles (dont environ 400 actifs dans les comités), membres de ces associations, s'impliquent ainsi dans la vie civique du canton.

¹⁴ 4 coordinateurs de région ont été embauchés mi-2011, et 2 autres collaborateurs devraient encore entrer en fonction début 2012.

Au 31 décembre 2010, 43 centres étaient rattachés à la FASe (dont 8 jardins Robinson / terrains d'aventure, 15 maisons de quartier et 20 centres de loisirs et de rencontres), répartis de la manière suivante sur 15 des 45 communes que compte le canton de Genève :

- secteur Ville de Genève (une commune) : 15 centres,
- secteur Lac-Rhône (4 communes) : 14 centres,
- secteur Rhône-Arve (5 communes) : 9 centres,
- secteur Arve-Lac (5 communes) : 5 centres.

Comme indiqué au chapitre 3.2.4, la FASe assure les engagements et la rémunération du personnel de ces centres, essentiellement grâce aux ressources perçues des communes et de l'Etat.

Actions de travail social hors murs (TSHM)

Par décision du Grand Conseil, les actions de travail social « hors murs » ont été intégrées à la LCLFASe en juin 2002. Les TSHM peuvent être définis comme un pont entre les jeunes et les institutions et remplissent une double mission :

- l'observation de la réalité sociale et des questions sociales problématiques :
 - s'insérer dans un espace local,
 - observer la réalité sociale pour pouvoir en témoigner,
 - expliquer et proposer des actions aux différents partenaires.
- la mise en œuvre d'une action ciblée sur les questions ou les populations prioritaires :
 - être en lien avec les jeunes en situations précaires,
 - mettre en lien jeunes et adultes,
 - faire le relais entre jeunes et institutions,
 - permettre aux jeunes de reprendre confiance en leurs capacités, de se sentir utiles, reconnus et soutenus,
 - faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation précaire.

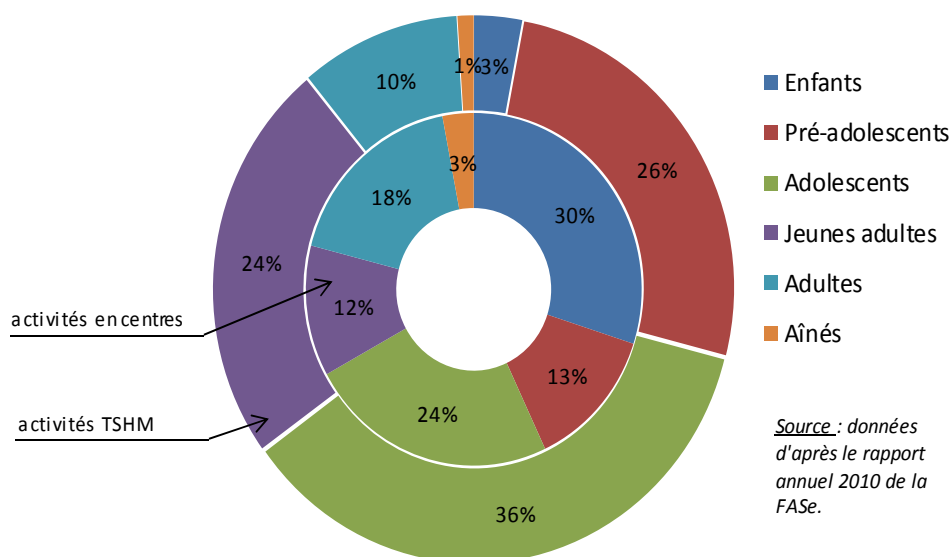
Au 31 décembre 2010, 10 équipes TSHM étaient rattachées à la FASe : 4 équipes sur le secteur Lac-Rhône, 4 équipes sur le secteur Rhône-Arve et 2 équipes sur le secteur Arve-Lac. A noter que les équipes TSHM de la Ville de Genève sont municipalisées et par conséquent non rattachées à la FASe.

Prestations offertes

Les prestations offertes par les centres et les actions de TSHM touchent différents types de population allant des jeunes enfants aux aînés, en passant par les adolescents ou encore les jeunes adultes. Certaines activités sont ouvertes à tous types de public sans considération d'âge.

Le graphique suivant illustre les populations concernées par les activités en centres et en TSHM pour l'année 2010 (le cercle intérieur représente les populations concernées par les activités en centres tandis que le cercle extérieur représente les populations concernées par les activités TSHM) :

Populations concernées par les activités en centres et TSHM, en 2010



Pour l'année 2010, les heures d'activité en centres et en TSHM se sont élevées à près de 196'000. Le tableau ci-après illustre le pourcentage de ces heures d'activités par type d'action en centres et en TSHM :

Type d'action	% des heures d'activité en centres 2010	% des heures d'activité en TSHM en 2010
Centres et journées aérées (été, automne, Noël, février, Pâques)	16	1
Camps (été, automne, Noël, février, Pâques)	2	0
Sorties (accompagnement sorties, excursions, visites, voyages)	2	1
Formation-insertion (cours, stages, ateliers, petits jobs, encadrement parcours professionnel) :	17	12
Actions ponctuelles (fêtes, marchés, repas, tournois, concerts, spectacles, discos, expositions, débats, autres)	8	5
Présence quartier (action collective, accompagnement individuel, immersion quartier, tournées prévention, médiation quartier, locaux en gestion accompagnés, salles de sport en accueil libre)	14	63
Accueil (animation, rencontres, accueil robinson-enfants-ados, permanence d'accueil)	41	18
Total	100	100

Population accueillie dans les centres

En termes de population accueillie, la FASe dispose des informations qui lui sont envoyées par chaque centre. Ces informations se déclinent par activité (par exemple mercredi aéré, atelier vélos, camps d'automne, cours de poterie) puis par groupe d'âge (enfants, pré adolescents, adolescents, jeunes adultes, adultes et aînés). Toutefois, il n'est pas possible d'en retirer des montants agrégés, c'est-à-dire de déterminer la population globale accueillie dans chaque centre. En effet, ces données ne sont pas nominatives et par conséquent un enfant ayant assisté à plusieurs activités sera comptabilisé plusieurs fois.

3.4. Fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR)

La FCLR, créée en 1971, est une association faîtière organisée selon les articles 60 à 79 du code civil suisse qui regroupe et représente les associations des centres au sein du conseil de fondation de la FASE. Actuellement, la FCLR regroupe 43 associations.

D'une manière générale, la FCLR veille à la cohérence de la politique d'animation et au respect de la charte cantonale des centres de loisirs et de rencontres. Ses objectifs sont également les suivants selon ses statuts :

- favoriser la coordination et la collaboration entre ses associations membres en tant que lieu d'échanges et de contacts,
- discuter et négocier avec les partenaires de la FASE et les syndicats de la CCT, ses règlements d'application et annexes,
- se prononcer lors de la constitution d'une nouvelle association de centre et offrir sa collaboration à cette occasion,
- dans la mesure où une association lui en fait la demande, lui apporter son soutien technique, éthique et administratif, ou défendre ses intérêts,
- offrir à ses membres des services utiles à l'accomplissement de leur mandat.

Au quotidien, la FCLR a ainsi un rôle de soutien, d'aide et d'appui vis-à-vis des comités des associations afin qu'ils puissent travailler de la meilleure manière sur le terrain. La FCLR propose également des formations aux centres et les aide à établir leur projet institutionnel.

La FCLR dispose d'un comité qui est l'organe exécutif. Il est composé de cinq membres siégeant également au conseil de fondation de la FASE. Les membres (qui font obligatoirement partie d'un comité d'association) sont élus par l'assemblée générale de la FCLR qui est composée des membres des 43 associations (1 voix par association). Le comité se réunit une fois par mois. Des commissions / groupes de travail sont également constituées en fonction des thèmes à traiter (statuts, nouvelle gouvernance, etc.). Il n'y a pas de commission permanente, hormis le bureau du comité de la FCLR qui comprend un président, un vice-président et un trésorier.

La FCLR est subventionnée à hauteur de 84 % de ses recettes totales par l'Etat, au travers de la FASE. Ainsi, au 31 décembre 2010, la FASE emploie 2.5 ETP comme collaborateurs de la FCLR : 2 coordinateurs (1.8 ETP) et une secrétaire sociale (0.7 ETP).

En 2009, les charges de la FCLR se sont élevées à 462'201 F (dont 400'559 F de charges de personnel) pour des recettes représentant 466'639 F (dont 390'151 F de subvention cantonale).

3.5. Relations entre les partenaires

L'article 6 de la LCLFASe fixe le principe de conventions entre la FASe, l'Etat, les communes et les centres. En effet, au sens de cet article, « *les moyens en subventions, services, locaux et équipements, mis à disposition par le canton et les communes pour atteindre les objectifs définis, relativement aux centres et au TSHM, sont prévus dans des mandats de réalisation ou des conventions. Les communes concernées signent les conventions fixant le cadre des relations avec la FASe et les centres, ainsi que les engagements réciproques qui en découlent* ».

A la suite d'une longue période de négociation entre les partenaires de la FASe, les conventions de partenariat suivantes ont ainsi été initialement établies:

- convention entre l'Etat et la FASe signée le 29 mars 2004,
- convention entre la Ville de Genève et la FASe¹⁵,
- convention entre les communes et la FASe¹⁶,
- convention entre les communes et les centres, dont le texte a été adopté par l'assemblée des magistrats des communes concernées convoquées par l'ACG en février 2004.

Comme indiqué au chapitre 3.2.6, les principes régissant ces trois dernières conventions ont été modifiés dans le cadre de la réorganisation de la FASe. Ainsi, celles-ci seront remplacées par des conventions tripartites FASe/communes/ centres (une convention avec chacune des associations). Par ailleurs, une convention FASe/FCLR sera également signée (auparavant, les relations entre la FASe et la FCLR n'étaient pas formalisées). Le modèle de texte de ces nouvelles conventions a été validé par le conseil de fondation en date du 21 mars 2011. Elles devraient être toutes signées d'ici la fin 2011, avec une entrée en vigueur début 2012, suite à la finalisation des discussions actuellement en cours entre les différents partenaires (qui portent essentiellement sur le contenu des annexes de ces conventions).

S'agissant des relations avec l'Etat, la convention initiale étant arrivée à échéance, un nouveau contrat de prestations a été négocié et approuvé en mai 2010 recouvrant les années 2009 et 2010. Actuellement, le contrat de prestations couvrant les périodes 2011 et 2012 est en suspens devant la Commission des finances du Grand Conseil¹⁶ (voir le détail ci-après). Il est précisé que l'indemnité financière de l'Etat en faveur de la FASe s'inscrit dans le cadre du programme public « intégration, suivi éducatif et soutien aux familles » de l'Etat.

Selon ce contrat de prestations, en plus de ses missions de base, la FASe s'engage de manière plus spécifique à la réalisation de cinq objectifs stratégiques dans la perspective de développer une cohérence d'actions en faveur de la jeunesse du canton. A cet effet, la FASe s'implique concrètement dans les domaines suivants :

- renforcement des actions à destination des enfants et jeunes issus de milieux précaires,
- renforcement des actions en faveur de la diversité,
- renforcement de la démocratie participative,
- participation active à la cohérence et à la complémentarité des politiques publiques recouvrant les champs d'activités de la FASe,
- actions spécifiques : en relation avec les évolutions attendues sur le plan cantonal, la FASe se positionne comme partenaire sur les projets relatifs à l'assistance personnelle aux mineurs (art. 13 DPMIn) et à la mise en œuvre de l'extension des horaires scolaires et de la loi 10639 (contreprojet à l'initiative 141 sur l'accueil continu des élèves).

¹⁵ Convention dont le texte a été adopté par l'assemblée des magistrats des communes concernées convoquées par l'ACG en février 2004.

¹⁶ PL 10808.

Les prestations attendues seront évaluées par le biais d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ces indicateurs de performance mesurent le nombre de prestations rendues, leur qualité (satisfaction des destinataires), leur efficacité (impact sur le public cible) ou leur efficience (amélioration de la productivité).

A titre d'exemple, relativement à l'objectif « renforcement des actions en faveur des enfants et jeunes en situation précaire », l'indicateur « nombre de jeunes accompagnés individuellement » a été défini. Cet indicateur sera évalué sur la base des rapports d'activité des centres et équipes et la valeur cible a été fixée à 1'200 jeunes pour l'année 2012.

4. ANALYSE

Les analyses présentées ci-après ont essentiellement pour objectifs de répondre aux demandes formulées par la Commission des finances de la Ville de Genève ainsi que par le conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève. Ainsi, certaines parties ne contiennent pas de recommandations.

En effet, dans la mesure où plusieurs problématiques soulevées par la Commission des finances ont déjà été identifiées par la FASE (ou les partenaires du réseau socioculturel genevois) depuis ces trois dernières années, la Cour a principalement analysé si les solutions déjà apportées ou initiées s'inscrivent dans une démarche d'amélioration de la situation existante à plus ou moins long terme.

En particulier :

- la partie 4.1 « *fonctions générales de la FASE et de la FCLR* » traite de la problématique de « *la répartition des ressources et des charges de la FASE entre d'une part, la structure administrative de la fondation et, d'autre part, les différentes prestations de « terrain »*. Elle ne contient pas de recommandations.
- la partie 4.2 « *processus budgétaire* » traite notamment du « *complément de subvention de l'exercice 2011 voté par le conseil municipal de la Ville de Genève* ». Elle contient des recommandations émises à l'attention des différents partenaires de la FASE.
- la partie 4.3 « *financement de la FASE* » traite de « *l'adéquation des ressources de la FASE avec ses missions et ses prestations et de la répartition et la redistribution des ressources de la FASE entre l'Etat, la Ville de Genève et les 44 autres communes (sous l'angle de l'équité)* ». Elle ne contient pas de recommandations.
- la partie 4.4 « *fermeture de la maison de quartier des Asters-Servette* » traite du cas particulier de la fermeture de cette maison de quartier, en référence à la demande du conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève. Elle ne contient pas de recommandations.

Par ailleurs et sous une forme conclusive, le chapitre 5 met en évidence les points à prendre en considération par la FASE pour assurer au mieux sa réorganisation.

4.1. Fonctions générales de la FASE et de la FCLR

4.1.1. Contexte

Comme indiqué au chapitre 3.2.4, les fonctions générales de la FASE et de la FCLR représentent 17.2 ETP au 31 décembre 2010 répartis de la façon suivante :

- FASE : 14.7 ETP¹⁷
 - o secrétaire général : 1 ETP
 - o assistance de direction : 0.6 ETP
 - o direction administration et finances : 4.1 ETP
 - o direction opérationnelle : 5.5 ETP
 - o direction ressources humaines et formation : 3.5 ETP
- FCLR : 2.5 ETP
 - o coordinateur-trice : 1.8 ETP
 - o secrétaire social : 0.7 ETP

Comme présenté dans le tableau suivant, depuis fin 2004, ces fonctions générales FASE et FCLR sont restées à un niveau stable, en comparaison de l'évolution globale du total des ETP employés par la FASE¹⁸ :

<i>Situation au 31.12.N</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variation 2004-2010	Var. annuelle moyenne
Fonctions générales FASE et FCLR	12.5	13.0	12.7	13.3	13.7	15.6	17.2	37.2%	5.4%
Nombre total d'ETP employés par la FASE	265.0	269.7	289.1	308.3	316.4	338.9	357.6	34.9%	5.1%
% ETP FASE-FCLR par rapport au total d'ETP	4.7%	4.8%	4.4%	4.3%	4.3%	4.6%	4.8%		

D'une manière générale, les 14.7 ETP de la FASE ont pour mission d'assurer le pilotage opérationnel et la gestion courante des affaires de la fondation. En particulier, sous la supervision des 3 directeurs d'unité et du secrétaire général (soit 4 ETP), les fonctions suivantes sont recensées au 31 décembre 2010 :

- 3 gestionnaires FASE (soit 2.5 ETP) au sein de la direction ressources humaines et formation qui ont notamment pour mission d'assurer administrativement les engagements du personnel de la FASE, de gérer administrativement les dossiers du personnel, les absences et les incapacités de travail ou encore de suivre administrativement la formation et le perfectionnement professionnel des collaborateurs. A noter que ces gestionnaires n'effectuent pas la production directe des fiches de paies qui est externalisée auprès de l'Office du personnel de l'Etat.
- 3 collaborateurs comptables¹⁹ FASE (soit 2.3 ETP) au sein de la direction administration et finances qui ont notamment pour mission d'organiser et d'analyser les données comptables, d'assurer les opérations de comptabilité analytique, de contrôler la conformité des états financiers des mandats TSHM ou encore d'assurer les opérations comptables et de tenir à jour la comptabilité.
- 5 responsables de secteur FASE (soit 4.5 ETP) au sein de la direction opérationnelle qui ont notamment pour mission de développer les actions hors murs, de piloter, animer et superviser les groupes professionnels TSHM, d'assurer la responsabilité de l'UAP (0.5 ETP) et des situations complexes

¹⁷ A noter qu'un ETP en emploi de solidarité (EdS) travaille également au sein de la FASE en tant que « soutien administratif » à la direction ressources humaines et formation.

¹⁸ Les ETP présentés dans le tableau sont la somme des emplois permanents et temporaires au 31 décembre de chaque année ; par conséquent ces données ne comprennent pas les engagements temporaires de personnel d'encadrement supplémentaire durant les vacances scolaires, tels que les centres aérés.

¹⁹ Comptable et secrétaire comptable.

(1 ETP), de collaborer avec le responsable RH pour toutes les questions de contrat et de suivi de carrière, d'assurer, sur mandat du secrétaire général, le secrétariat de commissions ad hoc, ou encore de représenter, en toute situation la FASE sur délégation du secrétaire général.

En ce qui concerne les 2 coordinateurs FCLR (soit 1.8 ETP), ceux-ci sont notamment chargés, pour le compte de la FCLR, d'initier, de développer, d'assurer la préparation et le suivi de tous les contacts et collaborations ainsi que d'en garantir les conditions de transparence, d'équité et de soutien vis-à-vis des partenaires : FASE, membres, organismes externes, etc.

En complément à ces charges de personnel représentant un total de 17.2 ETP (soit un coût de la masse salariale, charges sociales comprises de 2.2 millions F), les autres charges de fonctionnement des fonctions générales (hors frais de fonctionnement hors-murs) se montent à 0.8 million F. Les charges liées aux fonctions générales représentent donc 8 % des charges totales de la FASE au 31 décembre 2010.

4.1.2. Constat

Compte tenu notamment du nombre de contrats de travail gérés (764 contrats au 31 décembre 2010) et du nombre de centres (43) et du total d'équipes en gestion (73), la dotation de 17 ETP pour des « fonctions générales » ne présente pas d'indice d'inefficience ou de mauvais emploi des deniers publics. Ces fonctions générales représentent au final moins de 5 % du total des ETP employés de la FASE et 8 % des charges totales (y compris frais de fonctionnement de la FASE), contre environ 95 % d'ETP employés pour des missions de « terrain » (voir le tableau au chapitre 3.2.4.).

Conformément à la limitation du périmètre énoncée au chapitre 1, les fonctions administratives ou comptables du personnel FASE employé dans les centres (soit les 25 ETP de la fonction « secrétaires comptables » telle que présentée dans le tableau du chapitre 3.2.4) n'ont pas été analysées par la Cour.

4.2. Processus budgétaire

4.2.1. Contexte

Demande de la commission des finances de la Ville de Genève

Comme indiqué au chapitre 1, le Conseil municipal de la Ville de Genève a été sollicité dans le cadre du budget 2011 pour une demande de complément de subvention de 300'000 F²⁰ en faveur de la FASE. Dans ce contexte, la Commission des finances de la Ville de Genève a sollicité la Cour afin de vérifier que le « *complément de subvention de l'exercice 2011 voté par le Conseil municipal de la Ville de Genève soit bien attribué aux prestations à la population en Ville de Genève* ».

A noter que les chiffres indiqués ci-après concernent uniquement la subvention inscrite en nature 361 « subventions accordées - canton » au budget de la délégation à la jeunesse (cellule 5008000) de la Ville de Genève, pour laquelle la commission des finances a sollicité la Cour. Cette subvention, allouée via la FASE, concerne à hauteur de 99 % des charges de personnel. En effet, comme indiqué au chapitre 3, la Ville de Genève finance également la FASE pour d'autres prestations que les centres (par exemple les ludothèques) pour lesquelles les subventions sont comptabilisées sur des lignes budgétaires distinctes. Par exemple, 2.3 millions F sont budgétés en 2011 en nature 361 « subventions accordées - canton » au budget du service « écoles et institutions pour l'enfance » (cellule 5003000) de la Ville de Genève au titre des salaires des ludothécaires payés par la FASE.

Lors de l'audit, le service de la jeunesse de la Ville de Genève a indiqué à la Cour que la demande complémentaire initiale de 600'000 F du conseiller administratif correspondait à un rattrapage de 4 ans relatif à l'indexation et aux annuités supplémentaires de la masse salariale de la Ville de Genève gérée par la FASE qui n'avaient pas été prises en compte par la Ville de Genève dans les budgets précédents. L'estimation ci-après a ainsi été effectuée : 6.5 millions F (masse salariale annuelle de la Ville de Genève gérée par la FASE) * 2.2 % (augmentation annuelle moyenne de la masse salariale liée aux indexations et annuités supplémentaires) égal environ 150'000 F par an, soit 600'000 F pour un rattrapage de quatre ans.

Le service de la jeunesse de la Ville de Genève a également informé la Cour qu'un montant budgétaire complémentaire d'environ 470'000 F devrait être demandé dans le cadre du budget 2012, afin que le montant de subvention de la FASE inscrit au budget 2012 de la Ville de Genève corresponde au montant estimé par la FASE comme étant à charge de la commune.

Le tableau ci-après récapitule, pour les années 2008 à 2011, les montants de subventions inscrits dans les comptes et budgets de la délégation à la jeunesse de la Ville de Genève pour la FASE, ainsi que les montants issus des budgets envoyés par la FASE à la Ville de Genève pour ces mêmes prestations :

²⁰ Le complément initialement demandé par le conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports était de 600'000 F ; le complément budgétaire finalement accordé par le Conseil administratif et voté par le Conseil municipal s'est élevé à 300'000 F.

En milliers de francs	2008	2009	2010	2011	**
(1) Budget Ville de Genève*	5'690	6'090	6'322	6'674	
(2) Réel Ville de Genève*	6'732	6'598	6'776	6'936	
Ecart (1)-(2)	-1'042	-508	-454	-262	
(3) Budget FASe envoyé en juillet N-1 à la Ville de Genève	6'260	6'608	6'946	6'951	***
Ecart (1) - (3)	-570	-518	-624	-277	
Ecart (3) - (2)	-472	10	170	15	

* Nature 361 "FASe" de la cellule 5008000 "délégation à la jeunesse". Pour le réel 2011, le montant indiqué correspond au montant estimé par la Ville de Genève en date de l'audit, étant précisé que des corrections pourront être apportées.

** Afin d'assurer la comparabilité entre les différentes périodes, les montants indiqués pour le budget et le réel 2011 de la Ville de Genève intègrent les prestations de l'association "boîte à boulot" qui sont comptabilisées dès 2011 sur la nature 365 "subventions institutions privées" de la cellule 5008000.

*** Le budget envoyé par la FASe englobe chaque année essentiellement les activités des centres, ainsi qu'un montant de l'ordre de 0.6-0.7 million F pour les "autres activités" (dont principalement la "boîte à boulots" et "Rinia Contact" pour des montants respectifs d'environ 0.2 million F chaque année).

Commentaires relatifs au tableau :

Ecart (1)-(2) : pour les années 2008 à 2011, la Ville de Genève a systématiquement sous-évalué le budget inscrit par rapport aux charges réelles qu'elle finance. Les écarts annuels conduisent à un déficit présenté chaque année dans les comptes annuels de la Ville de Genève, et approuvés par le Conseil municipal.

Ecart (1)-(3) : pour les années 2008 à 2011, les montants inscrits dans les budgets de la Ville de Genève sont systématiquement inférieurs (entre 0.3 et 0.6 million F) au budget transmis en juillet de l'année précédente par la FASe à la délégation à la jeunesse.

Ecart (3)-(2) : pour l'année 2008, la FASe a sous-estimé le budget établi à hauteur de 0.5 million F par rapport au financement finalement à charge de la Ville de Genève. Par contre, pour les années 2009 à 2011, les budgets établis par la FASe étaient soit en ligne, soit même surévalués par rapport au financement finalement à charge de la Ville de Genève.

Par exemple pour l'année 2010, l'écart entre le budget et les dépenses effectivement réalisées (environ 450'000 F) était justifié ainsi dans les états financiers de la Ville de Genève : « cette subvention de plus de CHF 6 millions à la FASe est consacrée exclusivement aux paiements des salaires du personnel des maisons de quartier, conformément aux obligations de la loi cantonale (J 6 11) et aux conventions signées avec chaque centre. Suite aux décisions de l'Etat, ce montant est indexé automatiquement (environ 1% par année) et la progression des annuités est de l'ordre de 1.4% par année. En conséquence, les dépenses augmentent automatiquement de 2.4% l'an depuis plus de trois ans soit environ CHF 150'000.- par année ».

Processus budgétaire de la FASe

La FASe utilise un outil spécifique pour construire son budget ainsi que celui des communes. Ce budget est ventilé par prestation (centres, TSHM, autres activités spéciales demandées par la commune, etc.) puis par catégorie de personnel (animateurs, moniteurs, personnel administratif et technique, etc.). Il présente ensuite le taux d'activité pondéré sur l'année, le coût total y afférent des activités, ainsi que la répartition du financement (subventions de la commune et subventions de l'Etat). Le budget pour l'année N+1 est communiqué aux communes mi-juillet de l'année N pour validation.

Dépassement de crédit budgétaire – Ville de Genève

L'article 28 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01), pose le principe que « *si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue, un crédit supplémentaire doit être demandé* ». L'article 29 du RAC précise que « *si l'engagement d'une dépense, non prévue au budget de fonctionnement ou dépassant la somme budgétisée revêt un caractère d'urgence et est commandé par les intérêts de la commune, le Conseil administratif, le maire ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées [] peut autoriser l'utilisation anticipée d'un crédit* ». Par ailleurs, « *l'utilisation anticipée d'un crédit et les dépassements de crédits doivent être justifiés dans le compte annuel et approuvés par le Conseil municipal* ».

Budget relatif aux mandats d'assistance personnelle aux mineurs (UAP)

La FASe dispose d'un budget spécifique pour son activité relative aux mandats d'assistance personnelle aux mineurs (voir la partie 3.2.2 pour plus de détails). Le tableau ci-après présente les coûts associés à cette activité ainsi que les ressources y relatives pour les années 2009 à 2012 (selon l'annexe 3 du contrat de prestations avec l'Etat 2011 – 2012) :

<i>En francs</i>	Comptes 2009	Budget 2010	Plan financier 2011	Plan financier 2012
Subvention de l'Etat pour la prestation UAP	385'000	675'000	675'000	675'000
Coûts de la prestation UAP (salaires, charges sociales, budget de fonctionnement des éducateurs, frais généraux et amortissements)	458'984	703'577	786'088	786'088
Différence	-73'984	-28'577	-111'088	-111'088

4.2.2. Constats

- 1 Dans le cadre du processus budgétaire, le budget et le volume de base des heures des équipes en centres et en TSHM (taux pondérés sur l'année) sont reconduits d'année en année, sans qu'une analyse ne soit effectuée pour déterminer s'ils sont encore adéquats et conformes aux besoins. En conséquence, il existe un risque de sous ou sur dotation en personnel dans les centres.
- 2 La Cour relève que le montant de 600'000 F initialement sollicité par le conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève avait pour but de faire correspondre le montant du budget 2011 envoyé pour validation en juillet 2010 par la FASe à la Ville de Genève (6.9 millions F) avec celui initialement inscrit au budget de la Ville de Genève. L'augmentation de 600'000 F (et donc a fortiori de 300'000 F) était donc justifiée, sous réserve des conclusions qui pourraient découler de l'absence d'une analyse annuelle des besoins, telle que présentée au constat 1 ci-dessus. Elle bénéficiera effectivement aux prestations à la population en Ville de Genève, dont la subvention globale de 6.9 millions F (selon le budget envoyé pour validation par la FASe à la Ville de Genève) concerne à hauteur de 90 % les centres (maisons de quartier, centres de rencontres et terrains d'aventure) et à hauteur de 10 % des activités réalisées par d'autres associations (essentiellement Boîte à boulots et Rinia Contact). Dans la mesure où seuls 300'000 F supplémentaires ont finalement été votés par le Conseil municipal (soit une



subvention totale de 6.6 millions F²¹), le déficit probable dans les comptes de la Ville de Genève de la subvention FASE pour l'année 2011 devrait s'élever à environ 300'000 F.

- 3 La Cour ajoute, à la lecture des rapports de majorité et de minorité de la commission des finances chargée d'examiner le projet de budget de la Ville de Genève pour l'exercice 2011, qu'il n'est précisé à aucun moment que la demande relative à l'augmentation de 300'000 F est justifiée par un quelconque rattrapage d'indexation et d'annuités. Cette situation contribue à entretenir une certaine confusion et constitue finalement un manque de transparence du département vis-à-vis du Conseil municipal.
- 4 Il ressort des constats précédents que les écarts constatés entre les montants effectivement comptabilisés pour les années 2008 à 2010 et les montants budgétés sur la même période dans les comptes de la Ville de Genève sont principalement expliqués par le fait que le budget proposé au Conseil municipal est systématiquement sous-évalué par rapport à celui que lui communique, pour validation, la FASE en juillet, et qui correspond pourtant quasi systématiquement aux montants effectivement dépensés. Par exemple, pour l'année 2010 :
 - la FASE a proposé à la délégation à la jeunesse un budget pour validation de 6.9 millions F. Sans contre-indication reçue en retour, la FASE a facturé des acomptes à hauteur de ce montant ;
 - la délégation à la jeunesse a proposé et obtenu dans le budget 2010 de la Ville de Genève un montant de 6.3 millions F. Il n'y a pas eu de communication à la FASE indiquant que des prestations n'allaient pas être couvertes/financées par la Ville de Genève ;
 - le montant finalement facturé en début d'année N+1 par la FASE s'est monté à 6.8 millions F (montant inférieur aux acomptes perçus, la différence a dès lors été remboursée par la FASE à la Ville de Genève). Toutefois, dans les comptes de la Ville de Genève, il aurait fallu que le budget soumis au vote du Conseil municipal soit d'au moins 6.8 millions F pour que la nature 361 « subvention FASE » ne soit déficitaire.
- 5 Pour les années 2008, 2009 et 2010, le Conseil administratif n'a pas déposé de demande de crédit budgétaire supplémentaire auprès du Conseil municipal en cours d'année afin de couvrir le déficit de financement relatif à la subvention versée à la FASE par la Ville de Genève. Les « déficits » ont été « régularisés » en fin d'année dans les comptes annuels et in fine approuvés par le Conseil municipal. Concernant la conformité de cette situation avec les articles 28 et 29 du RAC, la délégation à la jeunesse a informé la Cour que la « pratique » voulait qu'une demande de crédit budgétaire supplémentaire ne soit pas systématiquement déposée pour chaque groupe de compte (par exemple groupe « 361 subventions accordés – canton »), dès lors que l'ensemble des groupes d'un service (cellule 5008000 « délégation à la jeunesse » dans le cas présent) n'était pas en dépassement.

Considérant que la question des demandes de crédit budgétaire supplémentaire est une problématique générale concernant l'ensemble des départements de l'administration municipale et qui dépasse dès lors le cadre du présent audit, la Cour sollicitera formellement le département de l'intérieur et de la mobilité (DIM), chargé de la surveillance des communes, afin qu'il examine le problème posé par la « pratique » en vigueur et qu'il prenne les éventuelles mesures correctives qui pourraient s'avérer nécessaires pour que les articles 28 et 29 du RAC soient

²¹ Y compris une subvention d'environ 0.2 million F pour l'association « Boîte à boulots » comptabilisée en nature 365 « subventions institutions privées » et cellule 5008000 dans le budget de la Ville de Genève.

respectés. Cette problématique fera l'objet d'un suivi dans le cadre du rapport annuel 2012 de la Cour.

- 6 En rapport aux coûts réels de l'activité, le financement de l'Etat spécifiquement alloué pour les mandats d'assistance personnelle aux mineurs est sous-évalué d'environ 74'000 F en 2009, 28'000 F en 2010 et 111'000 F pour les années 2011 à 2012. La FASE a informé la Cour, qu'au moment des premières estimations des fonds nécessaires à ce projet, tous les coûts de traitement n'avaient pas été chiffrés (15% de temps de secrétariat notamment) ou insuffisamment (frais généraux, amortissements des investissements dédiés, etc.) Cette situation de « sous-dotation » a été officiellement exposée par la FASE à la direction de l'office de la jeunesse en août 2010, sans réaction formelle à ce jour.

4.2.3. Risques découlant des constats

Il existe un **risque de contrôle** en l'absence d'une analyse annuelle et formalisée des besoins de chaque centre.

Le **risque financier** tient à l'absence d'une analyse des besoins, pouvant amener une sous ou sur dotation du personnel dans les centres. Par ailleurs, le risque financier avéré découle de la mauvaise évaluation des budgets « subvention FASE » de la Ville de Genève, et de la sous-évaluation des activités UAP.

Le risque de **conformité** tient au non-respect des articles 28 et 29 du RAC

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour invite les partenaires signataires des futures conventions tripartites (FASe, communes et centres) à se coordonner afin de mettre en place une analyse annuelle et formalisée des besoins de chaque centre. Les résultats de cette analyse des besoins (en cas d'identification de situations de sur ou sous dotation de personnel dans un centre) devraient amener à une décision de changement, par exemples : variation des taux annuels pondérés, décision par la commune de financer les postes supplémentaires, modifications des programmes d'activités, etc.

[cf. constats 2 à 4] La Cour invite le responsable de la délégation à la jeunesse, et en accord avec la conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, à s'assurer que le montant indiqué en tant que « subvention FASE » dans le budget de la Ville de Genève tel que présenté au Conseil administratif et au Conseil municipal corresponde effectivement au montant budgété que la délégation à la jeunesse a validé avec la FASE (référence est faite ici au budget proposé par la FASE au mois de juillet de l'année précédente).

Dans le cas où le montant finalement voté par le Conseil municipal de la Ville de Genève venait à être inférieur au montant demandé, la Cour invite la délégation à la jeunesse à prendre toutes les mesures (par exemple : baisse des prestations offertes, contact avec la FASE et/ou les centres, etc.) afin de s'assurer que la situation n'aboutisse pas à un dépassement de crédit en fin d'année.

[cf. constat 6] La Cour ne peut qu'inciter le DIP, et dans le cas présent plus spécifiquement la direction générale de l'office de la jeunesse, à prendre les mesures afin de fournir, dans le cadre des futurs contrats de prestations, les moyens pour financer l'ensemble des activités convenues liées à l'unité UAP.

Avantages attendus

S'assurer de l'adéquation entre les besoins des centres et les ressources effectivement attribuées.

Améliorer la qualité de l'information financière communiquée aux conseillers municipaux de la Ville de Genève, et limiter les dépassements de crédits.

4.2.5. Observations de la FASe

La FASe reconnaît que le processus budgétaire actuel s'apparente à une reconduction de l'existant, bien que des extensions de postes envisagés soient régulièrement évoquées avec les partenaires centre et commune, ceci sur l'ensemble de l'année.

Comme relevé dans ce rapport, la mise en place des nouvelles conventions tripartites FASe/commune/centre(s), dès décembre 2011, représente en effet pour les parties une opportunité de mieux formaliser l'analyse des besoins et de prendre en conséquence les décisions nécessaires.

4.2.6. Observations de la Ville de Genève

Le département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève prend acte des constats et recommandations de la Cour des comptes, qui ne soulèvent aucune observation particulière de sa part.

4.2.7. Observations du département (DIP et DGOJ)

Le DIP veillera à se conformer à la recommandation 6 de la Cour dès le prochain contrat de prestations, qui prendra effet au 1^{er} janvier 2013. Le DIP précise toutefois qu'en fonction du contexte budgétaire, cela n'aboutira pas nécessairement à une augmentation du montant global de la subvention à la fondation mais, le cas échéant, à une allocation différente de la subvention.

4.3. Financement de la FASe

4.3.1. Contexte

Comme indiqué au chapitre 3.2.5, la FASe dispose d'un modèle de financement complexe qui a été développé depuis plusieurs années et qui fait régulièrement l'objet d'interrogations, de tensions, voire de divergences. Pour l'année 2010 et pour l'ensemble des activités de la FASe, l'Etat a versé 20.9 millions F à la FASe, et les communes environ 15 millions F (dont environ 7.8 millions F versés par la Ville de Genève). Ces 15 millions F sont à ajouter aux 11.6 millions F qui sont financés par les communes directement aux centres et qui ne sont donc pas comptabilisés dans les comptes de la FASe (ces montants sont néanmoins indiqués, à titre informatif, dans un tableau présenté dans le cadre du rapport annuel de la FASe).

Historiquement, les règles de financement encadrant la répartition des ressources entre l'Etat et les communes étaient clairement fixées. Toutefois, au fil du temps, et au vu de l'augmentation des dotations et donc des ajouts d'activités demandés spécifiquement par telle ou telle commune (par exemple nouvelle maison de quartier ou augmentation de taux d'activité), l'Etat a refusé d'augmenter son financement. Ces ajouts n'ont pas modifié les clés de répartition de base déjà fixées, mais, de manière globale, les pourcentages de répartition du financement entre l'Etat et la commune, et qui ne sont dès lors plus identiques d'une commune à l'autre. Compte tenu du blocage du financement de l'Etat, il en résulte ainsi une inégalité de traitement d'une commune à l'autre (par exemple : pour un centre ouvert il y a plusieurs années, le financement des postes animateurs sera couvert par l'Etat alors que pour un centre récemment ouvert, les postes animateurs devront être totalement financés par la commune).

Ces problématiques de financement ont été évoquées en détail dans le PL 10808 relatif à l'indemnité accordée à la FASe pour les années 2011 et 2012 et dont voici un extrait : *« le mécanisme actuel du financement de la FAS est le résultat d'une construction historique et de multiples accords conclus de la fin des années 80 jusqu'à récemment. Il est constitué de divers modes de financement qui peuvent varier en fonction des prestations mais aussi des communes, introduisant de fait une certaine iniquité territoriale. Cette répartition du financement et son mécanisme sont aujourd'hui largement remis en question, aussi bien par les communes que par l'Etat. Le fait que des décisions communales puissent entraîner celles de l'Etat n'est de facto pas praticable. Dans le même temps, les communes se prévalent d'engagements que l'Etat peine à tenir, ce qui péjore la situation. »*.

C'est dans ce contexte que la FASe, le DIP et l'ACG ont signé en mars 2011 un mandat relatif à la réactualisation des mécanismes de financement Etat/communes de la FASe avec pour objectif de *« définir un système de financement pérenne et accepté par l'Etat et les communes d'ici à fin décembre 2011 »*. Les constats et problématiques suivants sont notamment évoqués dans le mandat :

- *« une forte évolution des participations financières de l'Etat et des communes est constatée depuis 1999, date du premier exercice budgétaire de la FASe, sans toutefois que les répartitions financières Etat-communes aient été précisément définies selon des normes modernes de gestion »*,
- *« la facturation actuelle des prestations FASe aux communes est très complexe »*,
- *« la répartition de prise en charge financière entre l'Etat et les communes des prestations FASe évolue depuis quelques années de plus en plus en fonction de projets et de réflexions ad hoc. Il en résulte en conséquence une diversité de modes de prise en charge financière des dispositifs FASe, entre les communes, et entre les communes et l'Etat, induisant des doutes sur la pérennité du financement sous sa forme actuelle »*,

- « *la seule référence en matière de répartition financière est donnée par la loi J 6 11 qui précise en son article 6 que « le rôle du canton et celui des communes sont complémentaires. L'implication des deux parties doit être équilibrée ».*

Le nouveau système de financement attendu dans le cadre du mandat doit ainsi permettre :

- « *une mise en évidence de l'articulation entre l'évolution des besoins (en lien avec la demande sociale) et les dispositifs FASe,*
- *une différenciation de l'allocation de ressources selon le type d'activité et en fonction des besoins particuliers des territoires et/ou des communes,*
- *l'existence de règles communes de financement des ressources humaines,*
- *une évolution de la FASe pour faire face de façon cohérente au développement urbain du canton de Genève ».*

Par ailleurs, il est précisé dans le mandat que « *le système doit être lisible et transparent pour les parties, en permettant notamment une compréhension immédiate de « qui finance quoi » ».*

Afin de réaliser l'ensemble de ces objectifs, un groupe technique et un comité de pilotage représentant la FASe, l'Etat et les communes ont été créés. Le premier aura pour tâche d'assurer le développement et la mise en débats de propositions du nouveau système de financement attendu, tandis que le second pilotera les travaux du groupe technique et validera les propositions émises dans le cadre du mandat.

En termes de délai, il est prévu d'élaborer des propositions de scénarii et de tester leur faisabilité et leur pertinence durant l'automne 2011. La finalisation du scénario retenu et sa soumission au comité de pilotage sont prévues pour décembre 2011. Le mandat précise que « *les délais indiqués ci-dessus doivent impérativement être respectés de manière à pouvoir disposer d'un système de financement stabilisé en vue du processus de construction budgétaire 2013 au printemps 2012 ».*

4.3.2. Constats

- 1 Depuis le 31 janvier 2011 (date de la première séance) jusqu'à aujourd'hui, plusieurs séances du groupe technique se sont tenues. Celles-ci sont notamment centrées sur la définition de principes directeurs et sur la conception de proposition de clés de répartition de la dotation de l'Etat. Selon les dernières informations obtenues auprès de la FASe, les délais initiaux devraient être globalement tenus sous réserve de l'agenda « politique ». La Cour relève que le mandat prend en compte des éléments essentiels afin de mener à bien la réorganisation du financement de la FASe, par exemple l'évolution des besoins.
- 2 Le nouveau modèle de financement a été développé par le groupe technique sur la base d'un fichier Excel. L'objectif premier consiste à déterminer une dotation « de base » universelle entre l'Etat et chaque commune et qui permette de sortir de la situation d'iniquité actuelle. Ce modèle a été présenté à la Cour le 16 septembre 2011 dans une version sujette à évolution future en fonction des discussions avec les différents partenaires. Le groupe technique a présenté le 21 novembre 2011 ce modèle au groupe de pilotage pour validation préalable. A ce stade, compte tenu de l'état d'avancement des travaux et du caractère confidentiel de ceux-ci, la Cour ne peut prendre position de manière détaillée sur ce sujet. Toutefois, selon les premiers éléments qui lui ont été présentés, elle ne relève pas d'incohérence dans la conception du modèle. A noter que le modèle porte essentiellement sur le financement alloué pour les prestations des centres et des TSHM, les prestations autres ayant été exclues (voir la partie 3.2.2 pour plus de détails).

4.4. Fermeture de la maison de quartier des Asters-Servette (MQAS)

4.4.1. Contexte

Introduction

Ce chapitre a pour objectif de répondre à la demande du conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève qui souhaitait que la Cour examine « *la légitimité du choix de la maison de quartier des Asters-Servette [de fermer une quinzaine de jours en 2010], prenant ainsi la population en otage d'un acte de protestation* ». En particulier, il s'agissait d'examiner si la maison de quartier des Asters-Servette a effectivement été dans « *l'obligation de fermer ses portes sans qu'aucune autre alternative n'ait pu être envisagée* ».

Présentation de la maison de quartier des Asters-Servette (MQAS)

La maison de quartier des Asters-Servette (MQAS) est un ancien centre qui a été inauguré dans les années 70. Son secteur d'influence, en termes de quartier, touche potentiellement 20% de la population de la Ville de Genève. Ses activités sont variées (accueil, organisations festives, ateliers pour adultes, etc.) et touchent l'ensemble de la population (enfants, adolescents et adultes). La MQAS travaille en « réseau » avec plusieurs associations et institutions du quartier, écoles et cycles d'orientation et/ou sert de « boîte à outils ». Elle a également des liens avec Cap Loisirs, car elle intègre des enfants présentant un handicap. Elle soutient les habitants dans l'organisation d'évènements (par exemple : la ville est à vous, le marché de Noël, l'amélioration du vivre ensemble, etc.). La permanence d'accueil « tout public » brasse un grand nombre de demandes (informations sociales, prêt de salle, contacts, relais, etc.).

Les objectifs et actions de la MQAS ont été discutés entre la MQAS et la Ville de Genève il y a 4 ans, qu'ils ont formellement approuvés au travers de la signature d'une convention de partenariat. Cette convention définit le cadre et les objectifs généraux de base : lien social et prévention de l'exclusion, citoyenneté et action associative, etc. L'association s'organise ensuite de manière totalement autonome (sous la supervision de la Ville de Genève) pour répondre à ses objectifs (sous réserve néanmoins des limites fixées par la subvention communale qui lui est octroyée). Par exemple, l'association détermine elle-même ses périodes d'accueil et d'activités, dans le respect des objectifs d'animation fixés par la convention. Les besoins sont identifiés par le comité, les membres de l'association et les animateurs. A titre d'exemple, ces dernières années, les axes de priorités concernent notamment l'accueil libre et la collaboration avec les écoles (travail en réseau), les problématiques de formation/insertion pour les adolescents ou encore les médiations de toutes sortes (parents/enfants, problèmes de voisinage, etc.).

L'article 8 de la convention signée le 15 mai 2006 entre la MQAS et la Ville de Genève précise que « *les périodes d'ouverture et les horaires d'utilisation des locaux sont établis d'entente entre la Ville et l'Association, dans le respect des objectifs d'animation et des publics concernés et conformément aux règlements cantonaux et communaux en vigueur* ». Ces périodes et horaires sont mentionnés en annexe à la convention sur la base d'un planning hebdomadaire. Par ailleurs, l'annexe précise : « *d'autres horaires sont mis en place pour la gestion ou la maintenance et en cas d'évènements ou de manifestations. Durant les semaines de vacances scolaires, les locaux sont réservés pour les centres aérés. La maison de quartier est fermée durant les vacances de Noël* ».

Situation financière de la MQAS

Pour l'année 2010, les charges de la MQAS se sont élevées à 1.37 million F et les revenus à 1.35 million F, soit un résultat négatif de 16'565 F.

Les charges sont principalement composées de charges de personnel (982'978 F) et d'achats de biens, services et marchandises (381'455 F). Quant aux revenus, ils sont constitués à hauteur de 1.16 million F (soit 86 % des revenus totaux) par les subventions acquises de la part :

<i>(en francs)</i>	Subvention Etat	Subvention Ville de Genève
Salaires des employés de la MQAS (via la FASE)	369'779	440'747
Valeurs locatives et autres frais locatifs	-	147'868
Fonctionnement de la MQAS	-	205'117
Autres et divers	-	20
Total	369'779	793'752

Historique relatif à la fermeture

Par courrier du 23 décembre 2009, la FASE a informé les présidents des centres et les groupes de pilotage TSHM des mesures d'économie votées par le conseil de fondation de la FASE pour le budget 2010. Ces mesures ont été présentées au chapitre 3.2.5. Concernant leur mise en application, il est précisé dans le courrier que « *les choix de priorités à ce sujet entrants dans le domaine des compétences des associations et dans le cadre des conventions, il leur appartiendra d'en référer aux autorités communales respectives* ».

Fin 2009, il était déjà prévu que deux animateurs quittent la MQAS lors de l'année 2010. La mise en place des mesures d'économie pour 2010 a ainsi fait passer la dotation totale « animateurs » de la MQAS de 4.25 à 4.15 ETP dès le 1^{er} mars 2010 puis à 4.10 ETP dès le 1^{er} juillet 2010.

Selon les calculs de la MQAS, cette baisse de dotation a donc impliqué au total 428 heures d'animateurs en moins pour la MQAS pour l'année 2010. Sur ces heures, la fermeture de la MQAS pendant 15 jours en novembre 2010 a permis de récupérer 320 heures d'animateurs (soit environ 20'000 F). Concernant les heures moniteurs (budget 2010 de 5'747 heures), la réduction de 4% représentait 78 heures à répartir sur la période de septembre à décembre 2010.

Après que la FASE eut informé la MQAS des mesures d'économie annoncées par la FASE, la MQAS a pris contact en décembre 2009 avec le président du conseil de fondation de la FASE, afin de discuter sur la manière dont seront renouvelés les deux postes de travail laissés vacants. L'équipe et le comité de la MQAS soutenaient en effet que la MQAS ne disposait pas de marge d'absorption et rejetaient la perspective de prendre « à sa charge » les 428 heures qui devaient être amputées de la dotation annuelle globale.

Le problème des postes est ensuite discuté en mars 2010 lors de l'assemblée générale de la MQAS selon un modèle participatif : des groupes de travail de quatre personnes sont constitués avec pour objectif de trouver des solutions. Une cinquantaine de personnes est présente lors de cette assemblée générale dont l'équipe de la MQAS, des représentants de la délégation à la jeunesse de la Ville de Genève et la responsable des ressources humaines de la FASE, déléguée du secrétariat général pour l'assemblée générale.

Suite à l'analyse des options proposées par les groupes de travail, le comité de la MQAS a décidé en mai 2010 d'opter pour une fermeture de deux semaines en

novembre (du 7 au 21 novembre 2010) afin de combler le déficit en heures. Selon la MQAS, cette décision était la « moins mauvaise des solutions » car elle permettait de toucher équitablement toutes les tranches de population concernées par les activités de la MQAS, et de sensibiliser le public.

Cette décision de fermeture est annoncée par la présidente de la MQAS au président du conseil de fondation de la FASE et au conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève dans un courrier daté du 20 mai 2010. Le courrier faisait néanmoins preuve d'ouverture en sollicitant un rendez-vous avec le conseiller administratif afin d'expliquer de vive voix la situation et de trouver ensemble des solutions. La même ouverture était constatée dans le courrier adressé à la FASE : « *si la situation devait évoluer, nous pourrions reconsidérer notre position* ».

Suite à ce courrier :

- la FASE, par l'intermédiaire de sa responsable ressources humaines, confirme par écrit en date du 16 juin 2010 les décisions budgétaires du conseil de fondation et indique que les mesures d'économie telles que communiquées précédemment restent valables (la FASE confirme qu'elle n'entrera pas en matière/n'accordera pas d'exception à la MQAS).
- par ailleurs, une séance est organisée en juin 2010 entre le conseiller administratif de la Ville de Genève et la MQAS. Cette séance n'a pas donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Selon la MQAS, il en est ressorti que le conseiller administratif ne souhaitait pas entrer en matière sur les autres solutions alternatives qu'elle proposait (par exemple : demande d'un soutien financier extraordinaire ou dégager du temps administratif).

Le 28 juin 2010, la MQAS informe les membres et usagers de la maison :

- de son refus de la réduction du temps de travail,
- du lancement d'une pétition,
- d'une fermeture de deux semaines en automne (hors centre aéré),
- d'une manifestation dans le quartier avec information à la population.

Entre juillet et septembre 2010, la pétition est lancée par la MQAS afin de demander le maintien des activités proposées et donc la totalité des heures de travail. Plus de 800 signatures sont recueillies par les membres. Cette pétition est déposée en novembre 2010 à la commission des pétitions de la Ville de Genève puis à la commission des pétitions du Grand Conseil.

En amont de la fermeture, la MQAS informe la presse par communiqué en date du 28 octobre 2010. Un article paraît notamment dans la Tribune de Genève en date du 30 octobre 2010. La FCLR, la FASE et la commune sont également informées par courrier.

La MQAS est auditionnée par la commission des pétitions de la Ville de Genève fin novembre 2010. Finalement, en décembre 2010, les négociations avec les communes aboutissent et la suppression des mesures d'économie est décidée (voir le chapitre 3.2.5 pour plus de détails).

4.4.2. Constats

- 1 D'un point de vue formel, la Cour relève que la décision de fermer la MQAS pendant 2 semaines en novembre 2010 impliquait une modification des objectifs en matière d'ouverture de la maison de quartier, tels que convenus à l'annexe 2 de la convention signée entre la Ville de Genève et la MQAS. Dans la mesure où l'art. 8 de cette convention prévoit que les périodes d'ouverture (ainsi que les horaires d'utilisation des locaux) sont établis « *d'entente entre la Ville et l'Association* », l'approbation de la Ville de Genève devait être requise pour une telle fermeture. Dans le cas présent, aucune approbation formelle n'a été obtenue par la MQAS.

Cependant, la décision de fermeture de la MQAS doit être replacée dans le contexte de la situation exceptionnelle que représentaient les mesures d'économies imposées à l'ensemble des centres par le conseil de fondation de la FASE, au sein duquel la Ville de Genève est représentée. Il était en effet manifestement clair que la mise en œuvre des mesures d'économies par les centres de loisirs ne pourrait qu'avoir des répercussions sur les horaires/prestations prévus conventionnellement. C'est ainsi que le courrier envoyé par la FASE aux centres en décembre 2009 relevait les éléments suivants : « *le conseil de fondation est conscient des incidences que ces mesures pourront avoir sur la marche générale des centres et du travail social hors murs. Les choix de priorités à ce sujet entrants dans le domaine des compétences des associations et dans le cadre des conventions, il leur appartiendra d'en référer aux autorités communales respectives* ».

Dès lors, la MQAS se devait d'informer l'ensemble des partenaires concernés. Dans ce cadre, la Cour constate que le comité de l'association a veillé à informer très tôt la Ville de Genève et la FASE des pistes envisagées lors de l'assemblée générale de mars 2010 (à laquelle participait un représentant de la Ville de Genève). Par ailleurs, la décision de fermeture est annoncée au président du conseil de fondation de la FASE et au conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève dans un courrier daté du 20 mai 2010. Ce courrier s'inscrivait dans un esprit d'ouverture et de recherches de solution. Enfin, une information a été dispensée aux membres et usagers de la MQAS avant la fermeture. L'ensemble de ces communications n'a pas suscité d'opposition formelle écrite de la FASE et de la Ville de Genève. Dès lors, il est difficilement reprochable à la MQAS d'avoir « pris la population en otage », selon les termes utilisés par le conseiller administratif dans son courrier à l'attention de la Cour.

- 2 La Cour relève que d'autres solutions à la fermeture étaient possibles. Ainsi, la MQAS aurait par exemple pu revoir son programme d'activités annuel (échelonnement des prestations). Cette solution a d'ailleurs été retenue, selon les informations fournies par la FCLR, par plusieurs autres centres. Elle aurait également pu entreprendre des démarches afin d'obtenir des fonds supplémentaires pour financer les 15 jours d'activités (par exemple : recettes propres). A noter toutefois que, selon les règles de financement actuellement en vigueur du dispositif genevois, il ne revient pas aux centres de financer leurs heures d'animateurs par leurs propres moyens.

5. CONCLUSION

Comme présenté dans les chapitres précédents, la FASE a procédé, depuis 2008, à de nombreux changements (structurels, organisationnels, opérationnels, etc.). Parmi ces derniers, peuvent notamment être cités :

- la modification de la répartition des partenaires au sein du conseil de fondation,
- le changement de secrétaire général,
- la mise en place d'un collège de direction.

En outre, d'autres changements sont actuellement en train de se mettre en place et ne prendront tous leurs effets qu'à partir de l'année 2012. Il s'agit par exemple :

- du déploiement du règlement interne suite à l'adoption des nouveaux statuts de la FASE par le Grand Conseil le 23 septembre 2011 ;
- de la signature et du déploiement de la convention FASE/FCLR, ainsi que des conventions tripartites (FASe, commune, centres), pour lesquelles les processus de négociation sont en cours entre les parties prenantes en vue d'une finalisation des accords avant fin décembre 2011 pour la plupart des communes ;
- de l'établissement de l'annexe des conventions tripartites en vue de la mise en place d'une harmonisation des règles et plans comptables des associations. Dans ce cadre, un groupe de travail (composé de la FASE, de comptables des centres, d'une coordinatrice région FCLR, de représentants de la Ville de Genève et d'un de leur consultant externe) a été mis sur pied en mai 2011. Les travaux seront achevés cet automne, pour une implémentation en 2012 ;
- du déploiement de la régionalisation provisoire et des premiers coordinateurs de région FASE ;
- de l'évaluation des politiques communales au cours du premier semestre 2012 ;
- de l'embauche d'un responsable communication et développement, qui aura notamment pour objectif d'élaborer un plan de communication. Dans ce cadre, la FASE prévoit, entre autres, la refonte de son site internet et la modification du contenu de son rapport annuel, en vue d'améliorer sa communication vers l'extérieur.

Finalement, d'autres changements vont également prendre place ultérieurement, tels par exemple :

- une modification des règles de financement (clés de répartition entre les communes et l'Etat), avec un déploiement prévu au plus tôt en 2013,
- un nouveau contrat de prestations entre la FASE et l'Etat dès 2013, avec une durée et des indicateurs restant encore à définir.

La Cour tient à attirer l'attention sur certains points qui ne semblent pas encore avoir été intégrés, et qu'il serait souhaitable de traiter en vue du déploiement complet du projet institutionnel de la FASE et du dispositif socioculturel du canton de Genève. Il s'agit des points suivants :

- établissement et formalisation par la FASE de procédures qui précisent comment elle compte remplir le rôle et les missions telles que définies dans ses nouveaux statuts (par exemple : appréhender les réalités sociales, être un observatoire au niveau du canton et dans ce cadre permettre une anticipation des besoins en matière d'animation socioculturelle, etc.) ;
- veiller à une clarification des rôles et compétences de chacun des partenaires du dispositif, afin de permettre le traitement d'éventuels dysfonctionnements du dispositif (par exemple : dans le cas où des conditions similaires venaient à se reproduire, telles que celles ayant amené la fermeture pendant 15 jours

- en 2010 de la maison de quartier des Asters-Servette, quels seraient les rôles et compétences de chacun des partenaires ?) ;
- il serait souhaitable de tendre à une meilleure cohérence du financement du dispositif, notamment en ce qui concerne les activités déployées par telle ou telle commune. Dans ce cadre, la position de la Ville de Genève devrait être analysée. Une incohérence actuelle, qui complexifie d'autant les clés de répartition du financement du dispositif, résulte par exemple du fait que :
 - les TSHM sont employés de la FASE pour l'ensemble des communes, hormis pour la Ville de Genève qui a décidé de les municipaliser (pour l'année 2010, le coût complet relatif aux TSHM de la Ville de Genève se montait à 1.2 million F) ;
 - à contrario, des activités spécifiques déployées uniquement par la Ville de Genève, et non par l'ensemble des communes (par exemple : les ludothèques), sont effectuées par des employés de la FASE (qui n'ont pour leur part pas été municipalisés).
 - suite au déploiement des coordinateurs de région FCLR, envisager la possibilité d'effectuer une analyse de la situation afin de déterminer s'ils ont une place définie dans le dispositif (par exemple : sont-ils vraiment, dans la pratique, devenus un répondant pour les centres ?). Dans ce cadre, il serait également souhaitable de revoir le système de financement de la FCLR, qui débouche actuellement sur un potentiel conflit d'intérêt et un manque d'indépendance, dans la mesure où le financement de la FCLR s'effectue au travers de la FASE (qui est notamment l'employeur des collaborateurs de la FCLR), alors que des représentants du Comité de la FCLR siègent au conseil de fondation et au bureau du conseil de fondation de la FASE.

En résumé, il ressort des points précités que la FASE est aujourd'hui dans une phase de transition, qui ne pourra être totalement analysée avant le déploiement de l'ensemble des changements prévus, et de la mise en place complète de son projet institutionnel. La Cour constate néanmoins qu'au vu des premiers éléments déployés, l'orientation donnée au projet institutionnel semble être positive.

A noter toutefois que le modèle de gouvernance actuel est complexe, comprenant notamment de nombreux acteurs, pour lesquels les rôles, compétences et obligations respectives devront être clarifiés. Des objectifs clairs, quantifiables et vérifiables devront être formellement définis, afin de permettre une analyse du système déployé d'ici fin 2013. Les résultats de cette analyse pourront alors être mis en perspective avec les avantages et inconvénients découlant de modèles alternatifs de gouvernance (tels que le groupement intercommunal spécial, la municipalisation, etc.).

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.2.4	Processus budgétaire La Cour invite les partenaires signataires des futures conventions tripartites (FASe, communes et centres) à se coordonner afin de mettre en place une analyse annuelle et formalisée des besoins de chaque centre. Les résultats de cette analyse des besoins (en cas d'identification de situations de sur ou sous dotation de personnel dans un centre) devraient amener à une décision de changement, par exemples : variation des taux annuels pondérés, décision par la commune de financer les postes supplémentaires, modifications des programmes d'activités, etc.	2	FASe / communes / centres	Printemps 2012 (communication du constat de la Cour par la FASe aux communes / centres) Printemps 2013 (définition et test d'une procédure formalisée en cas d'accord des parties)	
4.2.4	Processus budgétaire La Cour invite le responsable de la délégation à la jeunesse, et en accord avec la conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, à s'assurer que le montant indiqué en tant que « subvention FASe » dans le budget de la Ville de Genève tel que présenté au Conseil administratif et au Conseil municipal correspond effectivement au montant budgété que la délégation à la jeunesse a validé avec la FASe (référence est faite ici au budget proposé par la FASe au mois de juillet de l'année précédente). Dans le cas où le montant finalement voté par le Conseil municipal de la Ville de Genève venait à être inférieur au montant demandé, la Cour invite la délégation à la jeunesse à prendre toutes les mesures (par exemple : baisse des prestations offertes, contact avec la FASe et/ou les centres, etc.) afin de s'assurer que la situation n'aboutisse pas à un dépassement de crédit en fin d'année.	2	Ville de Genève / Délégation à la jeunesse de la Ville de Genève Délégation à la jeunesse de la Ville de Genève	Juillet 2012 Janvier 2012	
4.2.4	Processus budgétaire La Cour ne peut qu'inciter le DIP, et dans le cas présent plus spécifiquement la direction générale de l'office de la jeunesse, à prendre les mesures afin de fournir, dans le cadre des futurs contrats de prestations, les moyens pour financer l'ensemble des activités convenues liées à l'unité UAP.	1	Le DIP, soit pour lui l'Office de la jeunesse	1 ^{er} janvier 2013	

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

Compte tenu des modifications importantes intervenues depuis l'émission du rapport de l'ICF en octobre 2009, seules les recommandations relatives à des problématiques jugées encore ouvertes sont mentionnées dans le tableau ci-dessous.

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport N° 09-30 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Gestion des risques</p> <p>L'ICF relève que la FASE est dans une démarche de mise en œuvre d'un système de contrôle interne conforme aux normes et principes édictés par le Conseil d'Etat. Cependant, le niveau de contrôle interne mis en place au sein de la FASE n'atteint pas à ce jour le niveau de maturité requis. La cartographie des risques n'a pas les bonnes caractéristiques. La FASE n'a pas pris en considération tous les risques importants auxquels elle pourrait faire face.</p> <p>L'ICF recommande à la FASE de compléter sa cartographie des risques afin que cette dernière recense l'ensemble des risques majeurs liés à sa mission.</p>	N° 3.1.1	CDC favorable à la recommandation de l'ICF en tenant compte des modifications liées au projet institutionnel.
<p>Activités de contrôle : formalisation des processus et des procédures</p> <p>L'ICF relève des lacunes relatives à des éléments qui doivent encore être mis en place, tels que la formalisation des processus clés orientés « gestion de l'animation socioculturelle et de l'action socioéducative, ainsi que le TSHM » et les procédures liées aux processus administratifs. Les travaux et contrôles à effectuer dans le cadre de ces processus ne sont ainsi pas formalisés.</p> <p>L'ICF recommande à la FASE de poursuivre ses efforts en améliorant les éléments du contrôle interne précités.</p>	N° 3.1.2	CDC favorable à la recommandation de l'ICF en tenant compte des modifications liées au projet institutionnel.
<p>Contrôle exercé sur les prestations délivrées par les centres</p> <p>L'ICF relève que la FASE n'est toujours pas en mesure d'assurer la mission de coordination et de contrôle prévue dans ses statuts et ce, notamment compte tenu de l'absence de conventions directes entre la FASE et les centres.</p> <p>Du fait de la mission statutaire de la FASE et son rôle majeur en matière de financement des mises à disposition de personnel au service des centres, l'ICF recommande l'établissement de conventions directes entre la FASE et les centres afin de définir de manière claire et synthétique les prestations attendues de la part des centres, les objectifs liés à ces prestations, et les indicateurs de performance et valeurs cibles permettant de contrôler la réalisation et le respect de ces objectifs par la FASE.</p> <p>Par ailleurs, ces conventions devraient rappeler que la FASE est en droit de demander à chaque centre la communication ou la consultation de tout dossier, document ou renseignement propre à l'exercice de sa mission de contrôle et de coordination.</p>	N° 3.2.1	CDC favorable à la recommandation de l'ICF en tenant compte des modifications liées au projet institutionnel.

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport N° 09-30 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Contrôle des états financiers des centres</p> <p>En matière de contrôle financier exercé par la FASE sur les centres, l'ICF relève que :</p> <p>1) la coordination des contrôles entre la FASE et les communes est lacunaire;</p> <p>2) l'étendue des contrôles exercés par la FASE sur les centres ne lui permet pas de s'assurer que les comptes sont tenus conformément aux principes établis dans la directive;</p> <p>3) la directive financière établie par la FASE à l'intention des centres pourrait être complétée notamment au niveau du référentiel comptable, de la séparation des fonctions et de la matérialisation des contrôles.</p> <p>Afin de résoudre directement ou indirectement l'ensemble de ces problèmes, l'ICF recommande à la FASE :</p> <p>a) de compléter les dispositions de sa directive financière et de définir notamment un référentiel comptable applicable aux centres;</p> <p>b) de prévoir par convention la révision annuelle des comptes des centres par une fiduciaire (la majorité des centres étant actuellement révisée par des bénévoles, souvent sans qualification spécifique, élus par l'association).</p>	N° 3.2.2	CDC favorable à la recommandation de l'ICF en tenant compte des modifications liées au projet institutionnel et notamment l'élaboration des annexes aux conventions tripartites.

8. DIVERS

8.1. Glossaire des risques

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

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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et de **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'Etat 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'Etat ;
- 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.

8.2. Remerciements

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

L'audit a été terminé le 4 novembre 2011. Le rapport complet a été transmis le 16 novembre 2011 aux audités dont les observations remises entre le 2 et le 12 décembre 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 14 décembre 2011

Stanislas Zuin
Président

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire

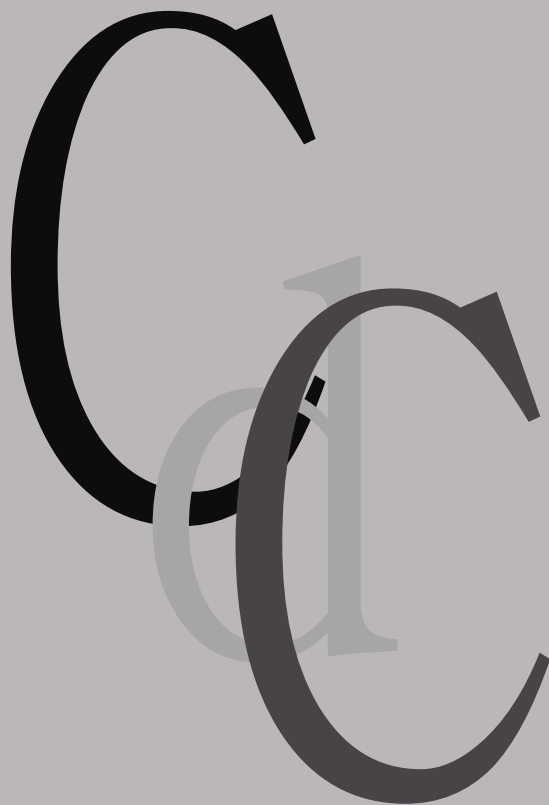
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

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 - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99