

# COUR DES COMPTES

RAPPORT 145

JANVIER 2019

**AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION**  
**SERVICE DE PROTECTION DES ADULTES (SPAD)**

**ÉTAT DE GENÈVE**

**SYNTHÈSE**

## Le contexte général

Le droit de la protection de l'adulte a, ces dernières années, fait l'objet d'une révision totale avec comme objectif de tenir compte des particularités de chaque cas et de l'adaptation de la prise en charge de la personne protégée à son degré d'autonomie.

Le nouveau droit de la protection de l'adulte, entré en vigueur le 1er janvier 2013, a introduit les principaux changements suivants : ordonner des mesures non plus standards, mais adaptées aux particularités du cas ; renforcer la solidarité familiale et réduire l'intervention de l'État ; encourager la personne à disposer d'elle-même par des mesures personnelles anticipées ; améliorer la protection des personnes incapables de discernement dans une institution.

Dans le canton de Genève, le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) est l'autorité de protection de l'adulte exerçant les compétences attribuées par le Code civil suisse. Il intervient d'office, sur signalement (d'un proche, d'un médecin, d'un professionnel du réseau médico-social) ou à la demande de la personne concernée.

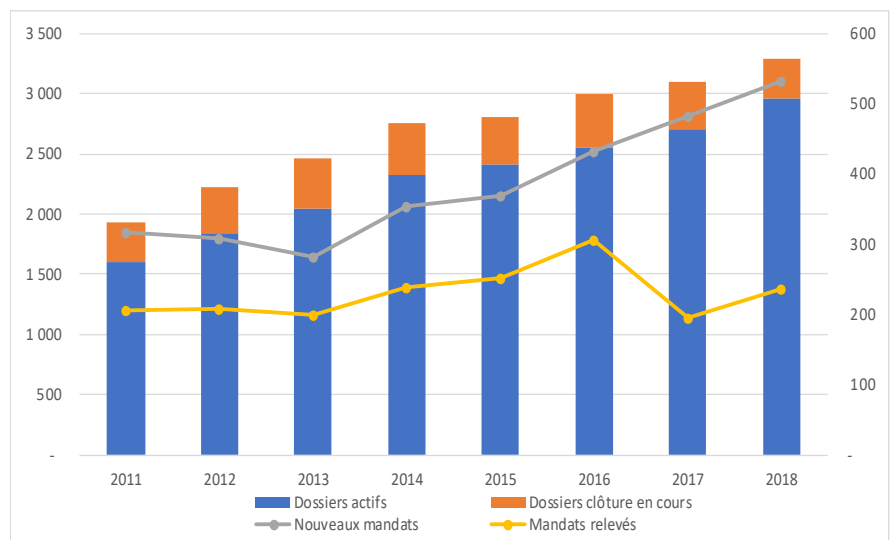
Le TP AE désigne le curateur en fonction de la situation, des besoins de protection de la personne concernée et des problèmes à régler. Il peut désigner un proche (curateur privé non professionnel), à condition que cela soit dans l'intérêt de la personne concernée ou un professionnel disposant de compétences reconnues en matière juridique, sociale ou financière (curateur privé professionnel). Les personnes ne disposant pas d'un patrimoine suffisant (inférieur à 50'000 F) sont prises en charge par des collaborateurs désignés du service de protection des adultes (SPAd) (curateur officiel).

## La problématique et les enjeux

Le SPAd, rattaché à l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) au sein du département de la cohésion sociale (DCS), a pour mission générale l'exécution des mandats que lui confie le TP AE. Le SPAd assure l'aide et la protection requises par la situation de la personne, dans les limites de la mesure prononcée et dans le respect du cadre légal. Cette aide peut porter tant sur la gestion des biens, des revenus, le logement de la personne protégée que sur la représentation juridique de celle-ci auprès des tiers ou encore sur l'assistance personnelle. La bonne exécution des mandats est contrôlée par le TP AE.

Le nombre de mandats (actifs et en cours de clôture) suivis par le SPAd sur décision du TP AE a connu une augmentation continue, passant de 1'686 à fin décembre 2010 à 3'284 à fin décembre 2018.

Depuis 2014, la Cour des comptes a reçu plusieurs communications faisant état de différents dysfonctionnements, aussi bien dans la gestion des dossiers de curatelle que dans l'organisation du service.



Au vu des enjeux réglementaires, financiers et opérationnels liés à l'activité du SPAd, la Cour s'est préoccupée de ce sujet dès 2015. Considérant les travaux de réorganisation qui avaient alors été engagés par la nouvelle direction, la Cour avait toutefois décidé de reporter son intervention dans l'attente d'une organisation stabilisée.

En 2018, la Cour a repris ses travaux et a ouvert une mission d'audit dont l'objectif principal était de s'assurer que l'organisation et les processus mis en place au sein du SPAd permettent à ce service de fournir les prestations attendues de manière efficiente et dans le respect des dispositions légales régissant le droit de la curatelle.

### ***Les éléments relevés par la Cour***

La Cour constate l'existence d'un nombre important d'initiatives visant à rendre plus efficient le fonctionnement du SPAd et à en améliorer le contrôle. La gouvernance du service a été renforcée et la logique opérationnelle de traitement d'un dossier est en cours de refonte. Ces changements ont été lancés et se poursuivent dans un contexte de flux de dossiers continu et croissant, ainsi que dans un environnement de travail marqué par un fort taux d'absentéisme et par une importante rotation du personnel.

La documentation des dossiers de curatelle des adultes est adéquate et contient les informations utiles pour la gestion des cas. Le SPAd a également mis en place une application informatique permettant de regrouper et d'organiser l'ensemble des directives applicables aux différents métiers du service en lien avec la curatelle.

De même, dans le cadre du traitement des dossiers, des initiatives de collaboration ont été instaurées avec les partenaires du SPAd : avec l'Hospice général pour la transmission préalable des signalements à effectuer auprès du TPAE, avec le Service des prestations complémentaires par la tenue de séances de revue de dossiers spécifiques ainsi qu'avec les services sociaux de certaines communes.

La Cour note cependant que ces évolutions organisationnelles importantes et utiles restent très difficiles à mettre en œuvre dans l'environnement actuel et nécessitent un renforcement de leur accompagnement. Or, en raison de la charge de travail, cette mutation ne peut pas être menée de façon satisfaisante, ce d'autant plus que le flux de mandats confiés par le TPAE au SPAd continue de croître malgré les difficultés de ce service à faire face. Au-delà de ne pas produire les effets escomptés en matière d'efficience, cela a une incidence négative sur le climat de travail. La Cour relève aussi que la réactivité actuelle du SPAd pour la prise en charge des curatelles est insuffisante et pourrait avoir pour conséquence de péjorer la situation des personnes protégées.

Dans ces conditions, les prestations rendues ne sont pas encore satisfaisantes tant d'un point de vue administratif que sous l'angle de l'accompagnement social. Ce dernier est de surcroît une notion peu définie dont les contours ne font pas l'objet d'une vision partagée par l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, la maturité du dispositif de contrôle interne est encore insuffisante étant donné la réorganisation en cours et l'absence de tests d'efficacité. Les outils de pilotage actuels ne permettent pas d'obtenir une information rapide sur les principaux risques associés à la gestion de la curatelle.

### ***Les axes d'amélioration proposés par la Cour***

La Cour a souhaité inscrire ses recommandations dans la dynamique de transformation engagée depuis 2016, mais également en considérant la spécificité « d'urgence sociale » des prestations rendues par ce service.

La Cour propose ainsi 13 recommandations selon quatre leviers d'actions complémentaires visant à améliorer la situation à court terme et surtout à apporter une réponse appropriée et pérenne aux besoins des personnes protégées à moyen et long termes :

➔ **Contenir le flux entrant et augmenter le flux sortant**

➔ **Optimiser les outils et les activités opérationnelles**

➔ **Poursuivre la réorganisation du service**

➔ **Mieux définir l'accompagnement social**

- **En matière de gestion des flux entrants et sortants**, la Cour recommande au DCS, en collaboration avec le TPAE, de redéfinir les modalités de désignation du curateur et d'adapter les moyens associés. Cela permettra de traiter de façon satisfaisante les curatelles et de clarifier la situation entre mandant et mandataire en termes d'attentes et de moyens à mettre en œuvre par l'entité exécutrice des décisions de justice.

Au vu de la constante augmentation du nombre de mandats de curatelle en lien avec l'évolution de la société, il est important qu'un cadre soit clairement défini afin d'éviter une « course sans fin » au sein du SPAd pour traiter les dossiers. Au-delà des réorganisations engagées, il convient de définir un « garde-fou » permettant d'aligner et de corrélérer les moyens à mettre en œuvre par le canton pour répondre aux besoins de la société, et ainsi assurer une prestation appropriée aux personnes protégées.

- **En matière de réorganisation du service**, la Cour recommande au SPAd de revoir le découpage organisationnel par phases de traitement d'un dossier.

En effet, la Cour considère qu'une spécialisation des sections opérationnelles en fonction des phases de traitement d'un dossier doit être envisagée. Cela devrait permettre à la fois d'accroître l'efficacité des processus actuels, mais surtout de répondre de façon plus appropriée aux situations critiques d'urgence sociale rencontrées notamment lors de la phase d'ouverture d'un dossier. Le travail de mise en place d'une curatelle est très important et, s'il n'est pas fait dans un délai raisonnable, la situation sociale et financière de la personne protégée peut s'en trouver fortement dégradée.

Cela permettrait d'apporter la réactivité nécessaire à la mise en place d'une curatelle et de répondre aux besoins de prise en charge rapide des mandats faisant l'objet d'une mesure provisionnelle ou superprovisionnelle. A contrario, les collaborateurs des sections de traitement des dossiers stabilisés pourront consacrer du temps à un accompagnement social plus fort des personnes pouvant espérer un retour à l'autonomie.

De même, la Cour considère qu'à l'issue des principaux changements organisationnels engagés, la direction du SPAd devrait redéfinir la structure d'encadrement du service en simplifiant l'organigramme et en rendant plus homogènes les fonctions de cadre (taille d'équipe, charge de travail, classe de fonction, logique métier, capacité de supervision). Les rôles et responsabilités des fonctions support intervenant sur un mandat de curatelle, comme les secrétaires et les facturistes, devront aussi être revus.

- **En matière d'optimisation des outils et des activités opérationnelles**, la Cour recommande au SPAd de redéfinir et d'améliorer les transmissions de données avec le TP AE. Cela pourra passer par une automatisation des échanges et une clarification des informations à fournir.

De même, la Cour recommande au SPAd de poursuivre les travaux de simplification des tâches de gestion administrative des dossiers. L'automatisation des échanges avec les partenaires étatiques, bancaires et de santé, ainsi qu'une restriction du nombre de comptes bancaires et de caisses d'assurance maladie pourraient réduire la charge de travail des collaborateurs du service.

Par ailleurs, la Cour invite le SPAd à mettre à jour le système de contrôle interne étant donné le renforcement récent de la gouvernance du service et la réorganisation des activités. Une redéfinition des indicateurs de pilotage et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement du service et au suivi de ses objectifs devra également être opérée.

Enfin, la Cour recommande au DCS la mise en place d'un fonds social permettant d'effectuer d'une part des avances dans l'attente du versement des assurances sociales et, d'autre part, de couvrir les frais de recours à des tiers pour le traitement de certaines situations complexes (p. ex. liquidation de biens à l'étranger, gestion/liquidation de sociétés).

- **En matière d'accompagnement social**, la Cour recommande au DCS, en collaboration avec les autres acteurs impliqués dans la curatelle (TPAE, Hg, SPC, services sociaux communaux, associations), de définir de manière précise ce qui doit être inclus dans ce type d'accompagnement d'une personne protégée.

Cela doit également permettre, sur la base des tâches à réaliser, de définir quels sont les acteurs les mieux placés pour réaliser cet accompagnement. Cela facilitera la mise en place d'un dispositif de mesures sociales, coordonné avec l'ensemble des acteurs dont le SPAd pourrait être un des acteurs majeurs. Il sera également important de veiller à une continuité de cet accompagnement afin d'éviter une rupture des prestations lors de la mise sous curatelle.

La mise en œuvre de cette recommandation, comme les réflexions en matière d'attribution des mandats et d'allocation des moyens, pourraient s'inscrire dans une démarche globale cantonale, de type « Assises de l'accompagnement social », sous pilotage du département et regroupant tous les acteurs impliqués dans la curatelle. Cela pourrait permettre d'établir la feuille de route du canton en la matière en impliquant l'ensemble des parties prenantes et en proposant le dispositif le plus adapté à la personne protégée.

Les treize recommandations ont été acceptées par les audités concernés, à savoir le DCS et le SPAd.

