



COUR DES COMPTES

***Département de l'instruction publique,
de la culture et du sport (DIP)***

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à la Commission Cantonale d'Aide au Sport

Genève, le 30 septembre 2010

Rapport no 34



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.

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 courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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

SYNTHESE

La Cour des comptes a analysé l'utilisation par les cantons des recettes provenant des loteries et paris sportifs comme secteur à risque, en raison notamment des montants en cause et du nombre de bénéficiaires potentiels des fonds à attribuer.

La Cour a circonscrit son audit à la part de ces fonds (1/6^{ème}) affectée à l'aide au sport, soit un peu plus de 4 millions de francs par année. Pour ceux-ci, l'organe cantonal chargé de soumettre des propositions de répartition au Conseil d'Etat est la Commission cantonale d'aide au sport (CCAS), anciennement Commission cantonale du sport-toto. Les objectifs principaux de l'audit étaient la vérification du bien-fondé des propositions d'attribution aux bénéficiaires, l'analyse des contrôles relatifs à l'utilisation adéquate des montants versés, et celle de l'organisation de la CCAS sous l'angle de l'efficacité et du bon emploi des fonds publics.

L'audit de la Cour est intervenu dans un contexte très évolutif : outre les changements en cours, au niveau fédéral et intercantonal, dans le domaine des jeux de hasard et des loteries, la politique cantonale du sport a été rattachée au DIP dès décembre 2009, et le règlement régissant l'activité de la CCAS modifié en février 2010, peu après l'ouverture de l'audit.

En ce qui concerne **le bien-fondé des propositions de subventions**, la Cour a constaté que si la Commission se prononce sur la base de demandes d'attribution documentées, elle ne s'est pas dotée de critères objectifs et formalisés pour arrêter les montants des aides aux communes, aux jeunes sportifs talentueux, ou ceux des aides conditionnelles ou ponctuelles qui représentent environ 20 % du montant des attributions annuelles. En matière de subventions versées aux associations et clubs pour leur mouvement junior, les états financiers produits ne sont généralement pas suffisamment détaillés pour permettre de vérifier l'exactitude de la demande.

Il résulte également des contrôles que, dans le cadre de l'ancien règlement, une large compétence d'attribution avait été admise en faveur du chef du département auquel était rattaché la Commission (DIAE, puis DCTI). Des montants significatifs ont été attribués ainsi à des bénéficiaires ne correspondant pas à la définition contenue dans le règlement en vigueur antérieurement à 2010, ou en l'absence d'une documentation permettant à la Commission de se prononcer valablement à ce sujet. La compétence réservée au chef du département a été fortement limitée par le nouveau règlement, et transférée au Conseil d'Etat pour les montants plus importants.

S'agissant de **la vérification de l'utilisation conforme des montants versés**, la Cour a constaté que cette mission réglementaire de la Commission n'était pour l'essentiel plus d'actualité, depuis que l'aide aux associations et clubs sportifs était attribuée à raison d'une activité (mouvement junior), et non plus d'une dépense spécifique comme antérieurement. Le nouveau règlement a tenu compte de ce changement de pratique. Il a cependant été relevé que dans un cas spécifique de subvention récurrente à une manifestation sportive, l'utilisation effective des fonds alloués n'a pas fait pas l'objet d'un contrôle.

Pour ce qui a trait à **l'organisation de la CCAS**, la Cour a constaté qu'en 2009 les dispositions réglementaires destinées à couvrir les frais administratifs de la Commission n'avaient pas été appliquées ou adaptées, de sorte qu'un excédent de charges a été comptabilisé. Par ailleurs, la comptabilité des fonds gérés par la Commission et son département de tutelle ne prenait pas en compte les engagements découlant des garanties de déficit accordées, de sorte que le solde des fonds disponibles ne fournissait pas une information financière exhaustive.

Le nouveau règlement, qui prévoit la constitution d'un Fonds de l'aide au sport doté de la personnalité juridique, la tenue d'une comptabilité distincte de celle de l'Etat, et modifie les modalités de couverture des frais de fonctionnement de la Commission, devrait permettre de remédier aux lacunes constatées. La Cour s'en assurera lors du suivi de ses recommandations.

A titre de **conclusion**, et au vu des réflexions en cours au sein du DIP afin de concrétiser les nouvelles dispositions réglementaires, voire de modifier celles-ci, la Cour a formulé des recommandations prospectives sur les principaux aspects suivants : clarification supplémentaire des objectifs, des critères

d'attribution, et des compétences en matière d'aide au sport, notamment pour ce qui concerne les manifestations sportives; information exhaustive quant aux bénéficiaires des attributions décidées par le département ou par le Conseil d'Etat; définition claire des responsabilités en matière de gestion du Fonds de l'aide au sport, de présentation de ses états financiers (en particulier, solde disponible), ainsi que de mise en place d'un système de contrôle interne adapté à la nature et au volume des activités du Fonds.

La Cour mentionne encore qu'elle vient de recevoir le projet de rapport d'activité 2010 établi par la Commission, dont les points suivants peuvent être mis en évidence, sous réserve de la confirmation par le Conseil d'Etat des propositions de la Commission et du département de tutelle :

- Le montant attribué au canton de Genève par la Loterie romande en 2010 s'élève à 4'573'528 F alors qu'après les prélèvements réglementaires, le montant net à disposition de la Commission est de 3'945'289 F.
- Le montant des subventions attribuées par la Commission et le DIP (versées et à verser) s'élève à 6'094'935 F.
- La différence de 2'149'646 F entre le montant reçu et les subventions est à prélever sur le solde disponible du Fonds. Une partie significative de cet écart s'explique par une subvention ponctuelle de 1'600'000 F qui a été versée au Genève Servette Hockey Club par le DIP, sans passer par la Commission, à titre de « soutien très spécial ».⁰
- Des subventions ponctuelles deviennent récurrentes auprès de certains bénéficiaires ; ainsi :
 - o Depuis 2004, le Concours hippique international de Genève bénéficie d'une subvention importante ; en 2010, celle-ci s'élève à 100'000 F
 - o Outre la subvention ordinaire de 18'000 F, le Chênois Genève Volleyball bénéficie en 2010 de plusieurs subventions totalisant 81'500 F à titre de soutien spécial (55'000 F) ou pour l'organisation et la participation à des compétitions (26'500 F). Il avait déjà reçu 43'000 F en 2009 hors la subvention ordinaire de 15'400 F.

Ces deux cas démontrent l'importance que le règlement sur l'aide au sport (RASport) et/ou des directives précisent les conditions dans lesquelles de telles aides peuvent être accordées, et notamment quelle est la participation de la Commission dans l'octroi de subventions qui ne sont pas ordinaires.

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 le DIP à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

Les 9 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau**, indiquant une forte adhésion aux recommandations de la Cour.

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.

⁰Note du 13 octobre 2010 : Suite à la présentation du présent rapport, le DIP a précisé que c'est le Conseil d'Etat qui a décidé l'attribution de cette subvention ponctuelle, conformément à la compétence que lui attribue le RASport

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	6
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
3	CONTEXTE GENERAL.....	10
3.1	Bases légales et organisation de l'attribution des bénéfices de la Loterie romande aux cantons .10	
3.1.1	Bases légales.....	10
3.1.2	Les organismes de loteries et de paris sportifs	12
3.1.3	Répartition du bénéfice aux cantons romands	12
3.2	Organisation et fonctionnement de la Commission	13
3.3	Les étapes et les intervenants	16
4	ANALYSE.....	18
4.1	Vérification du bien fondé des propositions de subventions.....	18
4.1.1	Contexte.....	18
4.1.2	Constats.....	20
4.1.3	Risques découlant des constats	21
4.1.4	Recommandations	22
4.1.5	<i>Observations du DIP (en accord avec la Commission)</i>	23
4.2	Contrôle de la conformité de l'utilisation des subventions	24
4.2.1	Contexte.....	24
4.2.2	Constats.....	24
4.2.3	Risques découlant des constats	25
4.2.4	Recommandations	25
4.2.5	<i>Observations du DIP (en accord avec la Commission)</i>	26
4.3	Contrôle de l'organisation de la commission	27
4.3.1	Contexte.....	27
4.3.2	Constats.....	27
4.3.3	Risques découlant des constats	28
4.3.4	Recommandations	28
4.3.5	<i>Observations du DIP (en accord avec la Commission)</i>	29
4.4	Analyses prospectives	30
4.4.1	Contexte.....	30
4.4.2	Constats.....	31
4.4.3	Risques découlant des constats	32
4.4.4	Recommandations	32
4.4.5	<i>Observations du DIP (en accord avec la Commission)</i>	33
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	34
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	37
7.	DIVERS	38
7.1	Glossaire des risques.....	38
7.2	Remerciements	40



1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans son processus continu d'analyse des risques, la Cour a identifié la répartition et l'utilisation des fonds provenant des bénéfices de la Loterie romande comme un risque au vu du montant des subventions et du nombre important de bénéficiaires. Ces fonds sont dédiés d'une part à l'aide au sport, à laquelle la Cour a décidé de consacrer le présent rapport, et d'autre part à l'aide sociale, à la culture et à la santé.

En ce qui concerne l'aide au sport, c'est la Commission cantonale d'aide au sport (CCAS), anciennement Commission cantonale du sport-toto, qui est en charge de faire des propositions d'attribution des fonds, la décision revenant au Conseil d'Etat. L'activité de la commission est régie jusqu'en 2009 par le Règlement sur l'utilisation de la part des bénéfices du Sport-Toto attribuée au canton¹, puis dès février 2010 par le Règlement sur l'aide au sport².

Il résulte des dispositions réglementaires que les fonds à répartir sont destinés en premier lieu à encourager l'activité physique ou sportive de la jeunesse et le développement du sport amateur. Ils sont réservés aux communes, associations, clubs ou sociétés sportifs qui favorisent ou poursuivent ce but et qui en font la demande. Ils sont utilisés pour couvrir des frais de fonctionnement, pour organiser des manifestations, pour investir dans des complexes sportifs ou pour aider de jeunes sportifs talentueux. Les montants distribués par la Commission ne représentent qu'une partie du total des coûts ou des investissements que les bénéficiaires vont dépenser.

Les attributions d'aide au sport liées aux bénéfices de la Loterie romande portent sur un montant annuel d'environ 4 millions de francs. Cette activité rattachée jusqu'à fin 2009 au Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), dépend depuis 2010 du Département de l'instruction publique, de la culture du sport (DIP).

Comme les fonds proviennent d'une entité supracantonale, soit la Loterie romande qui est une société d'utilité publique, il s'est posé la question de la compétence de la Cour des comptes pour contrôler tout ou partie de l'activité de la CCAS. La Cour est parvenue à la conclusion que dès leur versement aux cantons, l'utilisation des fonds correspondants et le respect du droit intercantonal applicable entrent dans le champ de compétence des contrôles financiers cantonaux.

Pour Genève, les organismes récipiendaires sont compris dans le champ d'application de la loi instituant une Cour des comptes en tant qu'institutions cantonales de droit public. Quant au contrôle du « bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition », il ne dépend pas de la provenance des fonds, mais du pouvoir d'en disposer qui est reconnu à l'entité concernée.

¹ RPBST I 3 15.09

² RASport I 3 15.09

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 LICC D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC D 1 12).

Ainsi, la Cour a avisé par lettre du 3 mars 2010 Monsieur Charles Beer conseiller d'Etat en charge du DIP de l'ouverture d'un audit de gestion de la CCAS.

L'objectif principal de cet audit est d'analyser le processus de répartition et d'utilisation des fonds et d'identifier les améliorations possibles en vue de réduire au maximum les risques qui leur sont liés. A cet effet, la Cour a défini pour son audit les objectifs généraux suivants :

- 1) Vérification du bien-fondé des propositions d'attribution des subventions par la CCAS aux bénéficiaires. Cet objectif a été étendu aux attributions faites directement par le conseiller d'Etat, car les montants concernés sont significatifs puisqu'ils représentent plusieurs centaines de milliers de francs par année.
- 2) Vérification des contrôles mis en place par la CCAS pour lui permettre de s'assurer de l'utilisation adéquate par les bénéficiaires des subventions reçues.
- 3) Vérification de l'organisation de la CCAS sous l'angle de l'efficacité et du bon emploi des fonds publics.

Dans le cadre des travaux de vérification liés aux objectifs d'audit, la Cour s'est basée sur un échantillon significatif des bénéficiaires de subventions. Les travaux de vérification ont porté sur les années 2007 à 2009. Durant cette période, la CCAS s'appelait la Commission cantonale du sport-toto ; pour éviter toute confusion, la dénomination utilisée dans la suite du présent rapport sera la Commission.

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'évaluation 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.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 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 semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec le président et la secrétaire de la Commission. La réunion d'ouverture avec les représentants du DIP a eu lieu le 11 mars 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de juin 2010.

La Cour a également rencontré deux collaboratrices du service financier du DCTI afin d'obtenir les états financiers de la Commission pour les exercices 2006 à 2009 ainsi que des explications relatives au schéma comptable appliqué et à certaines écritures. Enfin, la Cour a eu un contact téléphonique avec le directeur financier du DIP dans le but d'obtenir des explications quant à la mise en place des dispositions administratives requises par le nouveau règlement entré en vigueur le 18 février 2010.

L'équipe d'audit a par ailleurs procédé à des contrôles en consultant des dossiers de demandes de subventions dans les locaux de la Commission afin de valider le processus d'attribution et le fonctionnement de celle-ci. Enfin, elle a procédé à l'analyse de plusieurs documents produits par la Commission, le DIP et le DCTI tels que procès-verbaux de séance, projets de conventions de collaboration, directives et procédures internes.

Les travaux d'audit de la Cour ont porté sur l'activité de la Commission pour les années 2007 à 2009, alors qu'elle était régie par le RPBST. Toutefois, la Cour a pris connaissance du RASport afin de déterminer si ce nouveau règlement apportait des modifications qui étaient à prendre en compte dans les recommandations émises.

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 est à apprécier 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 quelles 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 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 5](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3 CONTEXTE GENERAL

3.1 Bases légales et organisation de l'attribution des bénéfices de la Loterie romande aux cantons

3.1.1 Bases légales

Dans le domaine des loteries et paris professionnels, le cadre législatif se compose des 3 niveaux suivants :

1. Législation fédérale

La législation sur les jeux de hasard et les loteries relève fondamentalement de la compétence de la Confédération (art. 106 al. 1 Cst.).

La **Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels**, du 8 juin 1923³, interdit les loteries, à l'exception de celles que peuvent autoriser les cantons dans un but d'utilité publique ou de bienfaisance. L'article 5 de la loi précise qu'« aucune loterie destinée à assurer l'exécution d'obligations légales de droit public ne peut être autorisée ».

De manière similaire, les paris professionnels sont prohibés, sous réserve des autorisations délivrées par les cantons pour les paris relatifs aux manifestations sportives ayant lieu sur leur territoire. La loi fédérale n'a pas étendu aux paris sportifs le principe de l'affectation des bénéfices à des buts d'utilité publique et de bienfaisance, mais dans la pratique ce principe est largement admis dans ce domaine également.

Au début des années 2000, le Conseil fédéral a lancé une révision totale de la LLP, mais l'avant-projet, rédigé par une commission d'experts provenant pour moitié de la Confédération et pour moitié des cantons, suscita une réaction négative des cantons. Ceux-ci proposèrent de leur côté de combler les lacunes de législation constatées par les experts par le biais d'un concordat.

Le Conseil fédéral accepta cette proposition et décida, le 19 mai 2004, de suspendre les travaux de révision de la loi. Il se réserve de les reprendre une fois que les effets du concordat auront pu faire l'objet d'une évaluation. Un rapport à ce sujet est agendé pour fin 2011.

2. Droit intercantonal

Dès les années trente, les gouvernements cantonaux ont entrepris de coordonner leur pratique en matière d'autorisations de loterie et de créer des organismes supracantonaux, contrôlés par eux.

³ LLP RS 935.51

Les cantons romands élaborèrent ainsi la **Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande**, dont la 9^{ème} version, du 18 novembre 2005, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006⁴. Les cantons alémaniques (sauf Berne, qui avait son propre organisme de loterie) et le Tessin se lièrent de leur côté par la **Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries (IKV)**, du 26 mai 1937.

Dans le but de se substituer au projet de révision de la LLP, la *Conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries* a adopté le 7 janvier 2005 la **Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse**⁵. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, après sa ratification par la totalité des cantons, ce concordat n'abroge pas les conventions antérieures, mais en suspend les dispositions qui ne seraient pas compatibles avec ses propres normes.

3. Législation cantonale

Dans le canton de Genève, la **Loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels**, du 18 février 2005⁶, habilite le Conseil d'Etat à conclure, avec les gouvernements d'autres cantons, des conventions en matière de loteries, et l'autorise en particulier à adhérer à la 9^{ème} convention relative à la Loterie romande.

La même année, le Grand Conseil a voté à l'unanimité la **Loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse**, du 2 décembre 2005⁷, dont l'article 2 délègue au Conseil d'Etat la compétence d'édicter par voie réglementaire toutes les dispositions complémentaires nécessaires.

Le Conseil d'Etat s'est limité dans un premier temps à adapter les dispositions réglementaires préexistantes, à savoir :

- le *Règlement d'exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, ainsi que sur la perception du droit des pauvres*, du 9 mai 1952⁸ ;
- le *Règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie suisse romande*, du 26 novembre 1997⁹ ;
- le *Règlement sur l'utilisation de la part des bénéfices du Sport-Toto attribuée au canton*, du 2 octobre 1995¹⁰.

Afin de rendre la situation légale genevoise conforme aux exigences du concordat, ces deux derniers règlements ont été modifiés depuis lors. Comme mentionné en introduction, le RPBST a ainsi été remplacé dès le 10 février 2010 par le *Règlement sur l'aide au sport*¹¹.

⁴ C-LoRo I 3 15

⁵ CILP I 3 14

⁶ LaLLP I 3 15.0

⁷ PL 9611 I 3 14.0

⁸ I 3 15.03

⁹ I 3 15.06

¹⁰ RPBST I 3 15.09

¹¹ RASport I 3 15.09

3.1.2 Les organismes de loteries et de paris sportifs

Historique

Ayant opté dès le début pour la création d'un monopole en matière de grandes loteries, les cantons constituèrent trois organismes de loterie en mains publiques, actifs chacun dans un périmètre régional déterminé :

- la Loterie suisse romande (LoRo), couvrant le territoire des cantons romands (Berne non compris),
- l'Interkantonale Landeslotterie (ILL), couvrant le territoire des cantons alémaniques (Berne non compris) et du Tessin,
- la SEVA Lotteriegenossenschaft, couvrant le territoire du canton de Berne.

Au début des années quarante, ces trois organismes constituèrent à leur tour la Société du Sport-Toto (STT), association d'utilité publique avec siège à Bâle, chargée d'organiser les paris sportifs sur l'ensemble du territoire suisse.

En 1970, fut lancée la Loterie suisse à numéros. Comme celle-ci devait bénéficier du système de traitement automatisé des bulletins, ainsi que du réseau de distribution du Sport-Toto, la société de la « Loterie suisse à numéros » fut constituée par les 4 organismes mentionnés ci-dessus (LoRo, ILL, SEVA et STT), la gestion en étant confiée à la Société du Sport-Toto.

L'introduction de la Loterie suisse à numéros laissait prévoir un recul du chiffre d'affaires du Sport-Toto, de sorte que les parties convinrent d'une « *garantie des droits acquis* », soit d'une compensation versée par les sociétés de loterie à la STT à raison de la baisse de ses recettes.

Dès le 1^{er} janvier 2003, intervint une importante restructuration du secteur des loteries et des paris. Les activités d'ILL et de SEVA furent reprises par la coopérative « Swisslos Interkantonale Landeslotterie », dont sont membres tous les cantons alémaniques, le Tessin et le Liechtenstein. Fin 2006, la Société du Sport-Toto délégua de son côté l'exploitation de ses paris sportifs, ainsi que de la loterie à numéros, à Swisslos et à la LoRo. Depuis lors, ce sont donc uniquement ces deux organismes qui perçoivent les recettes provenant des loteries et des paris, et qui en assurent la redistribution aux différentes instances bénéficiaires.

3.1.3 Répartition du bénéfice aux cantons romands

La convention relative à la Loterie romande (C-LoRo) précise à son article 9 la clé de répartition sur la base de laquelle la LoRo calcule la part annuelle de bénéfice revenant à chaque canton :

- 50% au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur,
- 50% au prorata du revenu brut des jeux (RBJ).



COUR DES COMPTES

Pour les années 2006 à 2008, les montants distribués sur cette base aux 6 cantons romands se répartissaient ainsi comme suit :

	2008	2007	2006
Total distribué	183'216'867	174'266'610	188'566'000
Dont 5/6 dévolus à la santé, la culture et le social	152'680'723	145'222'175	157'138'333
<i>Genève</i>	30'519'638	28'734'066	30'955'231
<i>Jura</i>	6'003'970	5'785'341	6'316'224
<i>Vaud</i>	57'417'324	54'789'237	59'517'222
<i>Fribourg</i>	17'064'130	16'241'909	17'185'229
<i>Valais</i>	26'665'132	25'444'303	27'540'669
<i>Neuchâtel</i>	15'010'529	14'227'319	15'623'758
Dont 1/6 dévolu au sport	30'536'145	29'044'435	31'427'667
<i>Attributions à des organisations sportives nationales</i>	9'035'501	8'806'254	8'593'384
<i>Part distribuée aux cantons comme suit:</i>	21'500'643	20'238'181	22'834'283
Genève - gérées par la CCAS	4'297'804	4'004'383	4'498'205
<i>Jura</i>	845'485	806'246	917'831
<i>Vaud</i>	8'085'562	7'635'435	8'648'641
<i>Fribourg</i>	2'402'987	2'263'475	2'497'242
<i>Valais</i>	3'755'009	3'545'921	4'002'024
<i>Neuchâtel</i>	2'113'797	1'982'721	2'270'339

Les fonds dévolus à la santé, la culture et à l'aide sociale sont attribués par la Commission cantonale de répartition des bénéfices de la Loterie romande dont l'activité est régie par l'actuel Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie romande, du 23 novembre 2009¹², lequel a abrogé et remplacé le Règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie suisse romande.

3.2 Organisation et fonctionnement de la Commission

Jusqu'à fin 2009, c'est le Règlement sur l'utilisation de la part des bénéfices du Sport-Toto attribuée au canton (RPBST), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, qui définit les grandes lignes de l'organisation et du fonctionnement de la Commission.

Autrefois intégrée au Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (actuellement le Département de l'intérieur et de la mobilité), la Commission a été rattachée depuis début 2006 au DCTI avant de passer au DIP en 2010.

Elle est composée d'un président et de 10 membres issus des milieux sportifs du canton, qui sont nommés par le Conseil d'Etat sur proposition du chef du département.

La Commission a notamment pour tâches principales d'étudier les demandes de subventions qui lui sont adressées et de proposer périodiquement au Conseil d'Etat la répartition des bénéfices d'exploitation de la Loterie romande attribués au canton de Genève.

¹² RLoRo | 3 15.05



Conformément au RPBST, les fonds attribués par la LoRo sont répartis comme suit :

- 4 % sont destinés à couvrir les frais de fonctionnement. Puis
- ... sur le solde restant (96 %), 90 % vont aux bénéficiaires et 10 % sont attribués au compte « Engagement envers le financement spécial pour des projets sportifs de moyenne et grande envergure ».
- ... sur les 90 % attribués aux bénéficiaires, un montant est directement versé par la LoRo au Tour de Romandie. Pour 2009, celui-ci s'élève à 169'908 F.

Jusqu'en 2008, la pratique admise était de mettre à la disposition du conseiller d'Etat en charge du sport un montant annuel de plusieurs centaines de milliers de francs pour attribuer directement des subventions ponctuelles notamment pour des manifestations sportives. Dès 2010, le RASport formalise cette compétence du chef de département, mais en la limitant à 20'000 F.

Pour les années 2006 à 2009, les différentes catégories de subventions accordées, ressortant des arrêtés du Conseil d'Etat sont les suivantes :

- subventions ordinaires (proposées par la commission),
- subventions pour sportifs talentueux (proposées par la commission),
- subventions conditionnelles (proposées par la commission),
- subventions à titre de capital de garantie en cas de déficit (proposées par la commission),
- subventions ponctuelles (proposées par le chef de département).



COUR DES COMPTES

Pour les années 2007 à 2009, les montants attribués par la Loterie romande au canton de Genève pour le sport (gérés par la CCAS) et leur répartition entre ces différentes catégories sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Attributions	2009	2008	2007
Total attribué par la loterie romande à Genève	4'297'804	4'004'383	4'498'205
Tour de romandie cycliste (attribué directement par la LoRo)	169'908	118'717	118'196
Total effectivement reçu de la LoRo	4'127'896	3'885'666	4'380'009
Frais administratifs de 4% (sur total)	-171'912	-160'175	-179'928
Droit des pauvres			29'158
Montant à attribuer	3'955'984	3'725'491	4'229'239
<u>Attributions par le Conseil d'Etat et la Commission</u>			
Subventions ordinaires	-3'364'050	-3'197'480	-3'632'100
<i>dont subventions aux Communes et CE</i>	<i>-448'000</i>	<i>-555'000</i>	<i>-1'046'000</i>
Jeunes sportifs talentueux	-212'000	-223'000	-206'500
Subventions ponctuelles	-109'000	-207'000	
Subventions conditionnelles	-143'500	-83'000	-98'000
Capital de garantie en cas de déficit	-162'000	-155'500	
Total des attributions par le Conseil d'Etat et la Commission	-3'990'550	-3'865'980	-3'936'600
Mouvement du Fonds	-34'566	-140'489	292'639

La fortune du Fonds a permis d'absorber les excédents d'attributions. Selon la comptabilité de l'Etat, la fortune du Fonds s'élève à 1'846'235 F au 31 décembre 2009.

La Cour s'est basée sur les arrêtés du Conseil d'Etat pour établir ce tableau. Cependant, comme la présentation de ces derniers était différente d'une année à l'autre, elle l'a donc adaptée afin de rendre ces informations comparables dans le temps. L'impact des soldes d'attribution sur le Fonds fait l'objet d'un constat dans le chapitre 4.4.

Le montant qui figure sous la ligne « Total attribué par la Loterie romande à Genève » est le même que celui qui est mentionné dans le rapport de la Loterie romande (voir chapitre 3.1 du présent rapport) mais avec une année de décalage puisqu'il s'agit d'une répartition de bénéfice.

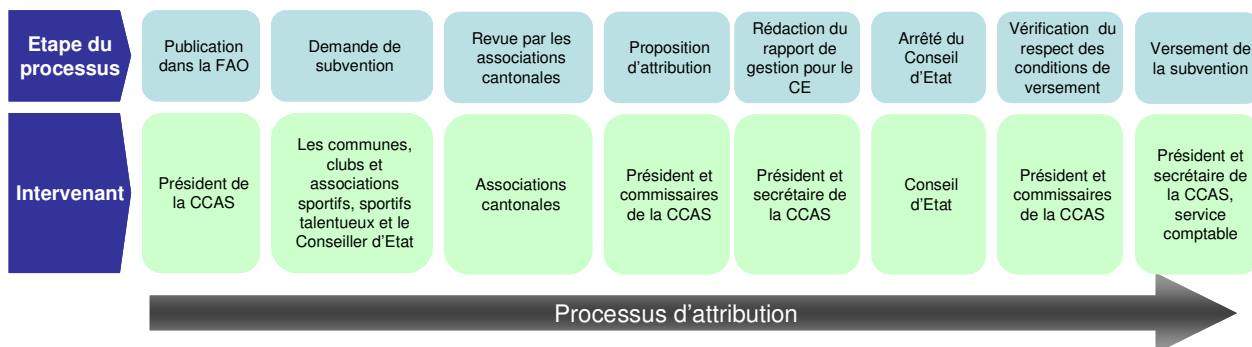
Pour les années 2007 à 2009, le nombre de bénéficiaires de subventions se présente de la manière suivante :

type de bénéficiaires (source arrêtés du CE)	2009	2008	2007
Nombre de sports	44	42	47
Nombre de communes	7	10	10
Nombre de clubs ou associations	331	332	349
Nombre de sportifs talentueux	85	81	74
Nombre de subventions conditionnelles et garanties	21	12	5
Total	444	435	438

Le tableau ci-dessus ne tient pas compte des attributions faites directement par le conseiller d'Etat

3.3 Les étapes et les intervenants

La Cour présente ci-après les principales étapes du processus d'attribution des fonds par la commission jusqu'à fin 2009 ainsi que les intervenants impliqués :



Publication dans la FAO

Sur l'impulsion du président de la Commission, le département fait paraître, en début d'année, des communiqués dans la Feuille d'avis officielle, invitant les intéressés à présenter à la Commission leur demande avant fin février pour les communes, associations, clubs ou sociétés et avant fin avril pour les jeunes sportifs talentueux.

Ces communiqués indiquent également les documents à produire pour les différents types de demandes.

Demande de subvention

En règle générale, les communes font une demande pour financer des projets d'infrastructure ou d'entretien lourd d'installations sportives, alors que les associations faitières cantonales, les clubs et les jeunes sportifs font des demandes principalement pour financer leurs frais de fonctionnement (subvention ordinaire) et occasionnellement pour financer des installations (subvention conditionnelle) ou des manifestations (subvention pour garantie de déficit).



La Commission a mis en place des formulaires depuis plusieurs années, qui doivent être utilisés par les intéressés pour faire leur demande. Ils sont disponibles sur internet : www.ge.ch/sport/.

Revue par les associations cantonales

Les clubs et les sociétés sportives qui font partie d'une association cantonale doivent envoyer leur demande à celle-ci, qui les contrôle, les regroupe et les envoie à la Commission.

Les demandes de jeunes sportifs talentueux doivent, quant à elles, émaner de l'association cantonale dont leur club dépend.

Contrôle de la demande

Le président et la secrétaire de la Commission examinent la recevabilité des dossiers et demandent des renseignements complémentaires si nécessaire. En plus d'une vérification formelle de la documentation reçue, le président délègue dans certains cas des commissaires sur place afin de valider la qualité de l'information présentée dans le dossier, dont les conclusions sont consignées dans des rapports de visites.

Proposition d'attribution

Les demandes retenues par le président et/ou les commissaires sont présentées en séance plénière de la Commission pour délibération. A l'issue de cette séance, une liste exhaustive des subventions à proposer au Conseil d'Etat est établie.

Rédaction du rapport de gestion pour le CE

Le président et la secrétaire de la Commission rédigent le rapport de gestion présentant les propositions d'attribution de l'année en cours ainsi que les subventions qu'ils proposent d'écarter tout en mentionnant la raison du refus. En outre, ils ajoutent les attributions ponctuelles décidées par le chef du département et/ou le Conseil d'Etat.

Arrêté du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, sur la base du rapport de gestion de la Commission, approuve la répartition de la part des bénéfices attribuée au sport revenant au canton de Genève sous la forme d'un arrêté qui est émis en général au mois de septembre.

Vérification des conditions de versement

Concernant les subventions conditionnelles et les garanties de déficit, la Commission vérifie sur base de documents ou de visites que la condition est réalisée avant de procéder au paiement.

Décaissement

Sur ordre du président de la commission, la secrétaire prépare les ordres de paiement ainsi que les pièces comptables. Le service financier du département se charge de la comptabilisation des opérations liées à la Commission.

4 ANALYSE

Comme mentionné en introduction, la Cour a effectué son audit après le rattachement de la Commission au DIP et après l'entrée en vigueur du RASport, alors que ses contrôles ont porté sur l'activité de la Commission de 2007 à 2009, régie par le RPBST.

Si les constats des points 4.1 à 4.3 sont par conséquent à resituer dans un contexte qui s'est modifié depuis lors, ils permettent néanmoins de formuler des recommandations pertinentes pour l'activité future de la Commission.

Pour tenir compte des adaptations en cours lors de l'audit, le point 4.4 analyse certaines des modifications envisagées par le DIP.

4.1 Vérification du bien fondé des propositions de subventions

4.1.1 Contexte

Les fonds provenant des bénéficiaires de la Loterie romande sont réservés aux communes, associations, clubs et sociétés sportifs. Ces fonds doivent avoir pour objectif d'encourager l'éducation physique de la jeunesse et le développement du sport amateur. L'article 7 du RPBST définit les modalités de répartition de la part annuelle du bénéfice de la Loterie romande revenant au canton ainsi que l'utilisation du solde non réparti. Par contre, le règlement ne précise pas si la commission est compétente pour proposer l'utilisation du solde des fonds non attribués au cours des années.

D'après le règlement en vigueur jusqu'en 2009, la Commission examine les demandes. Elle vérifie notamment que les dossiers sont complets et juge s'il est nécessaire de faire une demande d'information complémentaire ou d'organiser une visite sur place. Elle s'assure également que la demande soit conforme au but de règlement.

En pratique, la Commission a émis des directives et a établi un certain nombre de documents pour uniformiser les demandes et garantir, dans une certaine mesure, une égalité de traitement. Les exigences en matière de documentation diffèrent selon le type de demandeur et ses besoins, à savoir :

Association faîtière cantonale

Le formulaire de subvention pour les associations demande plusieurs informations servant à déterminer le montant de la subvention dont :

- Le nombre de clubs affiliés,
- Les charges pour la gestion et l'administration, pour l'organisation des compétitions, pour la formation technique, pour le mouvement junior et pour l'organisation d'événements sportifs ponctuels.

En annexe au formulaire, les documents suivants doivent être fournis : le compte d'exploitation et le bilan du dernier exercice, le rapport d'activité, le rapport du contrôleur aux comptes et le budget de l'exercice en cours.

Club de sport collectif (d'équipes)

Le formulaire de subvention pour les clubs pratiquant un sport d'équipe demande plusieurs informations servant à déterminer le montant de la subvention dont :

- Le nombre de joueurs et le nombre d'équipes par catégorie,
- L'effectif total des membres actifs.

En annexe au formulaire, les documents suivants doivent être fournis : le compte d'exploitation et le bilan du dernier exercice, le rapport du contrôleur aux comptes et le budget de l'exercice en cours.

Les catégories d'équipe varient d'un sport à l'autre, mais sont identiques pour tous les clubs d'un même sport.

A noter que la demande de subvention doit être transmise par l'association faîtière si le club en fait partie. La tâche de l'association consiste à s'assurer que toutes les demandes des clubs sont complètes.

Club de sport individuel

Le formulaire de subvention pour les clubs pratiquant un sport individuel demande plusieurs informations servant à déterminer le montant de la subvention dont :

- Le nombre de juniors et le coût par junior par catégorie de junior,
- L'effectif total des membres actifs.

En annexe au formulaire, les documents suivants doivent être fournis : le compte d'exploitation et le bilan du dernier exercice, le rapport du contrôleur aux comptes et le budget de l'exercice en cours.

A noter que la demande de subvention doit être transmise par l'association faîtière si le club en fait partie. La tâche de l'association consiste à s'assurer que toutes les demandes des clubs sont complètes.

Jeune sportif talentueux

Le formulaire de subvention pour les jeunes sportifs talentueux demande plusieurs informations servant à déterminer le montant de la subvention dont :

- Les résultats et la progression, les objectifs,
- Les dépenses prévues.

A noter que la demande de subvention doit être transmise par l'association faîtière si le club dont le jeune sportif est issu en fait partie. En 2009, tous les jeunes sportifs talentueux ayant fait une demande ont fait l'objet d'une visite par deux commissaires.

Garantie de déficit pour manifestations

Le formulaire de subvention pour garantie de déficit pour manifestations demande plusieurs informations servant à déterminer le montant de la subvention dont :

- Le type de manifestation,
- Le nombre de participants avec la différence entre les participants de 7 à 20 ans et les participants de plus de 20 ans,
- Les subventions sollicitées auprès d'autres organismes,
- Le montant de la subvention souhaitée.

Les communes

Il n'existe pas de formulaire type, mais les demandes qui concernent généralement des projets d'infrastructures ou de maintenance d'installations sportives, doivent être accompagnées par les documents nécessaires (dossier d'architecte, devis, plans, etc.) sauf pour la Ville de Genève qui remet son budget dévolu au sport.

Le conseiller d'Etat

Jusqu'en 2008, la Commission mettait à disposition du conseiller d'Etat, sous forme d'une attribution, une somme annuelle pouvant atteindre 500'000 F. Lorsque le conseiller d'Etat décidait d'une subvention, il en informait la Commission et cette dernière effectuait le paiement. Cependant, les bénéficiaires finaux (principalement des organisateurs de manifestations sportives) n'apparaissaient ni dans les rapports d'activité ni dans les arrêtés. Cette pratique n'a plus cours depuis 2009.

4.1.2 Constats

1. Les propositions de subventions aux communes, les subventions conditionnelles, les subventions ponctuelles ou encore les subventions aux jeunes sportifs talentueux sont déterminées par la Commission sans que la base de calcul s'appuie sur des critères objectifs et formalisés. Par exemple :
 - Pour les jeunes sportifs talentueux, deux bénéficiaires pratiquant le même sport reçoivent le même montant alors que les niveaux de compétition et de charges financières diffèrent significativement.
 - Un club sportif a reçu une subvention extraordinaire de 30'000 F pour faire face à des difficultés financières que les documents fournis par l'intéressé ne démontrent pas.
2. Les états financiers des associations et clubs sportifs, remis à la Commission, ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre de valider les informations (dépenses) ressortant des demandes de subventions, par exemple celles liées au mouvement junior. Il est donc impossible de vérifier l'exactitude des demandes.

3. Certaines affectations des fonds à libre disposition du conseiller d'Etat ne sont pas conformes à l'article 1 RPBST¹³. Par exemple :
- En 2007, un montant de 200'000 F a été attribué au comité exploratoire en vue de l'organisation des Jeux Olympiques 2018 à Genève. La Cour rappelle que ce projet a été abandonné et a suscité la polémique dans les milieux sportifs populaires.
 - En 2008, un montant de 50'000 F a été alloué au financement du ballon « Eurofoot2008 » sur le jet d'eau. Le coût total a été pris en charge principalement par le Canton (dont 50'000 F par la Commission), ainsi que par la Fondation pour le tourisme, et par Genève Tourisme et Bureau des congrès.
 - En 2008, un montant de 10'000 F a été versé à une association d'une commune afin de l'aider à organiser la diffusion de tous les matchs de l'Euro 2008 sur grand écran.
4. Certaines affectations significatives de fonds proposées par la Commission ne sont pas suffisamment documentées pour s'assurer de leur adéquation avec le but du RPBST:
- En 2006, une attribution extraordinaire de 4'000'000 F prélevée sur le solde du fonds a été versée à la Fondation du stade de Genève à titre de « ... participation au coût de mise aux normes de ce dernier ».
 - Depuis plusieurs années, des montants entre 100'000 F et 300'000 F sont versés pour financer l'organisation du concours hippique international de Genève. Jusqu'en 2004, le déficit de la manifestation, s'élevant à plusieurs centaines de milliers de francs chaque année, était couvert par des membres du comité d'organisation ; depuis leur retrait, ce sont les pouvoirs publics qui sont sollicités pour épouger les pertes chroniques de cette manifestation, alors même que le président du DIAE n'accordait en septembre 2004 qu'une aide de 100'000 F : « ...à titre exceptionnel s'agissant d'une année de transition, cette garantie de déficit ne sera pas reconduite l'année prochaine ».

4.1.3 Risques découlant des constats

Le risque **opérationnel** est avéré parce que la procédure visant à proposer certaines catégories de subventions ne repose pas sur des éléments probants.

Les **risques de conformité et de contrôle** sont avérés par l'absence de procédures de revue face aux décisions du conseiller d'Etat, voire du Conseil d'Etat d'octroyer des subventions, qui plus est dont l'adéquation avec le but ne peut pas être vérifiée de manière correcte. Le **risque de contrôle** est également avéré, car il n'est pas possible de vérifier l'exactitude des informations transcrites dans les demandes de subvention.

Le **risque de fraude** existe du fait que certains montants peuvent être attribués sur la base de critères dont l'objectivité est sujette à caution.

¹³ « Les fonds provenant des concours de pronostics du Sport-Toto sont destinés à encourager l'éducation physique de la jeunesse et le développement du sport amateur. L'utilisation des moyens du Sport-Toto se limite aux secteurs sportifs définis au chapitre III des directives de la société du Sport-Toto. »

Le **risque d'image** existe parce que la Commission et le Conseil d'Etat mettent en jeu leur crédibilité tant envers la Loterie romande qu'envers les destinataires de subventions en cas d'utilisation abusive des fonds.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Préciser et formaliser les critères donnant droit à une subvention pour les communes, les jeunes sportifs talentueux, les garanties de déficit et les subventions conditionnelles. Définir une fourchette par catégorie exprimée en francs ou en pourcentage.

[cf. constat 2] Les subventionnés doivent être en mesure de justifier les chiffres mentionnés sur la demande.

[cf. constat 3] La Commission doit pouvoir préavisier sur la conformité de l'attribution voulue par le conseiller d'Etat tout en s'assurant de disposer d'une documentation pertinente.

[cf. constat 4] La Commission ne doit pas inclure dans ses propositions des attributions qui proviennent de décisions de l'autorité de tutelle ni accepter de financer des manifestations de manière récurrente qui ne soient pas basées sur une documentation pertinente et des critères précis et formalisés (cf. constat 1).

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Des critères objectifs pourraient être mis en place pour tous les bénéficiaires de subvention, à l'exemple de ce qui a déjà été fait pour les associations faïtières et les clubs. Par exemple pour les jeunes sportifs talentueux : la Commission pourrait définir un forfait financier pour chaque participation à des compétitions internationales, ou pour chaque déplacement lié à l'activité sportive.

En complément, un montant maximum ou un pourcentage des coûts à subventionner pourraient être définis par la Commission en fonction du type de subventions accordées. Par exemple, pour les subventions conditionnelles, le montant accordé ne pourrait excéder 30 % des coûts mais au maximum 20'000 F.

[cf. constat 2] La Cour invite la Commission à demander aux subventionnés de tenir une comptabilité qui permette de justifier les chiffres indiqués sur leur demande. Les comptes pourraient être demandés par la Commission selon les cas.

Si cette recommandation n'est pas applicable (pour des raisons de coûts notamment), la Cour invite la Commission à demander aux subventionnés de tenir à disposition une réconciliation entre la comptabilité et les chiffres indiqués sur la demande permettant ainsi aux commissaires de valider les données fournies et ce dans leur activité courante.

Ces recommandations ne s'appliqueraient que pour les demandes de subventions dont le montant est supérieur à une valeur plancher ; si l'on considère, par hypothèse, un montant minimum de 20'000 F, cela concerne 26 associations et clubs pour 2009.

[cf. constat 3] La Cour considère qu'il est nécessaire que la Commission donne un préavis sur les projets de décisions d'attributions du conseiller d'Etat afin de s'assurer qu'elles répondent aux critères de la Loterie romande et du RPBST. Pour ce faire, la Cour recommande que la Commission se prononce par écrit sur l'argumentaire et la documentation des subventions accordées par le conseiller d'Etat, mais avant leur versement.

[cf. constat 4] La Cour recommande à la Commission de formaliser l'argumentaire et le processus décisionnel qui se conclut par l'attribution de subventions de montants importants. Elle doit également définir si elle est compétente pour proposer l'utilisation des fonds non distribués ou si son champ d'action se limite au montant de l'attribution annuelle. Dans ce dernier cas, elle n'aura pas à se prononcer sur une subvention telle que celle accordée à la Fondation du stade de Genève.

Avantages attendus

Etre en conformité avec le règlement.

Etre transparent vis-à-vis des demandeurs.

Assurer l'égalité de traitement entre tous les bénéficiaires potentiels de subventions.

4.1.5 Observations du DIP (en accord avec la Commission)

Le Département, chargé du domaine du sport à l'Etat de Genève depuis le début de la présente législature, travaille à une nouvelle version du Règlement sur l'aide au sport. La révision du règlement tiendra non seulement compte des recommandations de la Cour mais proposera également un nouveau mode de fonctionnement améliorant la transparence du traitement des dossiers et une meilleure représentation des divers milieux sportifs.

Les différentes catégories de bénéficiaires, les modalités lors de la demande de subvention, la définition de critères objectifs lors de leur attribution, ainsi que les compétences en matière d'utilisation des fonds non dépensés, font l'objet de réflexions approfondies au département et les liens avec la commission seront formalisés.

La responsabilité finale de décider de l'attribution des fonds gérés par la Commission revient au Conseil d'Etat de par les bases légales mentionnées au point 3.1.1 du rapport. Le récent plafond de CHF 20'000 introduit avec le nouveau règlement en février 2010 au-delà duquel une décision du Conseil d'Etat est nécessaire, limite les risques énoncés.

4.2 Contrôle de la conformité de l'utilisation des subventions

4.2.1 Contexte

Jusqu'à fin 2009, la vérification de l'utilisation des subventions est soumise à l'article 14 du RPBST dont la teneur est la suivante :

Art. 14 Contrôle ultérieur de l'emploi des fonds

¹ *Le secrétariat contrôle l'emploi des sommes allouées. A cet effet, il fixe un délai aux bénéficiaires pour la présentation des justificatifs.*

² *Les bénéficiaires de subventions qui se dérobent à cette obligation ou qui ne justifient pas valablement l'utilisation des fonds qu'ils ont reçus peuvent perdre tout droit à des répartitions futures. Le remboursement des subventions peut être exigé.*

³ *Le cas échéant, la commission constate sur place la réalisation des travaux importants subventionnés et la conformité des comptes qui s'y rapporte.*

Un changement de pratique est intervenu dès 2007 dans le calcul des subventions, passant de la participation aux dépenses telles que l'achat de matériel au subventionnement d'une activité telle que le mouvement junior. Ce changement a conduit la Commission à renoncer à vérifier l'utilisation des fonds alloués. Cette démarche est corroborée par le document résumant le nouveau concept des subventions présenté aux associations qui indique en page 4 que : « Le club n'aura plus de justificatifs à fournir après le versement de la subvention ».

Suite à ce changement de pratique, il ne subsiste que deux catégories de subventions qui font l'objet d'une vérification ultérieure : les subventions conditionnelles (pour les infrastructures) et le capital en cas de déficit (pour les manifestations). Pour ces deux prestations, la Commission ne libère le paiement de la subvention que sur la base des justificatifs de l'utilisation conforme des fonds, au plus tard le mois de janvier suivant l'année d'attribution.

4.2.2 Constats

1. Le règlement n'a pas été adapté au changement de pratique intervenu depuis 2007¹⁴ de sorte qu'entre 2007 et 2009 il n'était plus d'actualité (art. 14 al. 1). Cette pratique a été prise en compte dans le RASport qui est entré en vigueur le 18 février 2010 ; dès lors, la Commission se conforme aux dispositions réglementaires.
2. Pour les manifestations qui bénéficient de subventions significatives telles que le concours hippique international de Genève, aucun contrôle n'est effectué sur l'utilisation des fonds (voir chapitre 4.1.2 constat 4).

¹⁴ En 2007 pour les clubs de sport d'équipe, en 2008 pour les clubs de sports individuels et en 2009 pour les associations faitières.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** a été avéré entre 2007 et 2009 parce que le RPBST n'a pas été mis en adéquation avec la pratique.

Le **risque de contrôle** existe lors d'une attribution de subvention sans contrôler la conformité de son utilisation.

Le **risque de fraude** existe si la proposition d'attribution n'est pas justifiée par des documents probants et si le contrôle de l'utilisation de la subvention n'est pas réalisé.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Adapter les dispositions réglementaires aux changements de pratique de la Commission.

[cf. constat 2] Définir des procédures de contrôles sur l'utilisation des subventions à partir d'un montant minimum.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] La Cour recommande à la Commission d'alerter suffisamment tôt le conseiller d'Etat lorsqu'elle prévoit de modifier sa pratique afin que ce dernier puisse faire adapter par le Conseil d'Etat les bases légales régissant son activité.

[cf. constat 2] La Cour invite la Commission à s'assurer du bon emploi des subventions en définissant de manière succincte des documents à obtenir et des contrôles à effectuer. Par analogie aux contrats de subvention, il s'agira d'obtenir, entre autres, le budget de la manifestation (notamment pour apprécier d'éventuelles rémunérations aux organisateurs), la liste des autres donateurs et les montants qu'ils verseront, de s'assurer de ne pas devoir participer à la couverture du déficit éventuel et de ne payer la subvention que lorsque le budget est bouclé ; pour les subventions récurrentes, telles que le concours hippique international de Genève, les comptes des concours des années antérieures seront également demandés. Ces documents devront être revus par un spécialiste financier ou contrôleur interne du DIP avec un préavis.

Cette recommandation ne s'appliquerait que pour les subventions en faveur de manifestations dont le montant est supérieur à une valeur plancher, par exemple 50'000 F.

Avantages attendus

S'assurer de la qualité des informations ressortant des demandes de subventions.

S'assurer de ne pas financer des charges qui ne sont pas directement en relation avec le sport.

Démontrer aux bénéficiaires de subventions que la Commission n'attribue pas des fonds sans s'assurer de leur utilisation adéquate.



4.2.5 Observations du DIP (en accord avec la Commission)

Constat 1

Le règlement sur l'aide au sport adopté en février 2010 a déjà permis cette adaptation.

Constat 2

Des pièces comptables post-manifestations sont déjà demandées dans les cas d'attributions de garanties de déficit. Des contrôles systématiques ultérieurs de l'emploi des fonds pour des montants supérieurs à un plancher qui reste à déterminer seront demandés à la Commission, avec l'appui du contrôle financier du DIP et sur la base d'une documentation qui sera définie avec le Département.

4.3 Contrôle de l'organisation de la commission

4.3.1 Contexte

La Commission est un organe consultatif du Conseil d'Etat. Elle est composée d'un président, d'une secrétaire et de dix membres au maximum. Ces derniers représentent les milieux sportifs du canton et sont nommés par le Conseil d'Etat. De 2006 à 2009, la Commission était rattachée administrativement au DCTI dont le chef de département définissait les compétences et tâches des membres, du président et de la secrétaire.

Selon le RPBST, les charges liées au secrétariat sont imputées à la Commission alors que les coûts liés aux locaux et à une partie du matériel administratif sont pris en charge par le département (art. 3).

La rémunération des intervenants au sein de la Commission est également réglementée par le RPBST (art. 6). A l'exception de la secrétaire qui est salariée, la rémunération des commissaires et du président se calcule sur le nombre d'heures prestées. Le taux horaire était fixé par le Conseil d'Etat via un extrait de PV qui a fait place à la Loi sur les commissions officielles (LCO) et son règlement en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009. Ces derniers confirment les taux appliqués jusqu'alors, soit pour la présidence 85 F par heure et pour les membres 65 F par heure. Les visites faites par les commissaires aux subventionnés ne sont pas rémunérées sur le nombre d'heures prestées, mais par un forfait de 90 F. Cette manière de procéder est appliquée dans le but d'éviter un travail supplémentaire de comptabilisation des heures. Ce montant correspondrait à un temps de travail de 1h20 par visite et par commissaire.

Il est également prévu par le RPBST que certains frais doivent être couverts par les parts du bénéfice de la Loterie romande revenant au canton, mais ils ne doivent pas dépasser 4% de ces dernières ; les frais en question sont les taxes, les indemnités dues au président et aux commissaires, les frais de secrétariat et tous les autres frais administratifs. Si les frais effectifs n'atteignent pas le montant de l'attribution de 4%, le solde doit être versé sur le compte « engagement envers le financement spécial pour des projet sportifs de moyenne et grande envergure ». Il en va de même pour le solde de la part du bénéfice non distribué.

Depuis l'application des normes comptables DiCoGE dès l'exercice 2008 pour l'Etat de Genève, les écritures relatives aux fonds alloués par la Loterie romande sont comptabilisées dans un fonds alloué par des tiers avec condition alors qu'avant elles l'étaient selon le mode en usage pour les financements spéciaux.

4.3.2 Constats

1. Contrairement aux années précédentes, la Cour a constaté qu'en 2009, l'attribution de 4 % destinée à couvrir les frais administratifs était insuffisante, conduisant à un excédent de frais effectifs de plus de 11'000 F. Cette différence s'explique par des imputations internes concernant des frais informatiques et des frais de locaux pour un montant de 56'683 F ; or, celles-ci sont contraires à ce que prévoit l'article 3 al 3 du RPBST.

Le RASport ne mentionne plus de pourcentage destiné à couvrir les frais administratifs. C'est une convention entre le DIP et le Fonds qui détermine le montant des frais informatiques, des frais de locaux ainsi que des autres frais administratifs à charge du Fonds.

2. En contradiction avec les dispositions réglementaires, le virement des excédents au compte « engagement envers le financement spécial pour des projets sportifs de moyenne et grande envergure » n'a jamais été effectué. Cependant, cela n'a pas influencé les propositions d'attribution des fonds par la Commission. Ce schéma ne figure plus dans le nouveau règlement (RASport).
3. Suite à la mise en place des DiCoGe en 2008, la comptabilité ne rend pas compte de manière exhaustive de la situation financière de la Commission tant du point de vue des engagements que des fonds à disposition (fonds non attribués pendant plusieurs exercices). En effet, si le montant des subventions conditionnelles est comptabilisé dans un compte séparé, le montant des subventions à titre de garantie de déficit n'est pas comptabilisé, mais uniquement mentionné hors bilan. Dès lors, le solde des fonds à disposition est surévalué de ce montant.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré, car la limite des 4% a été dépassée sans que personne n'ait réagi. De plus, le compte d'« engagement envers le financement spécial pour des projets sportifs de moyenne et grande envergure » n'a pas été mouvementé. De ce fait, le solde de ce compte doit être reconstitué manuellement.

Le **risque de conformité a été** avéré en 2009, car des frais ont été mis à la charge de la Commission en contradiction des dispositions réglementaires. Le **risque de conformité** a été avéré entre 2006 et 2009 parce que le RPBST n'a pas été appliqué et en 2008 et 2009 car la comptabilité ne mettait pas en exergue les engagements (garantie de capital en cas de déficit).

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Ce constat n'appelle aucune recommandation puisque les dispositions réglementaires et les bases de calcul ont été changées en 2010. La Cour vérifiera le cas échéant, la bonne application de la convention.

[cf. constat 2] Ce constat n'appelle aucune recommandation puisque les dispositions réglementaires ont été changées en 2010 et ne mentionnent plus ces points.

[cf. constat 3] La Cour invite la Commission à s'assurer que le DIP tiendra la comptabilité du Fonds de manière à disposer d'une information financière qui reflète les engagements et les fonds libres du Fonds.



4.3.5 Observations du DIP (en accord avec la Commission)

Constat 3

En application de la convention entre le DIP et le Fonds de l'Aide au sport, le département tiendra la comptabilité du Fonds de manière à ce que, en particulier, les engagements et les fonds libres du Fonds, ressortent de manière claire.

4.4 Analyses prospectives

4.4.1 Contexte

Le 23 novembre 2009, le Conseil d'Etat a édicté un nouveau Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie romande¹⁵, lequel abroge le précédent Règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie suisse romande¹⁶. Le RLoRo prévoit la création d'un « Fonds de répartition des bénéfices de la Loterie romande », doté de la personnalité juridique.

Sur le même modèle, le RPBST, modifié en règlement sur l'aide au sport (RASport), prévoit lui aussi la constitution d'un « Fonds de l'aide au sport » doté de la personnalité juridique. Ce nouveau statut impose les contraintes administratives suivantes :

- La tenue d'une comptabilité distincte de celle de l'Etat,
- La présentation des états financiers selon les normes comptables RPC,
- La soumission des états financiers au contrôle d'un organe de révision,
- La mise en place d'un système de contrôle interne.

L'organisation et le fonctionnement de la Commission ne sont pas modifiés de manière significative. Les dispositions des articles 6, 7 et 8 du règlement précédemment en vigueur (voir chapitre 3.2) qui n'étaient pas appliquées, ont disparu. L'organisation de manifestations sportives est expressément mentionnée parmi les buts du Fonds.

Désormais, les prérogatives du chef du département pour des demandes immédiates et ponctuelles sont précisées et limitées à un montant de 20'000 F, ce qui n'était pas le cas sous l'ancien règlement.

En outre, les montants prélevés sur l'attribution de la Loterie romande sont désormais répartis comme suit :

- les frais de fonctionnement sont à charge du Fonds et sont déterminés par une convention signée avec le DIP qui détermine les coûts administratifs (frais de locaux, frais informatiques, frais de petit matériel)
- ...sur le solde restant, 95 % vont aux bénéficiaires et 5 % est attribué au compte « Projets sportifs de moyenne et grande envergure (réserve) ».
- ...sur les 95 % attribués aux bénéficiaires, un montant est directement versé par la Loterie romande au Tour de Romandie.

Enfin, le contrôle de l'emploi des sommes allouées, à effectuer par le secrétariat de la Commission, est supprimé. Cette suppression résulte du changement de la nature des montants alloués (ils ne sont plus basés sur les dépenses définies, mais sur une activité) et est effective depuis plusieurs années déjà.

¹⁵ RLoRo | 3 15.05

¹⁶ | 3 15.06

Dès le 1^{er} janvier 2010, et à l'image de ce qui a été créé pour le Fonds de répartition des bénéficiaires de la Loterie romande, ce sont deux conventions (non encore signées) qui sont mises en place pour régler le fonctionnement des relations entre la Commission et le DIP, département de tutelle depuis 2010. L'une d'entre elles détaille les prestations et les coûts y relatifs fournis par le DIP alors que l'autre voit le DIP et le département des finances imposer à la Commission de participer au système de gestion centralisée de la trésorerie (cash pooling).

4.4.2 Constats

1. Bien que le règlement en vigueur à partir de 2010 (RASport) précise certains aspects dont l'absence dans le RPBST était préjudiciable au bon fonctionnement de la Commission et de ses relations avec le chef de département et le Conseil d'Etat, il reste incomplet. La Cour indique quelques exemples :
 - a. La rédaction de l'article 3 n'est pas suffisamment claire puisqu'elle mélange d'une part des bénéficiaires de subventions (associations faïtières, clubs sportifs, jeunes sportifs talentueux, communes) et d'autre part des utilisations potentielles par des bénéficiaires, telles que les « manifestations sportives d'envergure » et les « projets sportifs de moyenne et grande envergure » ; or, ces deux catégories et les critères d'octroi les concernant ne sont pas précisés, ce qui permet une interprétation extensive de la part du chef du département, voire du Conseil d'Etat quant à l'utilisation des fonds, comme cela a été le cas dans les années précédentes.
 - b. Il en va de même pour les catégories ressortant des arrêtés (subventions ordinaires, jeunes sportifs talentueux, subventions conditionnelles, subventions à titre de capital et subventions ponctuelles) qui ne sont pas définies par le RASport.
 - c. L'article 5 prévoit que le Fonds est géré par la Commission, ce qui ne correspond pas à la réalité, puisqu'elle ne dispose d'aucun pouvoir de gestion, à l'exception des propositions d'attributions : les fonds cumulés non attribués seront gérés par la trésorerie centrale de l'Etat, la comptabilité sera tenue par le DIP, les attributions de subventions seront décidées par le Conseil d'Etat, etc.
 - d. Contrairement au RPBST, plus aucun article ne prévoit sous quelle forme le solde cumulé disponible (soit la différence entre les attributions de la Loterie romande et les montants distribués par le Conseil d'Etat) pourrait être utilisé. A fin 2009, ce montant représente environ 1,5 million de francs.
2. Vu le faible montant à gérer par la Commission et le fait que le but et l'activité de celle-ci n'ont pas changé, les nouvelles dispositions administratives à mettre en place paraissent disproportionnées :
 - a. Les coûts fixes (hors rémunération) ressortant de la convention entre le DIP et le Fonds relative à la prise en charge des charges administratives (désignés sous les termes « Locaux », « Informatique » et « Finance ») s'élèvent à 26'000 F, sans compter les frais variables (frais d'affranchissements, fournitures générales). Cela pour deux postes de travail à temps partiel.

- b. En ce qui concerne la présentation des comptes selon les normes RPC, la convention est muette sur qui en est responsable.
 - c. Dans le cadre de la gestion centralisée de la trésorerie, aucun intérêt n'est prévu d'être crédité au Fonds sur le solde en compte, soit au 31 décembre 2009 plus de 2 millions. L'affectation au sport des revenus du capital, soit les intérêts, n'est plus garantie.
 - d. La forme et le coût de la mise en place d'un SCI n'ont pas été définis.
3. L'information financière telle qu'elle était présentée jusqu'ici dans le rapport d'activité et reprise dans l'arrêté comporte des inexactitudes et des manques de transparence :
- La subvention versée au concours hippique international de Genève pour 300'000 F et la subvention pour la construction de terrains de tennis de Veyrier sont classées dans la catégorie « ordinaire » alors qu'il s'agit de subventions ponctuelles.
 - Les bénéficiaires des subventions octroyées directement par le département ne sont pas précisés.
 - Le rapport d'activité et l'arrêté ne fournissent pas d'information quant aux soldes disponibles du fonds (engagement envers le financement spécial pour des projets sportifs de moyenne et grande envergure) ou déjà engagés, mais non payés (garantie de déficit, subventions conditionnelles). Le Conseil d'Etat ne connaît donc pas le montant réellement disponible pour les projets d'envergure.
4. La comptabilité ne met pas en exergue les montants attribués pour les garanties de déficit, le solde du fonds est donc surévalué.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient au fait que la mise en place des exigences en matière de SCI, de présentation des comptes et de la révision de ces derniers par un organe de révision devra être faite soit par les membres de la Commission qui sont rémunérés à l'heure et/ou par des prestataires externes.

Le risque de **contrôle** tient à une comptabilité et à une présentation des comptes incomplètes.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1et 2] Le règlement devrait être complété ou une directive émise pour préciser les points manquants dans le règlement en vigueur depuis le 18 février 2010.

Concernant les nouvelles dispositions administratives, il conviendrait également que le DIP et la Commission se concertent pour que la mise en place de ces nouveaux éléments soit adaptée à la nature et au volume des activités du Fonds et de la Commission ; par exemple, définir les attentes envers un SCI simple à mettre en place qui se limiterait au strict minimum (définition des catégories, mise en place d'un plan comptable permettant de faire le suivi des disponibilités et engagements, définir des seuils pour les subventions au-delà desquels des contrôles doivent être effectués, etc.).

[cf. constats 3 et 4] La Commission devrait définir clairement les différentes catégories de bénéficiaires et de type de subvention et s'assurer d'une présentation correcte dans le rapport d'activité. Le rapport d'activité devrait également faire apparaître le solde disponible et variation du Fonds, ainsi que la part utilisée par le conseiller d'Etat.

La comptabilité tenue selon les normes RPC reflètera cette classification et enregistrera les engagements pour garantie de déficit. Enfin, les états financiers devront refléter à la fois les engagements et les mouvements de trésorerie du Fonds.

4.4.5 Observations du DIP (en accord avec la Commission)

Constats 1 et 2

Deux conventions ont été signées entre la Commission et le DIP le 21 juin 2010, réglant les compétences et les responsabilités financières ainsi que les charges administratives. Un projet de directive est également en cours afin de préciser le cadre dans lequel s'effectuera la gestion budgétaire, financière et comptable du Fonds. Cette directive viendra également combler les lacunes constatées dans le règlement, notamment au niveau de la gestion administrative de la Commission.

La Commission, par l'intermédiaire de son président et de son assistante administrative, est activement impliquée dans la rédaction de la directive. Une fois le texte définitif rédigé, le DIP et la Commission œuvreront en commun à la mise en place de la nouvelle structure administrative.

En ce qui concerne les coûts fixes, ceux-ci ont été calculés au plus juste et selon les standards fournis par le DCTI et ne peuvent par conséquent être diminués.

Constats 3 et 4

Le règlement actuellement en révision tiendra compte des recommandations de la Cour. Les exigences en matière de tenue des comptes seront détaillées de manière précise dans la directive relative à la gestion du Fonds.

5. 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	Délai au	Fait le
4.1.4	Vérification du bien-fondé des propositions de subventions Préciser et formaliser les critères donnant droit à une subvention pour les communes, les jeunes sportifs talentueux, les garanties de déficit et les subventions conditionnelles. Définir une fourchette par catégorie exprimée en francs ou en pourcentage.	3	Coordination du sport du DIP et la Commission	31.05.2011	
4.1.4	Vérification du bien-fondé des propositions de subventions Les subventionnés doivent être en mesure de justifier les chiffres mentionnés sur la demande.	2	Coordination du sport du DIP et la Commission	31.12.2010	
4.1.4	Vérification du bien-fondé des propositions de subventions La Commission doit pouvoir préavisur sur la conformité de l'attribution voulue par le conseiller d'Etat tout en s'assurant de disposer d'une documentation pertinente.			Déjà appliqué	
4.1.4	Vérification du bien-fondé des propositions de subventions La Commission ne doit pas inclure dans ces propositions des attributions qui proviennent de décisions de l'autorité de tutelle ni accepter de financer des manifestations de manière récurrente qui ne soient pas basées sur une documentation pertinente et des critères précis et formalisés.			Réglé dans la proposition de répartition 2010	
4.2.4	Contrôle de la conformité de l'utilisation des subventions Adapter les dispositions réglementaires aux changements de pratique de la Commission.			Réglé dans le nouveau règlement adopté en 2010	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.2.4	Contrôle de la conformité de l'utilisation des subventions Définir des procédures de contrôles sur l'utilisation des subventions à partir d'un montant minimum.	2	Coordination du sport du DIP et la Commission	31.05.2011	
4.3.4	Contrôle de l'organisation de la commission La Cour invite la Commission à s'assurer que le DIP tiendra la comptabilité du Fonds de manière à disposer d'une information financière qui reflète les engagements et les fonds libres du Fonds.	2	Direction des finances du DIP	31.05.2011	
4.4.4	Analyse prospectives Le règlement devrait être complété ou une directive émise pour préciser les points manquants dans le règlement en vigueur depuis le 18 février 2010. Concernant les nouvelles dispositions administratives, il conviendrait également que le DIP et la Commission se concertent pour que la mise en place de ces nouveaux éléments soit adaptée à la nature et au volume des activités du Fonds et de la Commission ; par exemple, définir les attentes envers un SCI simple à mettre en place qui se limiterait au strict minimum (définition des catégories, mise en place d'un plan comptable permettant de faire le suivi des disponibilités et engagements, définir des seuils pour les subventions au-delà desquels des contrôles doivent être effectués, etc.).	2	Coordination du sport du DIP, Direction des finances du DIP et SG DIP	31.05.2011	
		2	Direction des finances du DIP	31.05.2011	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4.4	<p>Analyse prospectives</p> <p>La Commission devrait définir clairement les différentes catégories de bénéficiaires et de type de subvention et s'assurer d'une présentation correcte dans le rapport d'activité. Le rapport d'activité devrait également faire apparaître le solde disponible et variation du Fonds, ainsi que la part utilisée par le conseiller d'Etat.</p> <p>La comptabilité tenue selon les normes RPC reflètera cette classification et enregistrera les engagements pour garantie de déficit. Enfin, les états financiers devront refléter à la fois les engagements et les mouvements de trésorerie du Fonds.</p>	3	Coordination du sport du DIP	31.05.2011	
		1	Direction des finances du DIP	31.05.2011	

6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
L'absence de base réglementaire pour la répartition des fonds provenant des bénéfices de la Loterie romande affectés au sport induit un flou juridique quant à l'attribution de ces fonds. En effet, le règlement ne mentionne que « des concours de pronostics du Sport-Toto »	Rapport 09-42 N° 6	Dénomination corrigée dans le nouveau règlement

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie le président et la secrétaire de la Commission qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 11 août 2010. Le rapport complet a été transmis le 12 août 2010 au président de la Commission cantonale de l'aide au sport et au secrétaire général adjoint du DIP, en charge de la coordination du sport. Leurs observations du 15 septembre 2010 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 30 septembre 2010

Stéphane Geiger
Président

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire