



COUR DES COMPTES

Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à l'élaboration du budget, à la loi
d'investissements L 10567 et à la thésaurisation

Genève, le 7 octobre 2010

Rapport no 35



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 Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) est une fondation de droit privé reconnue d'utilité publique, à but non lucratif et admise comme organisation d'aide et de soins à domicile. C'est l'acteur principal dans le segment des aides et soins à domicile.

Sur demande de la Commission des finances du Grand Conseil le 17 mars 2010, la Cour des comptes a procédé à l'examen :

- du processus d'élaboration du budget de la FSASD ;
- de la méthode et du processus d'estimation des montants inscrits dans les projets de loi (PL) d'octroi d'une subvention d'investissements en faveur de la FSASD, en particulier le PL 10567 ;
- de la thésaurisation des liquidités accumulées par la FSASD avant le contrat de prestations 2008-2011.

Cette demande fait suite à de nombreuses discussions au sein de la Commission des finances, dont il ressort des procès-verbaux que celle-ci considère avoir obtenu des réponses partielles, lacunaires, voire contradictoires, de la part de la FSASD et de son autorité de tutelle, le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES).

En ce qui concerne le **processus d'élaboration du budget de la FSASD**, il convient de signaler le contexte particulier relatif à l'exercice 2009. D'une part, l'Etat a mis en place de nouveaux mécanismes salariaux pendant cet exercice (principalement, remplacement de la prime de fidélité par un 13^{ème} salaire et passage de 15 à 22 annuités). D'autre part, le budget 2009 a été élaboré en dépit de la longue période de maladie du directeur financier de la FSASD, décédé en janvier 2009. Le nouveau directeur financier est entré en fonction quelques mois plus tard.

Dans ce contexte particulier, des erreurs de chiffrage ont pu être observées par la Cour, principalement en lien avec la mise en place des nouveaux mécanismes salariaux. De plus, les analyses réalisées sur les charges de personnel n'ont pas permis d'identifier complètement la source de l'écart entre les montants réalisés et budgétés. Afin d'assurer une gestion efficiente, la Cour a recommandé à la FSASD :

- d'élaborer et de suivre son budget selon la vision par prestations, avec ensuite le détail par secteur/géographique, car elle met en relation les prestations fournies, les moyens à mobiliser et les coûts qui en découlent ;
- d'effectuer des tests de plausibilité en mettant en exergue les hypothèses nécessaires à la construction du budget et en simulant les charges de personnel totales sur la base de charges effectives et de formules ;
- de formaliser la projection et ses conséquences dans un document à l'attention du département de tutelle ;
- de procéder à des analyses plus complètes pour expliquer les écarts identifiés lors du suivi du processus budgétaire.

En outre, la Cour a constaté qu'en 2008 et 2009, les investissements mobiliers (hormis pour l'informatique) ont été financés à tort par le budget de fonctionnement. Cet état de fait était connu du département de tutelle de la FSASD (DARES), qui n'a pas demandé que la situation soit corrigée et les PL d'investissements déposés. La Cour a également constaté qu'en 2010, des projets de loi d'investissements étaient incomplets, car ne comprenant pas le financement de la totalité des investissements requis. La Cour a donc invité la FSASD, sous l'autorité du DARES, à élaborer à l'avenir des PL d'investissements adéquats, en s'assurant qu'ils incluent l'exhaustivité des biens nécessaires à la FSASD pour délivrer ses prestations

S'agissant de la **méthode et du processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567**, la Cour a notamment recommandé :

- de déterminer un seuil de matérialité à partir duquel les achats figurant dans un PL d'investissements doivent être documentés par un devis ou une facture récente, dans la mesure où la FSASD a constaté que la documentation de support servant de base à l'évaluation des coûts du PL 10567 était partiellement lacunaire ;

- d'avoir recours aux centrales d'achat de l'Etat ou des HUG afin de bénéficier de prix plus bas, ce que la FSASD n'a pas fait lors des établissements de devis ;
- de faire le lien quand cela est nécessaire par des renvois dans l'exposé des motifs entre les PL d'investissements et de fonctionnement, dans la mesure où la FSASD a constaté que le préavis technique et financier du projet de loi relatif à l'octroi d'une subvention d'investissements n'intégrait pas les charges de fonctionnement liées aux investissements ;
- de veiller à procéder à des acquisitions uniquement une fois les approbations du Grand Conseil obtenues, compte tenu du fait que la FSASD a constaté que des lits avaient été achetés, à des coûts certes intéressants et avec l'assentiment du DARES, mais avant le dépôt du PL, et donc de son approbation par le Grand Conseil.

En ce qui concerne la **thésaurisation des liquidités accumulées avant le contrat de prestations 2008-2011**, les questions y afférentes ont été réglées par un arrêté du Conseil d'Etat daté du 19 mai 2010 qui prévoit la dissolution totale des réserves de la FSASD au cours des exercices 2010 et 2011. La Cour a recommandé la signature d'une convention de type « argent », par laquelle les éventuelles liquidités que la FSASD détient auprès de la Banque cantonale genevoise sont automatiquement reversées sur le compte de l'Etat, plutôt que de n'octroyer, conformément à l'actuelle convention « bronze », qu'un droit de regard à l'Etat. Compte tenu des négociations en cours, cette convention « argent » pourrait être signée avant la fin de l'année, ce qui permettra de mettre à disposition de l'Etat les liquidités non utilisées et de réduire ainsi le coût de la dette à charge de la collectivité.

Finalement, la Cour souhaite souligner que sa mission aurait pu être conduite de manière encore plus efficiente si certains documents de synthèse avaient été disponibles et formalisés par écrit ou si la FSASD avait fait preuve de plus de proactivité dans le cadre de l'audit, en transmettant à la Cour certaines informations. A titre d'illustration, la Cour a dû par elle-même établir une description chiffrée du réseau de soins, ou encore apprendre par ses propres moyens informatiques que des lois, projets de lois et arrêtés avaient été déposés, votés ou promulgués depuis sa saisine par la Commission des finances du Grand Conseil, alors même qu'elle effectuait l'audit dans les locaux de la FSASD et y rencontrait ses dirigeants. Finalement, la Cour relève qu'elle a été informée, par la bienveillance d'une source tierce et non par la FSASD, du report à une date ultérieure de l'exploitation des lits « d'Unité d'accueil temporaire de répit (UATR) » dans le bâtiment de l'ex-EMS Villereuse pour des raisons de sécurité.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour 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, la Cour a invité la FSASD 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**.

Toutes les recommandations ont été acceptées par la FSASD, et ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau** de suivi des recommandations.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations utilisées.....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1 Réseau de soins - périmètre d'activités des acteurs	11
3.2 FSASD – prestations fournies et chiffres clefs.....	15
3.2.1 Description des prestations fournies	15
3.2.2 Chiffres clefs	17
3.3 FSASD – Calendrier des projets de loi	19
4. ANALYSE	21
4.1 Processus d'élaboration du budget de la FSASD.....	21
4.1.1 Contexte.....	21
4.1.2 Constats.....	24
4.1.3 Risques découlant des constats	26
4.1.4 Recommandations	26
4.1.5 <i>Observations de la FSASD</i>	27
4.1.6 <i>Observations du DARES</i>	27
4.2 Méthode et processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567	28
4.2.1 Contexte.....	28
4.2.2 Constats.....	29
4.2.3 Risques découlant des constats	30
4.2.4 Recommandations	30
4.2.5 <i>Observations de la FSASD</i>	31
4.2.6 <i>Observations du DARES</i>	31
4.3 Thésaurisation des liquidités accumulées avant le contrat de prestations 2008-2011.....	32
4.3.1 Contexte.....	32
4.3.2 Constats.....	34
4.3.3 Risques découlant des constats	34
4.3.4 Recommandations	35
4.3.5 <i>Observations de la FSASD</i>	35
4.3.6 <i>Observations du DARES</i>	35
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	36
6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES	38
7. DIVERS.....	40
7.1 Glossaire des risques.....	40
7.2 Remerciements	42

Liste des abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
BCGe	Banque Cantonale de Genève
CAIB	Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale
CCA	Centrale commune d'achats
CMD	Centre de maintien à domicile
DARES	Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé
DGRS	Direction générale du réseau de soins
DSE	Département de la solidarité et de l'emploi
EMS	Etablissements médicaux-sociaux
EPM	Etablissement publics médicaux
ETP	Emploi à temps plein
FSASD	Fondation des services d'aide et de soins à domicile
HUG	Hôpitaux Universitaires de Genève
ICF	Inspection cantonale des finances
IEPA	Immeubles avec encadrement pour personnes âgées
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
OPE	Office du personnel de l'Etat
PASS	Programme d'accès aux soins
PL	Projet de loi
UATM	Unité d'accueil temporaire médicalisée
UATR	Unité d'accueil temporaire de répit
UMUS	Unité mobile d'urgences sociales



1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) est une fondation de droit privé reconnue d'utilité publique, à but non lucratif¹ et admise comme organisation d'aide et de soins à domicile². C'est l'acteur principal dans le segment des aides et soins à domicile dans le canton de Genève.

La Commission des finances du Grand Conseil a saisi la Cour des comptes le 17 mars 2010 d'une demande d'examen :

- du processus d'élaboration du budget de la FSASD ;
- de la méthode et du processus d'estimation des montants inscrits dans les projets de loi (PL) d'octroi d'une subvention d'investissements en faveur de la FSASD, en particulier le PL 10567 ;
- de la thésaurisation des liquidités accumulées par la FSASD avant le contrat de prestations 2008-2011.

Cette demande fait suite à de nombreuses discussions sur ces thématiques au sein de la Commission des finances du Grand Conseil, dont la Cour a pris connaissance par lecture des procès-verbaux. Il ressort de ces procès-verbaux que la Commission considère avoir obtenu des réponses partielles, lacunaires, voire contradictoires, de la part de la FSASD et de son autorité de tutelle, le Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES).

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 (article 8 al. 1 loi 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 et d'organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat (« audit de gestion »), la Cour est compétente (article 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 15 avril 2010 adressée à M. Jacques Perrot, président du Conseil de Fondation de la FSASD, la Cour a informé la Fondation et le DARES de sa décision de procéder à un audit sur l'élaboration des budgets de dépenses et d'investissements ainsi que sur la thésaurisation des liquidités.

Ce contrôle ne constitue pas un audit financier des comptes annuels, qui est assuré par l'organe de révision, ni un audit de gestion en ce qui concerne la répartition des coûts de la FSASD à supporter par l'Etat, les caisses maladie ou les patients ou en ce qui concerne la répartition des activités à assumer par les différents acteurs du réseau de soins, tels que la FSASD, les EMS, les établissements hospitaliers ou les cliniques privées.

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 (rapports de l'Inspection cantonale des finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

¹ Au sens de l'article 22 de la loi sur le réseau de soins et de maintien à domicile (K 1 06).

² Au sens de l'article 51 OAMal.



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 et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec les représentants de la FSASD, et plus particulièrement :

- le directeur général,
- le secrétaire général,
- le directeur financier.

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

- des représentants de l'autorité de tutelle de la FSASD (DARES), dont la directrice de la direction générale du réseau de soins (DGRS) et le directeur des finances du DARES,
- le directeur financier et administratif de l'Office du personnel de l'Etat (OPE),
- le président de la Fondation La Vespérale.

La réunion d'ouverture avec les représentants de la FSASD a eu lieu le 23 avril 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'à la fin du mois de juin 2010. Au cours de la même période, la Cour a par ailleurs procédé à des revues analytiques et aux contrôles des informations et documents reçus.

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 quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.



3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

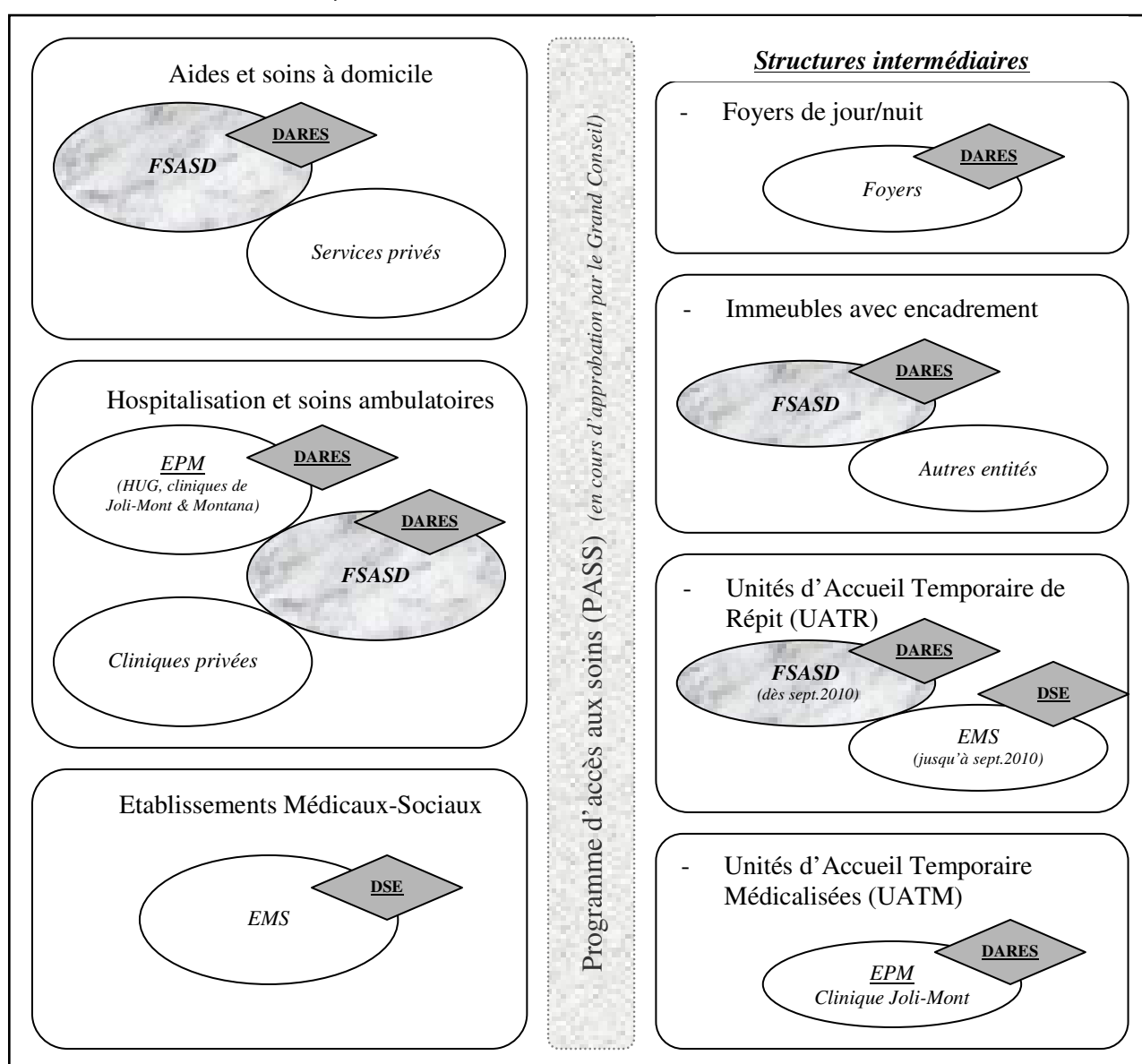
Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

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 **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Réseau de soins - périmètre d'activités des acteurs

Afin d'auditer le processus budgétaire ou l'élaboration du contenu d'un PL d'investissements de la FSASD, il a été nécessaire à la Cour d'explicitier la complexité du réseau de soins concerné en priorité par le programme d'accès aux soins (PASS, voir en page 14), et d'en identifier les acteurs, leur périmètre d'activités et leur rattachement à une autorité de tutelle³. Le schéma ci-après indique les acteurs de ce réseau de soins :



³ Hors établissements pour l'intégration (EPI) à destination en particulier des personnes handicapées et toxicodépendantes ; les EPI dépendent du DSE. A fin 2008, ils représentaient 940 lits et employaient 1'328 ETP (source : Office cantonal de la statistique, www.ge.ch/statistique).

Le cadre général du réseau de soins est fixé par la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile (LSDom, K 1 06), et les acteurs sont désignés par l'article 1 de son règlement d'application⁴. En plus des médecins traitants, l'organisation du réseau des soins se compose des « structures » principales suivantes :

Aides et soins à domicile

La **FSASD** a été constituée le 14 décembre 1998 par fusion de trois entités :

- l'Association genevoise d'aide à domicile (AGAD),
- l'Association pour l'aide à domicile (APADO),
- les Services d'aide et de soins communautaires (SASCOM).

La FSASD est une fondation de droit privé reconnue d'utilité publique, à but non lucratif⁵ et admise comme organisation d'aide et de soins à domicile⁶. Subventionnée par l'Etat, la FSASD est l'acteur principal dans le segment des aides et soins à domicile, avec 1'389 ETP à fin 2009 ; au cours de l'année 2009, la FSASD a dispensé des prestations d'aide et de soins à domicile ou en ambulatoire au sein de ses centres de maintien à domicile à 16'577 clients. L'autorité de tutelle de la FSASD est le DARES.

Services privés : des acteurs privés fournissent des prestations d'aides et de soins à domicile, dont les trois principaux sont :

- la « Coopérative des soins infirmiers (CSI) » : coopérative à but non lucratif qui regroupe des infirmières indépendantes et qui fournissent des soins dans les institutions, des soins ambulatoires et des soins à domicile. En 2008, 49 infirmières ont fourni des soins à domicile et 100 ont travaillé dans les différentes institutions de soins du canton de Genève ; elles ont suivi 1'072 clients⁷ ;
- « Sitex SA » : société privée de services employant une trentaine de personnes et qui a pour but de fournir des soins et des traitements de type hospitalier à domicile, quels que soient l'âge et la pathologie du patient ;
- « Presti-Services Sàrl » : structure genevoise indépendante et privée qui propose une gamme de prestations dans les domaines du soin, de l'entretien domestique, du transport et du dépannage.

Hospitalisation et soins ambulatoires

A Genève fin 2008, les établissements publics médicaux (EPM) avec les HUG comme principal acteur, représentaient 80% des lits et les cliniques privées 20%, pour un total de 3'076 lits répartis dans 15 hôpitaux et cliniques. Ils employaient 11'064 ETP, à raison de 85% dans les EPM et 15% dans les cliniques privées⁸.

Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) : ils comprennent quatre sites hospitaliers principaux (Cluse-Roseraie, Belle-Idée, Hôpital de Bellerive et Loëx), une quarantaine de structures ambulatoires et gèrent également les cliniques publiques de Joli-Mont et de Montana. En 2009, les HUG employaient 8'448 ETP⁹ ; ils dépendent du DARES et sont subventionnés par l'Etat.

Cliniques privées : 9 établissements, dont 8 sont regroupés au sein de l'Association des cliniques privées de Genève¹⁰. Elles ne perçoivent aucune subvention cantonale.

⁴ RSDom (K 1 06.01).

⁵ Au sens de l'article 22 de la loi sur le réseau de soins et de maintien à domicile (K 1 06).

⁶ Au sens de l'article 51 OAMal.

⁷ Source : www.csi-ge.ch, rapport annuel 2008 de la CSI.

⁸ Source : www.ge.ch/statistique, rapport de l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

⁹ Source : www.hug-ge.ch.

¹⁰ Source : www.geneve-cliniques.ch.



Etablissements médicaux-sociaux (EMS)

Le canton de Genève dispose de 52 **EMS** reconnus au sens de la LAMal, pour un total de 3'592 lits à fin mars 2010¹¹. Fin 2008, ils employaient 3'289 ETP. Les EMS sont constitués sous forme d'entités juridiques diverses, qui bénéficient de subventions cantonales. Contrairement à la FSASD, l'autorité de tutelle des EMS est le DSE.

Foyers de jour/nuit

Le canton de Genève compte 7 **foyers de jour** et 1 **foyer de jour/nuit** offrant 111 places d'accueil pour personnes âgées à fin 2008 et employant 39 ETP¹². Les foyers de jour et de jour/nuit contribuent à une vie autonome à domicile en favorisant le mieux-être des bénéficiaires, en soutenant et en déchargeant leur famille et leur entourage, et en favorisant leur intégration dans un réseau social. Ces foyers sont soumis à la surveillance du DARES.

Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA)

A fin 2008, le canton de Genève comptait 19 **immeubles avec encadrement pour personnes âgées**, anciennement désignés D2, pour 1'202 logements¹³. Les IEPA proposent des logements indépendants adaptés aux ressources financières et aux besoins d'encadrement et de sécurité des personnes en âge AVS, dont le degré d'autonomie est suffisant. Les prestations d'encadrement social suivantes y sont notamment proposées : animation, gérance et intendance sociales, permanence nocturne, service de salle à manger, raccordement à un système de sécurité.

Ces immeubles sont détenus et gérés par des associations ou des fondations, dont la plus importante est la « Fondation René et Kate Block » qui gère 7 immeubles. La FSASD assure quant à elle l'encadrement social cité supra. Dans la mesure où il s'agit de domiciles à part entière, la FSASD peut également intervenir auprès des clients locataires des immeubles pour fournir d'autres prestations d'aides et soins à domicile.

Unités d'Accueil Temporaire de Répit (UATR)

Les **UATR** sont des structures intermédiaires qui s'inscrivent dans la politique du maintien à domicile, afin d'éviter des hospitalisations inappropriées de personnes en âge AVS, et permettre un temps de répit aux proches aidants. Elles permettent d'accueillir, encadrer et prendre en charge pour les actes de la vie quotidienne et pour des soins de base des personnes en âge AVS atteintes de troubles physiques et/ou psychiques et/ou cognitifs. Dans tous les cas un retour à domicile doit être envisagé, et les durées de séjour sont au minimum de 5 jours et au maximum de 45 jours par année¹⁴.

Les lits UATR étaient initialement répartis dans différents EMS. Le 21 janvier 2009, le Conseil d'Etat a approuvé un concept¹⁵ en matière de lits UATR qui soit totalement indépendant du secteur des EMS, et regroupés dans deux bâtiments, à savoir 34 places de lits dans le bâtiment de l'ex-EMS Villereuse et 9 places de lits dédiées au sein de l'IEPA des Jumelles. La responsabilité de gérer l'activité UATR a été confiée à la FSASD¹⁶.

¹¹ Source : www.ge.ch/ems.

¹² Source : www.ge.ch/statistique et www.foyersdejour-ge.ch.

¹³ Source : www.ge.ch/statistique, rapport de l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

¹⁴ Source : <http://ge.ch/dares/reseau-de-soins/accueil.html>

¹⁵ Source : http://ge.ch/dares/reseau-de-soins/actualite-concept_matiere_lits_unite_accueil_temporaire-7469.html, rapport du 21 janvier du DSE.

¹⁶ De par la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile (K 1 06).

La loi finançant cette activité au sein de la FSASD n'ayant été votée que le 6 mai 2010 par le Grand Conseil (L 10611), l'ouverture des UATR, prévue au 1^{er} janvier 2010, a initialement été reportée au 1^{er} septembre 2010. Des accords pour la période transitoire de 2010 ont été convenus par le DARES avec 5 EMS, ainsi que les cliniques de Joli-Mont et de Montana, qui ont conservé ou aménagé des lits UATR.

En juin 2010, le service de la police du feu du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) a émis un avis négatif concernant l'exploitation des lits UATR dans le bâtiment de l'ex-EMS Villereuse pour des raisons de sécurité ; ainsi, l'ouverture des UATR au sein du bâtiment de Villereuse, et contrairement au lancement de l'activité aux Jumelles en septembre 2010, a été reportée à une date ultérieure.

Unités d'Accueil Temporaire Médicalisées (UATM)

La mission des **UATM**¹⁷ est d'accueillir des personnes en âge AVS vivant à domicile et présentant des pathologies principalement liées au vieillissement, et d'assurer des soins dans des situations de décompensation physique et/ou psychique qui exigent, en plus des prestations socio-hôtelières, des prestations médico-soignantes, paramédicales et de radiologie, sans justifier une hospitalisation en soins aigus. La durée de séjour en UATM est au maximum de 5 jours, et peut être suivie d'un séjour en UATR si la situation l'exige. Ce type de structure intermédiaire, qui nécessite une présence médicale permanente, n'est présent qu'à raison de 7 lits dans la Clinique de Joli-Mont.

Programme d'accès aux soins (PASS)

Les quatre « fonctions clefs » du PASS sont :

- Accueil/information des personnes âgées et de leurs proches, de par une ligne d'accueil téléphonique du PASS et des Centres de maintien à domicile (CMD) ;
- Évaluation, par les infirmières et les assistants sociaux de liaison du PASS, des besoins et du degré de dépendance des personnes, de leur autonomie fonctionnelle et de leur situation sociale ;
- Orientation des personnes dans le réseau de soins, par les infirmières et les assistants sociaux de liaison du PASS, conjointement avec les médecins et les équipes soignantes ;
- Suivi, par les infirmières et les assistants sociaux de liaison du PASS, des personnes dans le réseau de soins : réévaluation et au besoin nouvelle orientation.

L'estimation du nombre d'ETP nécessaire pour le PASS est de 37 professionnels, scindés entre 19 infirmières de liaison financées par la FSASD et 18 assistants sociaux de liaison financés par les HUG. Ainsi, environ la moitié du PASS serait au budget des HUG, et l'autre moitié au budget de la FSASD, avec une gestion globale de l'activité du PASS au niveau de la FSASD. La FSASD et le DARES estiment que l'activité du PASS ne devrait requérir aucun investissement.

Le PL 10698, déposé auprès du Grand Conseil le 7 juillet 2010, prévoit le financement de 10 postes complémentaires d'infirmières de liaison aux 9 déjà existants au sein de la FSASD, avec un coût additionnel de fonctionnement prévu pour l'exercice 2011 de 1.4 million F. Dès l'approbation du financement par le Grand Conseil, quelques mois devraient être nécessaires pour que le PASS soit opérationnel.

¹⁷ Source : http://ge.ch/dares/reseau-de-soins/actualite-concept_matiere_lits_unite_accueil_temporaire-7469.html, rapport du 21 janvier du DSE.

3.2 FSASD – prestations fournies et chiffres clefs

3.2.1 Description des prestations fournies

Les prestations fournies par la FSASD sont les suivantes :

Soins

Ce type de prestation comprend des soins de base, par exemple les douches, des soins d'examen et de traitements comme les injections, et des soins d'évaluation et de conseil. Ces prestations sont fournies uniquement sur prescriptions et/ou de mandats médicaux du médecin traitant, et sont uniquement effectuées par des aides-soignantes et des infirmières. La facturation est codifiée et les tarifs-cadres fixés par la LAMal¹⁸.

Ergothérapie

Les tarifs relatifs aux prestations d'ergothérapie sont fixés par une convention nationale que la FSASD applique.

Repas

La FSASD effectue la livraison de repas achetés auprès de prestataires externes. Les tarifs non-LAMal sont approuvés par arrêté du Conseil d'Etat sur proposition de la FSASD.

Aides pratiques

Ces services, qui englobent par exemple les courses, le ménage ou le réchauffement des repas, sont effectués par des aides familiales ou des aides à domicile. Les tarifs non LAMal sont approuvés par arrêtés du Conseil d'Etat sur proposition de la FSASD ; ils ne couvrent pas le prix coûtant, mais sont moindres, car fonction du marché et des prix fixés par la concurrence.

Sécurité à domicile

La FSASD installe des appareils de sécurité à domicile permettant à une personne en danger, par exemple en cas de chute, d'envoyer un appel à l'aide et d'obtenir du secours. Ce service, qui englobe la location des appareils et la gestion des alarmes déclenchées par les clients équipés d'un appareil, est facturé selon les tarifs non-LAMal approuvés par arrêté du Conseil d'Etat sur proposition de la FSASD.

Immeubles avec encadrement pour personnes âgées

Comme indiqué au [paragraphe 3.1](#), les immeubles sont gérés par une fondation ou une association, et la FSASD met à disposition du personnel afin de délivrer certaines prestations d'encadrement social. A l'exception de la sécurité, la FSASD ne facture pas les prestations sociales d'encadrement de base dispensées dans les immeubles. Par contre, elle facture les services additionnels tels que les livraisons de repas ou les aides pratiques auprès des clients locataires pour lesquels elle fournit ces prestations complémentaires.

¹⁸ Pour Genève, dans le cadre des tarifs-cadres fixés par la LAMal, les tarifs sont fixés par voie réglementaire (règlement fixant le tarif-cadre des prestations fournies par les organisations de soins et d'aide à domicile subventionnées, RTCADom, J 3 05.20).

Unité mobile d'urgences sociales (UMUS)

Opérationnelle depuis 2004, cette unité vise à prendre en charge en urgence, la nuit, les week-ends et les jours fériés, les situations liées à la précarité, aux violences domestiques et à l'exclusion. Cette prestation ne fait l'objet d'aucune facturation ; les charges sont entièrement couvertes par les indemnités versées par l'Etat.

Evolution des prestations fournies

Le périmètre des activités de la FSASD évolue en fonction de la politique de maintien à domicile définie par la LSDom et son règlement d'application. L'évolution constatée par la FSASD au cours des dix dernières années consiste en une progression des soins et en une baisse des aides pratiques, ce qui implique une hausse des charges de personnel de par le besoin de personnel technique supplémentaire tel que les infirmières et les aides-soignantes :

<i>(heures facturées)</i>	2009	1999	Variation cumulée 1999-2009		Variation annuelle moyenne
Heures de soins	522'796	267'438	255'358	95%	6.9%
Heures d'aides pratiques	427'284	547'044	-119'760	-22%	-2.4%

Le périmètre d'activités de la FSASD devrait s'élargir encore de deux nouvelles missions en 2010 et/ou 2011 : l'exploitation des UATR et la mise en place et le déploiement progressif du PASS.

Coûts et produits de la facturation des prestations

Parmi les prestations fournies par la FSASD, il convient de distinguer celles facturées selon le tarif fixé par la LAMal ou par une convention nationale, celles selon le tarif approuvé par le Conseil d'Etat (non-LAMal) et celles non facturées. Le tableau suivant compare les coûts « complets » (après allocation des charges indirectes des fonctions de support) avec les produits de la facturation des différentes prestations fournies :

<i>Exercice 2009</i>	Coûts complets <i>(en mios F)</i>	Produits de la facturation <i>(en mios F)</i>	% de coûts facturés <i>(en %)</i>	ETP
Soins	-101.6	30.5	30.0%	932
Ergothérapie	-1.4	0.7	50.8%	7
<i>Sous-total prestations LAMal & conv. nationale</i>	-103.0	31.2	30.3%	939
Repas	-10.2	6.3	61.5%	41
Aides pratiques & suppléants	-47.8	10.7	22.4%	317
Sécurité à domicile	-2.0	1.6	78.7%	13
Immeubles à encadrement	-8.0	0.6	7.2%	67
<i>Sous-total prestations non-LAMal</i>	-68.0	19.2	28.2%	438
Unité mobile d'urgence sociale	-1.8	-	0.0%	12
<i>Sous-total prestations non facturées</i>	-1.8	-	0.0%	12
Total des prestations 2009	-172.8	50.4	29.2%	1'389
Indemnités 2009		122.4	70.8%	

Globalement, 29% des coûts complets de la FSASD sont refacturés aux assurés ou aux caisses maladie, ces dernières supportant moins d'un cinquième des coûts totaux de la FSASD. 71% des coûts sont pris en charge par l'Etat au travers des indemnités de fonctionnement versées à la FSASD.

Afin de financer partiellement l'aide à domicile et conformément à l'article 3 de la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève (D 3 70), l'Etat perçoit un centime additionnel par franc et par fraction de franc sur le montant des impôts cantonaux sur les revenus et la fortune des personnes physiques.

3.2.2 Chiffres clefs

En 2009, l'ensemble des effectifs de la FSASD est de 1'389 ETP, dont 16.3 ETP employés au service des finances et 24.4 ETP dans celui des ressources humaines.

Depuis l'exercice 2008, les comptes annuels de la FSASD sont établis en conformité avec les directives d'application IPSAS (Dico-GE). Le compte de bilan est présenté sur la base du « plan comptable général PME » de l'Union suisse des arts et métiers et le compte de fonctionnement est présenté sur la base du plan comptable « H+ »¹⁹, spécifique aux hôpitaux.

Compte de fonctionnement²⁰

(en millions de F)	(IPSAS)		2007	2006	2005	Variations		Variation annuelle moyenne
	2009	2008				2005 - 09	En %	
Subventions	122.4	113.0	108.3	104.3	110.1	12.3	11%	3%
Produits de la facturation	50.4	49.9	47.1	44.4	41.3	9.1	22%	5%
Produits divers	2.3	3.5	4.6	1.6	1.3	1.0	77%	15%
<i>Total des produits</i>	<i>175.1</i>	<i>166.4</i>	<i>160.0</i>	<i>150.3</i>	<i>152.7</i>	<i>22.4</i>	<i>15%</i>	<i>3%</i>
Charges de personnel	-159.0	-151.4	-144.0	-136.6	-130.8	28.2	22%	5%
Autres charges de fonctionnement	-18.0	-15.0	-16.9	-12.5	-12.8	5.2	41%	9%
<i>Total des charges</i>	<i>-177.0</i>	<i>-166.4</i>	<i>-160.9</i>	<i>-149.1</i>	<i>-143.6</i>	<i>33.4</i>	<i>23%</i>	<i>5%</i>
Charges et produits exceptionnels	-0.2	0.6	2.1	0.1	0.2	-0.4	n/a	n/a
Attribution réserves / Restitution Etat	2.1	-	-	-10.6	-	2.1	n/a	n/a
Résultat de l'exercice	0.0	0.6	1.2	-9.3	9.3	-9.3	-100%	n/a
ETP	1'389	1'390	1'344	1'337	1'344	45.0	3%	1%

Les produits de la facturation augmentent de 5% en moyenne par année, au même rythme que la progression des charges de personnel. Ces dernières augmentent principalement suite :

- à la progression du salaire moyen compte tenu de l'engagement de personnel pour les soins en lieu et place des aides pratiques ;
- aux mécanismes salariaux, notamment d'indexation et de coulissement d'annuités, et au remplacement de la prime de fidélité par un treizième salaire ;
- à l'augmentation des effectifs, à mettre en lien avec l'accroissement du niveau d'activités de la FSASD.

¹⁹ Voir à ce sujet <http://www.hplus.ch>

²⁰ La différence entre les coûts complets (172.8 millions F indiqués dans le tableau de la page précédente) et le total des charges de la FSASD (177.0 millions F) en 2009 tient principalement à des frais informatiques rechargés à l'Hospice Général et à une indemnité non monétaire pour la mise à disposition de matériel informatique.

Bilan au 31 décembre

<i>(en millions de F)</i>	<i>(IPSAS)</i>					Variations	
	31.12.2009	31.12.2008	31.12.2007	31.12.2006	31.12.2005	2005 / 2009	En %
Actifs circulants	29.4	33.9	40.7	34.2	38.0	-8.6	-23%
Actifs immobilisés	2.8	3.9	-	-	-	2.8	100%
Fonds étrangers	14.4	16.9	23.5	18.2	14.0	0.4	3%
Fonds et donations	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	-	0%
Fonds propres	17.4	20.5	16.8	15.6	23.6	-6.2	-26%
Total bilan	32.2	37.8	40.7	34.2	38.0	-5.8	-15%

La diminution des actifs circulants entre 2005 et 2009 résulte principalement d'une baisse des liquidités de 10.8 millions F suite notamment aux restitutions par la FSASD à l'Etat des indemnités non dépensées (se reporter à ce sujet au [paragraphe 4.3.1](#)), ce qui explique également la baisse des fonds propres. L'augmentation des actifs immobilisés tient à l'application des normes IPSAS (Dico-GE) par la FSASD depuis 2008 : jusqu'au 31 décembre 2007 les investissements étaient directement comptabilisés comme dépenses au compte de fonctionnement alors que depuis 2008 ils sont activés.

3.3 FSASD – Calendrier des projets de loi

Coordination des projets de loi entre les acteurs du réseau de soins

Les HUG, la FSASD, les foyers de jour ou les EMS (rattachés au département de la solidarité et de l'emploi) sont chacun responsables de leurs budgets et dépôts de projets de loi (PL). Toutefois, ces PL pouvant avoir des impacts sur les autres entités du réseau, c'est pourquoi ceux des acteurs du réseau de soins dépendants du DARES sont coordonnés par celui-ci au moment de leur dépôt. En revanche, une fois déposé, chaque PL est géré de manière distincte en fonction du calendrier parlementaire. Ainsi, les autorités de tutelle n'ont pas de maîtrise sur le maintien de la coordination jusqu'à la fin du processus.

Les PL et lois qui concernent la FSASD depuis l'entrée en vigueur du contrat de prestations 2008-2011 sont les suivants :

L 10063

Cette loi a été votée le 21 février 2008 et octroie à la FSASD un crédit de programme dans le domaine de l'informatique pour la période 2008 à 2010.

L 10064

Cette loi a été votée le 4 décembre 2008 et approuve le contrat de prestations de la FSASD avec l'Etat pour la période 2008 à 2011.

L 10567

Cette subvention d'investissement pour 2010, votée par le Grand Conseil le 6 mai 2010, comprenait divers investissements mobiliers tels que du matériel de sécurité, des voitures ainsi que l'acquisition de lits pour l'activité des UATR.

En cas de refus par le Grand Conseil de la L 10567, cette décision aurait eu un impact marginal de 25'080 F sur le budget de fonctionnement de l'exercice 2010, résultant du financement de dépenses liées à des investissements (se reporter à ce sujet au [paragraphe 4.2.2](#)).

PL 10500

Ce projet de loi a pour but la transformation de la FSASD en un établissement de droit public autonome. Il a été déposé le 9 juin 2009, transmis à la Commission de la Santé qui a rendu son rapport le 1^{er} mars 2010, et est depuis à l'ordre du jour du Grand Conseil.

L 10611

Cette subvention de fonctionnement pour 2010 et 2011 a été votée par le Grand Conseil le 6 mai 2010. Elle modifie la L 10064 et ajoute au contrat de prestations 2008-2011 le financement de l'activité des UATR reprise par la FSASD.

Le PL 10611 initialement déposé à la Commission des finances du Grand Conseil incluait également le financement prévu pour l'activité du PASS. Compte tenu des discussions tenues à la Commission des finances du Grand Conseil, et afin de ne pas encore retarder le lancement par la FSASD de l'activité UATR, le PL 10611 a finalement été amendé : séparation du financement des activités UATR et PASS, avec dépôt d'un second PL pour le PASS (PL 10698).

Le PL 10611 initialement déposé était susceptible d'impacter le budget des HUG de par le financement des postes ETP nécessaires au PASS, ainsi que le budget de certains EMS de par la reprise des UATR par la FSASD, activité préalablement menée par certains EMS ; ainsi, en cas de retard, cela aurait eu un impact sur le budget des EMS devant conserver des lits UATR.

PL 10698

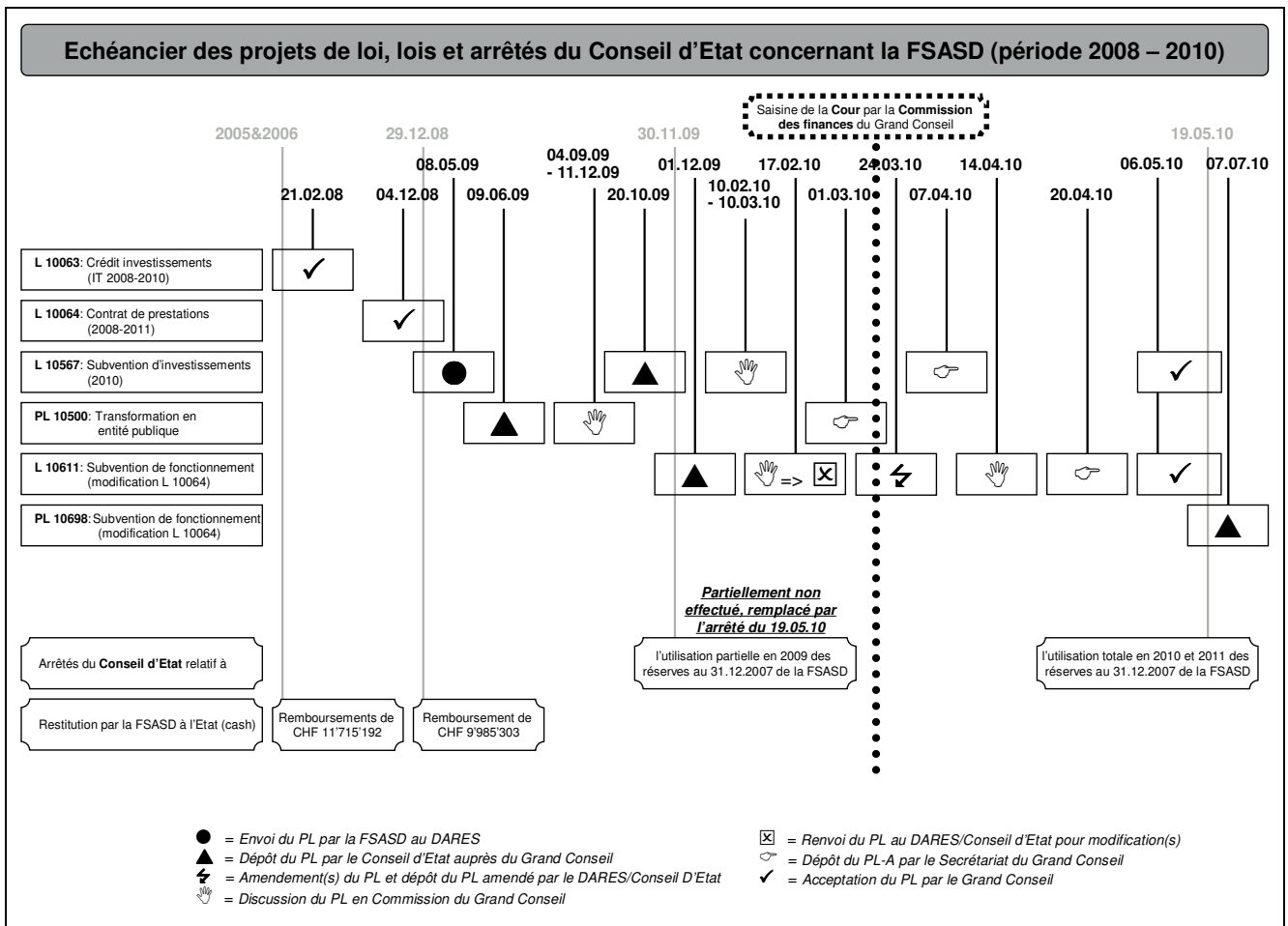
Cette subvention de fonctionnement pour 2011 a été déposée le 7 juillet 2010, afin de modifier la L 10064 et ajouter au contrat de prestations 2008-2011 le financement de l'activité du PASS au sein de la FSASD.

Echéancier (situation au 15.09.2010)

Comme le montre l'échéancier ci-après des projets de loi, lois et arrêtés du Conseil d'Etat qui concernent la FSASD pour la période 2008 à 2010, les PL de la FSASD se chevauchent et s'enchevêtrent, avec des impacts croisés selon le refus, l'amendement et l'approbation de ces PL.

L'évolution suivante est à noter depuis la saisine de la Cour par la Commission des finances du Grand Conseil le 17 mars 2010 :

- le rapport sur la loi a été déposé au Secrétariat du Grand Conseil, et la L 10567 a été votée par le Grand Conseil le 6 mai 2010 ;
- le PL 10611 a été amendé, rediscuté en Commission des finances du Grand Conseil, déposé au Secrétariat du Grand Conseil, et la L 10611 a été votée par le Grand Conseil le 6 mai 2010 ;
- le PL 10698 a été déposé auprès du Grand Conseil le 7 juillet 2010 ;
- le PL 10500 était, au moment de l'audit, toujours à l'ordre du jour du Grand Conseil depuis mars 2010 ;
- un arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010 concerne l'utilisation totale en 2010 et 2011 des réserves au 31 décembre 2007 de la FSASD.



4. ANALYSE

Suite à la saisine de la Commission des finances du Grand Conseil, la Cour a analysé :

- le processus d'élaboration du budget de la FSASD ;
- la méthode et le processus d'estimation des montants inscrits dans les PL d'octroi d'une subvention d'investissement, en particulier le PL 10567 ;
- la thésaurisation des liquidités accumulées par la FSASD avant le contrat de prestations 2008-2011.

4.1 Processus d'élaboration du budget de la FSASD

4.1.1 Contexte

Processus d'élaboration budgétaire

Il existe au sein de la FSASD une description du processus et des instructions internes relatives à l'établissement du budget annuel de fonctionnement.

La chronologie pour l'établissement du budget de fonctionnement annuel est généralement la suivante :

- Etablissement et envoi au DARES de la première version du budget de l'année N en septembre N-1. La FSASD se base sur le réalisé des 7-8 premiers mois de l'année N-1, et des prévisions pour l'année N ;
- Retour du DARES en décembre N-1, sur la base du budget du département approuvé par le Grand Conseil : réception d'une lettre de cadrage, qui précise les montants d'indemnités monétaire et non monétaire, y compris les impacts des mécanismes salariaux, le nombre d'ETP maximum autorisé, etc. ;
- Ajustements par la FSASD de la première version du budget, en fonction de la lettre de cadrage reçue du DARES ;
- Approbation par le Conseil de fondation du budget définitif en janvier N.

Par catégorie de charges et de produits, le budget est déterminé comme suit au sein de la FSASD :

- **Produits de la facturation** : il est procédé à une estimation de chaque prestation facturée en quantité annuelle et à une discussion sur la valorisation des tarifs et des éventuelles nouvelles prestations lors d'une séance de la Commission des finances interne à la FSASD, qui comprend comme membres le directeur financier, le directeur des ressources humaines, la directrice des pratiques professionnelles aide et soins et les responsables des CMD.
- **Charges de personnel** : Elles sont calculées selon une dotation prévisionnelle pour chaque fonction budgétaire, à savoir :
 - Personnel soignant ;
 - Personnel paramédical ;
 - Personnel administratif ;
 - Personnel de l'économat, des transports et du service maison ;
 - Personnel technique et de maintenance.

Il est déduit du budget des produits de la facturation, selon les besoins identifiés, un nombre d'ETP. L'estimation se base non pas sur les coûts, mais sur les prestations (les prestations attendues nécessitent "x" heures, et par conséquent "y" personnes).

- **Autres charges de fonctionnement** : une estimation des besoins est effectuée par chaque responsable budgétaire (direction générale, services généraux, ressources humaines, finances, etc.), puis une consolidation est effectuée au niveau du budget annuel de la FSASD.

Si nécessaire, la direction générale arbitre les choix en vue d'équilibrer le budget. Lors d'un excédent de charges, la dotation, et par conséquent les produits de la facturation, est revue.

La FSASD applique les mécanismes salariaux de l'Etat de Genève, système de classes et d'annuités. Ses collaborateurs sont affiliés à la Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux du canton de Genève (CEH). La fondation privilégie le travail à temps partiel, pratiqué en 2008 par 81% de ses collaborateurs²¹.

Contexte particulier pour l'exercice 2009

Il existe un contexte particulier concernant l'exercice 2009 :

- d'une part, l'Etat a mis en place de nouveaux mécanismes salariaux pendant cet exercice (principalement, remplacement de la prime de fidélité par un 13^{ème} salaire et passage de 15 à 22 annuités) ;
- d'autre part, le budget 2009 a été élaboré en dépit de la longue période de maladie du directeur financier de la FSASD, décédé en janvier 2009. Le nouveau directeur financier est entré en fonction quelques mois plus tard.

Présentation du budget de fonctionnement et du bilan

Compte de fonctionnement

Il existe 3 « visions » au sein de la FSASD :

- la **vision comptable par nature de charges ou de produits**, présentée selon le plan comptable « H+ », et qui est notamment utilisée pour l'établissement des comptes annuels, des budgets, des rapports d'activité et des reportings mensuels au DARES. Cette vision fournit donc une image complète de la situation financière périodique de la FSASD.

Il existe également deux autres visions uniquement utilisées pour des analyses internes de détail, concernant essentiellement les charges de personnel :

- la **vision secteur/géographique**, par Centres de maintien à domicile, Antennes, Fonction de support, etc., et qui est représentée par des tableaux « Postes ETP consommés sur la dotation de base » ou « Suivi par direction et fonction budgétaire » ;
- la **vision par prestations** (soins, aides pratiques, repas, etc.) représentée par un tableau « Coût complet 2009 des prestations ».

Les visions comptable et par secteur/géographique servent à l'élaboration du budget. La vision par prestations ne sert qu'à suivre les charges réalisées et la facturation et ne fait pas l'objet d'un budget formalisé sur l'ensemble des charges et produits.

²¹ Source : www.fasas.ch.

Bilan

Avant 2008, la FSASD n'était pas tenue d'appliquer les normes IPSAS²² ; elle finançait et comptabilisait l'ensemble de ses investissements via son compte de fonctionnement. Depuis l'exercice 2008, la FSASD applique les directives d'application IPSAS de l'Etat de Genève (« Dico-GE ») et enregistre ses investissements au bilan.

Concernant le bilan et le flux de fonds, compte tenu des montants peu significatifs en regard des dépenses de fonctionnement, aucune prévision annuelle n'est établie et donc remise au DARES ; ce sont les PL qui servent de points de repère et qui sont suivis par la FSASD et par le DARES.

Suivi budgétaire et analyse des écarts

En matière de suivi budgétaire, tous les mois la FSASD établit :

- le comparatif « réalisé versus budget » du compte de fonctionnement selon la vision comptable (hors écritures de bouclément) ; ce document est transmis avec commentaires au DARES ;
- une information du réalisé des coûts et des produits de facturation, sans comparatif de budget, selon la vision par prestations, qui est remis aux membres de la Commission interne des finances, ainsi qu'à la direction générale ;
- un suivi budgétaire des charges de fonctionnement selon la vision comptable et par secteur géographique, sur la base des centres de charges, qui est remis à chaque responsable budgétaire.

Pour les exercices 2008 et 2009, le compte de fonctionnement de la FSASD, selon la vision comptable était le suivant :

<i>(en millions de F)</i>	Réalisé	Budget	Ecart		Réalisé	Budget	Ecart	
	2009	2009	2009	En %	2008	2008	2008	En %
Subventions	122.4	116.9	5.5	5%	113.0	112.8	0.2	0%
Produits de la facturation	50.4	50.4	-	0%	49.9	49.0	0.9	2%
Produits divers	2.3	2.4	-0.1	-4%	3.5	2.8	0.7	25%
<i>Total des produits</i>	<i>175.1</i>	<i>169.7</i>	<i>5.4</i>	<i>3%</i>	<i>166.4</i>	<i>164.6</i>	<i>1.8</i>	<i>1%</i>
Charges de personnel	-159.0	-151.4	7.6	5%	-151.4	-146.3	5.1	3%
<i>dont dotation de base</i>	<i>-125.5</i>	<i>-120.4</i>	<i>5.1</i>	<i>4%</i>	<i>-114.2</i>	<i>-112.9</i>	<i>1.3</i>	<i>1%</i>
Autres charges de fonctionnement	-18.0	-18.3	-0.3	-2%	-15.0	-18.8	-3.8	-20%
<i>Total des charges</i>	<i>-177.0</i>	<i>-169.7</i>	<i>7.3</i>	<i>-4%</i>	<i>-166.4</i>	<i>-165.1</i>	<i>1.3</i>	<i>-1%</i>
Charges et produits exceptionnels	-0.2	-	-0.2	100%	0.6	0.5	0.1	20%
Attribution réserves / Restitution Etat	2.1	-	2.1	100%	-	-	-	0%
Résultat de fonctionnement	0.0	-	0.0	0%	0.6	-	0.6	100%

²² Ce n'est qu'à la suite de l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 janvier 2009 que la FSASD a dû appliquer les IPSAS, in casu lors du bouclément de l'exercice 2008.

Pour l'exercice 2009, les charges de personnel « réalisées » (159.0 millions F) ont dépassé le budget (151.4 millions F) de 7.6 millions F. L'écart s'explique principalement pour :

- deux tiers par la sous-évaluation de la dotation de base²³ budgétée, résultant :
 - de l'oubli par la FSASD de la prise en compte de la prime de fidélité dans les charges de personnel de référence, la FSASD ayant interprété le surcoût de 2.5 millions F du 13^{ème} salaire par rapport à la prime de fidélité fourni par le DARES/OPE en décembre 2008 comme étant le coût total du 13^{ème} salaire à ajouter à la dotation de base, prime de fidélité non comprise (sous-évaluation de 3.3 millions F) ;
 - du fait que les charges de personnel (151.4 millions F) et la dotation de base (114.2 millions F) au réalisé 2008 étaient déjà supérieures aux charges du budget 2008 prévues respectivement à 146.3 millions F et 112.9 millions F. Les charges de personnel utilisées par l'OPE pour effectuer les simulations avant application des nouveaux mécanismes salariaux sont celles du budget 2008 et non du réalisé/estimé 2008. Les charges additionnelles résultantes ont été ajoutées au budget 2009 sans tenir compte du dépassement budgétaire 2008. L'augmentation des effectifs non budgétée n'a donc pas été reportée sur 2009 et a conduit à sous-estimer la dotation de base de 1.3 million F. L'OPE et le DARES ont confirmé à la Cour que le fait de se baser sur le budget 2008 plutôt que sur le réalisé/estimé 2008 en dépassement, ne traduisait pas une volonté de réduire les frais de personnel de la FSASD;
- un tiers par l'incidence des éléments qui précèdent sur les charges sociales pour 2.5 millions F.

Pour l'exercice 2008, les charges de personnel « réalisées » (151.4 millions F) ont dépassé le budget (146.3 millions F) de 5.1 millions F. L'écart s'explique :

- à 40% par des retraites anticipées plus importantes que prévues, les annonces du personnel étant possibles jusqu'en mars 2008, après bouclage du budget ;
- à 30% par un complément de prime de fidélité non prévu au budget, annoncé par l'Etat en avril 2008, et calculé précisément par le DARES en janvier 2009 ;
- et le solde principalement par une augmentation non budgétée des ETP.

4.1.2 Constats

1) Organisation du processus budgétaire

A ce jour, les procédures sont formalisées et un calendrier budgétaire définissant les intervenants, la contribution attendue de ceux-ci et les délais pour construire le budget existe au sein de la FSASD.

Les écarts au budget sont identifiés, suivis et commentés sur base mensuelle au sein de la FSASD, et envoyés à l'autorité de tutelle (DARES). Toutefois, dans le cadre du processus 2009, les analyses réalisées sur les charges de personnel n'ont pas permis d'identifier complètement la source de l'écart (voir constat 4 ci-après).

²³ La dotation de base correspond aux salaires bruts du personnel.

2) Elaboration et suivi du budget de fonctionnement

Fait défaut l'élaboration d'un budget selon la vision par prestations en francs et en heures, avec ensuite le détail par secteur/géographique. Cette vision est la plus adéquate pour assurer une gestion efficiente, car elle met en relation les prestations fournies, les moyens à mobiliser et les coûts qui en découlent.

3) Dépôts de PL d'investissements manquants ou inadéquats

Financement d'investissements 2008 et 2009 par le budget de fonctionnement

Hormis pour l'informatique, aucune subvention d'investissement n'a été demandée, et donc obtenue, par la FSASD pour les années 2008 et 2009 ; ainsi, des investissements, hors matériels et équipements informatiques, effectués en 2008 (106'713 F) et 2009 (911'221 F) ont été financés par le budget de fonctionnement. Ceci n'est pas conforme à l'article 6 alinéa 7 du contrat de prestations 2008-2011 signé en mai 2008, qui demande que les investissements fassent l'objet de projets de loi spécifiques. Ceci est également contraire à l'article 3 des directives d'application IPSAS (Dico-GE), qui demande que les investissements soient financés par des subventions d'investissement et non de fonctionnement.

Malgré son rôle de tutelle, le DARES, qui connaissait cet état de fait, n'a pas demandé que des projets de loi d'investissement soient déposés.

Inadéquation du PL d'investissements 10567 déposé pour financer les investissements 2010 nécessaires à la reprise par la FSASD de l'activité UATR prévue dès septembre 2010

Par exemple, pour mener l'activité UATR au sein du bâtiment de Villereuse, la FSASD envisage de reprendre d'anciens biens auprès de la Fondation La Vespérale, qui exploitait l'EMS Villereuse ; une facture envoyée par cette dernière à la FSASD, non encore payée au moment de l'audit, mentionnait des rachats de biens tels que du mobilier ou de l'agencement de cuisine pour un total de 80'655 F, en plus du rachat des lits, dont le financement est couvert par la L 10567 (voir le [paragraphe 4.2](#) ci-après).

La loi 10567 finance l'acquisition des lits UATR. En revanche, le projet de loi relatif au financement de l'acquisition des autres investissements nécessaires au lancement de l'activité des UATR dès septembre 2010 n'était pas déposé au moment de l'audit. Ainsi, les projets de loi d'investissements sont incomplets et ne permettent pas d'assurer la délivrance des prestations.

Selon les informations fournies par la FSASD, le financement de ces autres biens sera éventuellement couvert par une incorporation dans le PL quadriennal 2011-2014 ou par le budget de fonctionnement des UATR, ce qui serait une nouvelle contravention à l'article 6 alinéa 7 du contrat de prestations 2008-2011.

4) Source des dépassements budgétaires 2009 et 2008 des charges de personnel

Les budgets de fonctionnement sont construits sur des hypothèses non explicitées et parfois erronées, sans tests de plausibilité. Par exemple, le budget 2009 a été construit en admettant implicitement que le budget 2008 serait respecté, ce qui s'est avéré une hypothèse par trop simplificatrice.

De plus, le budget des charges de personnel 2009 n'a pas fait l'objet d'un test de plausibilité pertinent. Dans le cas contraire, ce test aurait permis de déceler les erreurs et oublis au budget 2009 au moment de son établissement et de signaler que sur la base de l'indemnité allouée et confirmée par le DARES, la FSASD serait en déficit en 2009.

La FSASD attribue la quasi-totalité de l'écart à l'oubli de la prime de fidélité, y compris le complément de prime de fidélité additionnel confirmé par le DARES en janvier 2009, et ne mentionne pas le fait que l'écart était dû pour un 1.3 million F au fait que les simulations de l'OPE reprises par le DARES se référaient au budget 2008 et non au réalisé ou à un estimé 2008 en dépassement suite principalement à l'augmentation non budgétisée des effectifs en 2008. Ainsi, les explications ne sont pas suffisamment complètes et ne permettent pas d'améliorer de manière continue le processus en apprenant du passé.

4.1.3 Risques découlant des constats

Le risque opérationnel tient au fait de ne pas pouvoir effectuer ses activités faute de moyens financiers approuvés par le Grand Conseil qui fixe le montant des indemnités.

Le risque d'image tient à l'effet que suscitent des dépassements budgétaires importants dont les causes résultent d'erreurs manifestes.

Les risques opérationnel et financier tiennent au fait de ne pas détecter à temps les besoins, de ne pas affecter les ressources aux bonnes prestations et secteurs, de ne pas expliquer les dépassements en regard des prestations fournies.

Les risques de conformité et de contrôle avérés tiennent à l'absence de base légale pour engager certaines dépenses d'investissements, et en pleine connaissance de cause par l'autorité de tutelle.

4.1.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 2]

La Cour invite la FSASD à élaborer et suivre un budget selon la vision par prestations, avec ensuite le détail par secteur/géographique.

[cf. constat 3]

La Cour invite la FSASD, sous l'autorité du DARES, à élaborer les PL d'investissements adéquats, en s'assurant qu'ils incluent l'exhaustivité des biens nécessaires à la FSASD pour délivrer ses prestations.

[cf. constat 4]

Afin que la FSASD exerce pleinement sa responsabilité en matière budgétaire, le directeur financier est invité à effectuer des tests de plausibilité en mettant en exergue les hypothèses nécessaires à la construction du budget et en simulant les charges de personnel totales sur la base de charges effectives et de formules telle que :

*Dotation de base des charges de personnel N+1 = dotation de base des charges de personnel 12 mois à août N * ((1+ indexation N+1) * (1 + facteur de coulissement d'annuité N+1)) + (mouvements sur les ETP * coût moyen N+1).*



Si les tests de plausibilité dégagent une anomalie, procéder alors à des simulations sur la base d'un filtre plus faible, par exemple une projection des salaires individuels à partir d'une extraction du système « Vision RH ».

La Cour invite la FSASD à formaliser la projection et ses conséquences dans un document à l'attention de l'autorité de tutelle.

La Cour invite la FSASD à procéder à des analyses plus complètes pour expliquer les écarts identifiés lors du suivi du processus budgétaire.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le directeur financier, avec la collaboration de la direction générale de la FSASD, prend la responsabilité pour la mise en place de ces recommandations, avec un degré de détails concernant les prestations à définir selon une réelle pertinence opérationnelle (par exemple : soins à affiner entre 2 ou 3 catégories de soins selon le niveau de qualifications requis).

Avantages attendus

Etre en position de minimiser et de justifier de manière adéquate les écarts du réalisé par rapport au budget, et d'assurer les liquidités nécessaires à l'accomplissement des tâches de la FSASD.

4.1.5 Observations de la FSASD

Les constats de la Cour des comptes ainsi que les recommandations y relatives nous semblent pertinentes et réalistes et n'appellent pas d'observations particulières de la FSASD. Certains points ont d'ores et déjà fait l'objet de corrections.

4.1.6 Observations du DARES

Le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé prend acte des constats et recommandations de la Cour des comptes ainsi que de la position de la FSASD et souligne que cette dernière a déjà en partie pris des mesures correctives.

4.2 Méthode et processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567

4.2.1 Contexte

Le dépôt du PL 10567, qui porte sur le financement des investissements mobiliers, hors informatique, de la FSASD pour l'exercice 2010, a eu lieu le 20 octobre 2009. Au cours des travaux de la Commission des finances du Grand Conseil, le PL a été réduit de 50'000 F, la Commission jugeant le prix des voitures électriques surestimé. Par ailleurs, l'exposé des motifs du PL mentionne le rythme de renouvellement des appareils de sécurité de 5 ans et le souhait de développer des moyens de locomotion compatible avec le développement durable. Le PL 10567 amendé a été voté le 6 mai 2010 par le Grand Conseil.

<i>(Montants en milliers de francs)</i>	L 10567
Matériels et équipements techniques à usage des clients	
700 appareils de sécurité	390
Systèmes de réception et de gestion des alarmes	210
4 défibrillateurs	14
44 lits électriques pour les UATR	180
Moyens de locomotion à usage des professionnels	
10 vélos à assistance électrique	32
11 voitures électriques (plan mobilité)	278
2 voitures électriques (utilitaires)	77
Equipements et installations	
Equipements de télécommunications	100
Installations et agencements	367
Mobilier pour 31 collaborateurs des centres de maintien à domicile	175
Total	1'823

Cependant, et comme souligné dans le constat émis au [paragraphe 4.1.2](#), le PL est incomplet et ne permet pas d'assurer la reprise de l'activité UATR, puisqu'il ne finance que l'acquisition des lits, et non le mobilier, l'agencement de la cuisine, etc.

Lits UATR

La L 10567 inclut le financement pour l'acquisition de 44 lits destinés à l'activité UATR reprise par la FSASD ; 34 lits sont destinés au bâtiment de Villereuse et 10 lits au bâtiment des Jumelles.

Le bâtiment de Villereuse, exploité par la Fondation La Vespérale en tant qu'EMS jusqu'en janvier 2010, est repris par la FSASD pour le lancement de l'activité UATR initialement dès septembre 2010, mais reporté à une date ultérieure (voir détail en [page 14](#)).

Les lits présents dans le bâtiment de Villereuse, datant de plus de 20 ans, devaient être remplacés. La Fondation La Vespérale, devant acquérir des lits pour les autres EMS dont elle a la charge, a proposé en mars 2009 d'effectuer un achat groupé portant sur 170 lits, dont 34 lits pour le bâtiment de Villereuse en vue de leur revente à la FSASD.



L'acquisition globale de 170 lits en juin 2009 par la Fondation La Vespérale a permis un rabais de 33% sur le prix catalogue. Le financement des 34 lits a été provisoirement couvert par la Fondation La Vespérale sur ses propres réserves, pour le compte de la FSASD, et avec l'approbation du DARES dès mars 2009.

Comme le conseiller d'Etat en charge du DARES l'a indiqué à la Commission des finances du Grand Conseil lors des débats sur le PL 10567, les 34 premiers lits ont été acquis en juin 2009. Or, en juin 2009, le DARES n'avait pas encore transmis au Conseil d'Etat le PL relatif à cette dépense. Ce PL avait été reçu de la FSASD en mai 2009.

Le devis relatif à l'acquisition des 10 lits UATR pour le bâtiment des Jumelles est daté de juin 2010, et n'était par conséquent pas connu au moment de l'établissement du PL 10567 en mai 2009, indépendamment du prix qui sera réellement payé.

4.2.2 Constats

1) Documentation de support partiellement lacunaire et pas de recours aux centrales d'achats

Pour l'établissement du PL 10567 transmis en mai 2009, la FSASD s'est basée :

- pour 37% du montant total sur des documents de support récents tels que devis ou factures de moins d'un an ;
- pour 36% du montant total sur des connaissances internes sans formalisation d'un devis ou sans disposer de factures datées de moins d'un an, au moment de l'établissement du PL ;
- pour 26% sur des montants partiels (revenus/coûts annexes ignorés) avec un impact surévaluant le PL de quelques 40'000 F.

La FSASD n'a pas fait appel aux centrales d'achats, telles que la CAIB²⁴ ou la CCA²⁵, pour l'établissement de devis.

2) Pas d'intégration des dépenses liées dans le préavis technique et financier du projet de loi

Le préavis technique et financier du projet de loi relatif à l'octroi d'une subvention d'investissement n'intègre pas les charges de fonctionnement liées aux investissements. Ainsi, les projets de loi ne font pas de renvoi entre eux ou vers le budget de fonctionnement, alors qu'ils sont enchevêtrés.

Par exemple, le préavis du PL 10567 ne mentionne pas que la location mensuelle des batteries, en ce qui concerne les voitures électriques, sera couverte par un montant budgété expressément au compte de fonctionnement pour 25'080 F.

Ce manquement a conduit un député à qualifier ces voitures « d'auto-immobiles », alors que le financement des batteries était bien prévu au budget.

²⁴ Voir à ce sujet le rapport N°24 de la Cour du 21 décembre 2009 intitulé « Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB) agissant pour le compte des hôpitaux universitaires des cantons de Genève et Vaud ».

²⁵ Centrale Commune d'achats (CCA), avec qui la FSASD a signé une convention le 30 janvier 2009, portant entre autres sur le mobilier de bureau.

3) Manque de conformité pour l'acquisition des lits UATR et absence de convention-cadre

Sur le plan formel, le Grand Conseil n'avait pas encore approuvé l'acquisition des 34 lits pour le bâtiment de Villereuse au moment de leur achat, ce d'autant plus que le PL n'avait pas encore été déposé. Les 10 lits pour le bâtiment des Jumelles, qui ont fait l'objet d'un devis en juin 2010, n'étaient pas encore acquis au moment de l'audit de la Cour. Ces acquisitions sont contraires à l'article 6 alinéa 7 du contrat de prestations 2008-2011 signé en mai 2008, qui demande que les investissements fassent l'objet de projets de loi spécifiques.

Les 44 lits seront ainsi acquis en 2 étapes, à des prix et à des fournisseurs différents, sans avoir exploré l'opportunité de l'établissement d'une convention-cadre permettant une négociation unique des meilleurs prix et rabais, même pour des lits quelque peu différents les uns des autres.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le risque de conformité avéré tient à des dépenses effectuées avant l'approbation du Grand Conseil.

Le risque financier tient à l'acquisition à des prix supérieurs à ceux obtenus avec un volume plus important, négocié en une fois.

4.2.4 Recommandations

Actions :

[cf. constats 1 & 3]

La Cour invite la FSASD à :

- fixer un seuil de matérialité, en accord avec le DARES qui a une vue d'ensemble des PL liés au réseau de soins, à partir duquel les achats figurant dans un PL d'investissements doivent être documentés à priori par un devis ou une facture récente ;
- recourir à la centrale commune d'achat (CCA) pour les achats récurrents et d'importance comme le mobilier ou éventuellement consulter la CAIB qui achète des lits pour le compte des HUG ; effectuer le cas échéant des procédures d'achats conformes à l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et des signatures de contrats-cadre sur plusieurs années avec livraisons partielles et à terme.

[cf. constat 2]

La Cour recommande à la FSASD en collaboration avec le DARES de faire le lien par des renvois dans l'exposé des motifs entre les PL d'investissements et de fonctionnement quand cela est nécessaire en remplissant le préavis technique et financier du projet de loi.

[cf. constat 3]

La Cour invite la FSASD, ainsi que le DARES, à veiller à procéder à des acquisitions uniquement une fois les approbations du Grand Conseil obtenues.



Pistes et modalités de mise en œuvre

Le directeur financier de la FSASD met en place ces recommandations avec la collaboration de la direction générale de la FSASD et du DARES.

Avantages attendus

Respect de la légalité.

Documentation des acquisitions d'importance, afin de s'assurer de leur plausibilité, et obtenir les meilleurs prix.

4.2.5 Observations de la FSASD

Les constats de la Cour des comptes ainsi que les recommandations y relatives nous semblent pertinentes et réalistes et n'appellent pas d'observations particulières de la FSASD. Certains points ont d'ores et déjà fait l'objet de corrections.

4.2.6 Observations du DARES

Le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé prend acte des constats et recommandations de la Cour des comptes ainsi que de la position de la FSASD et souligne que cette dernière a déjà en partie pris des mesures correctives.

Concernant l'établissement des préavis techniques financiers des projets de loi d'investissements, le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé veillera que les incidences sur le budget de fonctionnement, et par conséquent sur l'indemnité de fonctionnement, soient spécifiées ainsi que les incidences éventuelles en matière de postes supplémentaires.

4.3 Thésaurisation des liquidités accumulées avant le contrat de prestations 2008-2011

4.3.1 Contexte

Caisse centralisée à l'Etat de Genève et type de conventions²⁶

En bref, le principe général de caisse centralisée vise à regrouper les liquidités en mains des entités en un point unique, à savoir les comptes bancaires de la trésorerie générale de l'Etat ouverts auprès de la Banque Cantonale de Genève (BCGe). Cette solution permet de reporter à une date ultérieure le versement des subventions aux entités qui disposent de liquidités en évitant leur thésaurisation. Ceci permet de réduire l'endettement et les charges d'intérêts de l'Etat.

Les types de convention entre l'Etat et l'entité subventionnée sont les suivants :

- **La convention bronze** : l'entité maintient tous ses comptes bancaires et postaux. Ce contrat donne un droit de regard de la trésorerie générale sur les comptes détenus par l'entité auprès de la BCGe, mais non auprès des autres établissements bancaires. C'est un contrat utile pour surveiller le niveau de thésaurisation des subventions et les besoins réels de financement des entités. L'Etat pourrait disposer d'un éventuel excédent de liquidités sur le compte BCGe de l'entité. Le contrat bronze ne permet qu'une centralisation très limitée des liquidités.
- **La convention argent** : l'entité maintient ses différents comptes auprès de tous ses établissements bancaires et postaux, mais vire régulièrement l'ensemble de ses disponibilités sur son compte BCGe. Ce dernier est déversé automatiquement et quotidiennement sur celui de l'Etat.
- **La convention or** : l'entité ne dispose plus que d'un seul compte auprès de la BCGe (sous-compte au nom de l'entité), le disponible est viré tous les soirs auprès de la trésorerie générale. L'ensemble des paiements de l'entité transite par la plateforme de paiements de l'Etat.

FSASD

La FSASD a été constituée le 14 décembre 1998 par fusion de trois entités :

- l'Association genevoise d'aide à domicile (AGAD),
- l'Association pour l'aide à domicile (APADO),
- les Services d'aide et de soins communautaires (SASCOM).

Elle est dotée d'un capital de dotation de 100'000 F, et le montant de ses fonds propres lors de sa constitution, compte tenu des réserves transférées par les associations fondatrices, se montait à 11'262'481 F. Une convention bronze a été signée entre la FSASD et l'Etat le 1^{er} janvier 2009.

²⁶ Voir à ce sujet le rapport de la Cour N°16 du 24 février 2009 intitulé « Audit de gestion relatif à la trésorerie (liquidités et dette) ».



COUR DES COMPTES

L'état des liquidités et des fonds propres au 31 décembre des 5 dernières années se présentaient comme suit :

<i>(en millions de F)</i>	2009	2008	2007	2006	2005	Variations	
						2005 / 2009	En %
Liquidités (y.c. placements Etat Genève)	17.5	20.8	30.5	23.5	28.3	-10.8	-38%
<i>dont placements auprès de l'Etat Genève</i>	<i>12.0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12.0</i>	<i>100%</i>
Fonds propres	17.4	20.5	16.8	15.6	23.6	6.2	-26%
<i>dont Capital initial</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>-</i>	<i>0%</i>
<i>dont Réserve de réévaluation</i>	<i>2.0</i>	<i>3.0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2.0</i>	<i>100%</i>
<i>dont Autres réserves</i>	<i>11.7</i>	<i>13.0</i>	<i>13.0</i>	<i>13.0</i>	<i>11.7</i>	<i>-</i>	<i>0%</i>
<i>dont Capital complémentaire (PP report)</i>	<i>3.6</i>	<i>4.4</i>	<i>3.7</i>	<i>2.5</i>	<i>11.8</i>	<i>-8.2</i>	<i>-69%</i>

Une réserve de réévaluation a été constituée en 2008, lors du passage aux directives d'application IPSAS (Dico-GE), en contrepartie de l'activation des immobilisations corporelles. Elle est utilisée depuis chaque année afin de couvrir les charges d'amortissement, et devrait être complètement dissoute d'ici la fin de l'exercice 2011.

Les autres réserves proviennent à hauteur de 7.5 millions F d'un apport des associations fondatrices et pour le solde principalement de l'augmentation de la réserve pour salaires de 4.2 millions F constituée à charge de l'exercice 2001. Le capital complémentaire (PP report) provient également d'un apport initial des associations fondatrices.

Suite à un arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010, ces deux dernières rubriques devraient être totalement dissoutes par la FSASD en 2010 et 2011 afin de couvrir les charges liées aux retraites anticipées et aux mécanismes salariaux, et combler le déficit budgété. Ainsi, si les comptes 2010 et 2011 sont équilibrés après dissolution des autres réserves et du capital complémentaire (PP report), les fonds propres au 31 décembre 2011 devraient correspondre au capital de dotation de 100'000 F, et les liquidités réduites de 15.3 millions F.

Restitutions à l'Etat

L'article 10 du contrat de prestations 2008-2011 stipule que la FSASD conserve 25% de son résultat annuel, les 75% restants devant être restitués à l'Etat à la fin du contrat de prestations. Pendant la durée du contrat, les éventuelles pertes annuelles sont également réparties selon cette clef de répartition.



Depuis la constitution de la FSASD, celle-ci a restitué à l'Etat 21.7 millions F d'indemnités non dépensées au regard des charges :

(en millions de F)	Indemnités non dépensées à restituer à l'Etat	Paiement indemnités à l'Etat	Solde net d'indemnités dû à l'Etat	Description, comptabilisation
Exercice 2005	2.4	-2.4	-	Résultats 2003&2004, charge en 2005
Exercice 2006	9.3	-9.3	-	Résultat 2005, charge en 2006
Exercice 2006	5.3	-	5.3	Résultat 2006 partiel, diminution de produits en 2006
Exercice 2007	4.7	-	10.0	Résultat 2007 partiel, diminution de produits en 2007
Exercice 2008	1.7	-10.0	1.7	75% du résultat 2008, diminution de produits en 2008
Exercice 2009	-1.7	-	-0.0	75% du résultat de 2008, augmentation de produits en 2009
Total	21.7	-21.7	-	

Toutes les restitutions à l'Etat sont appuyées par une lettre de l'autorité de tutelle (DARES). Depuis 2008, les restitutions correspondent à la formule énoncée dans le contrat de prestations 2008-2011. Auparavant, de 2003 à 2007, le fondement des montants déterminés par le DARES comme devant être restitués à l'Etat a pu être expliqué à la Cour ; hormis 2.5 millions conservés par la FSASD pour la constitution d'une réserve mobilisable (dissoute en 2008) et pour la reconstitution des réserves transférées par les associations fondatrices, la totalité des résultats excédentaires a été restituée par la FSASD à l'Etat.

La Cour a pu reconstituer le mouvement des fonds propres depuis la constitution de la FSASD en les rapprochant également avec les mouvements de restitutions à l'Etat.

4.3.2 Constats

1) **Thésaurisation des liquidités accumulées avant le contrat de prestations 2008-2011**

Les questions relatives à la thésaurisation des liquidités accumulées par la FSASD avant le contrat de prestations 2008-2011 sont réglées par l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010.

2) **Convention signée entre la FSASD et l'Etat**

Une convention bronze a été signée entre la FSASD et l'Etat le 1^{er} janvier 2009, par laquelle l'Etat a un droit de regard sur les comptes courants ouverts par la FSASD à la BCGe ; toutefois, contrairement à la convention argent, les éventuelles liquidités ne sont pas automatiquement reversées à l'Etat.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le risque financier tient à un endettement de la collectivité plus important que nécessaire par la thésaurisation des liquidités à la FSASD.

4.3.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 2]

La Cour recommande de signer une convention argent dans les meilleurs délais.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le Directeur financier de la FSASD contacte le DARES et la trésorerie générale de l'Etat pour étudier les possibilités.

Avantages attendus

Réduction de l'endettement de la collectivité.

4.3.5 Observations de la FSASD

Les constats de la Cour des comptes ainsi que les recommandations y relatives nous semblent pertinentes et réalistes et n'appellent pas d'observations particulières de la FSASD. Certains points ont d'ores et déjà fait l'objet de corrections.

Tout au plus pourra-t-il être ajouté que la FSASD est en discussion avec le département des finances de l'Etat pour la signature, avant la fin 2010, d'une convention argent.

4.3.6 Observations du DARES

Une séance entre la FSASD, la trésorerie générale et le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé a eu lieu le 28 juin 2010. En conclusion de cette séance, il a été convenu que la convention argent serait signée et mise en application avant la fin de l'exercice 2010.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.1.4	Processus d'élaboration du budget de la FSASD La Cour invite la FSASD à élaborer et suivre un budget selon la vision par prestations, avec ensuite le détail par secteur/ géographique.	2	FSASD (DF)	31.12.2010	
4.1.4	Processus d'élaboration du budget de la FSASD La Cour invite la FSASD, sous l'autorité du DARES, à élaborer les PL d'investissements adéquats, en s'assurant qu'ils incluent l'exhaustivité des biens nécessaires à la FSASD pour délivrer ses prestations.	3	FSASD (DF/DG) DARES (DF)	Immédiat	
4.1.4	Processus d'élaboration du budget de la FSASD Afin que la FSASD exerce pleinement sa responsabilité en matière budgétaire, le directeur financier est invité à effectuer des tests de plausibilité en mettant en exergue les hypothèses nécessaires à la construction du budget et en simulant les charges de personnel totales sur la base de charges effectives et de formules telle que : <i>Dotation de base des charges de personnel N+1 = dotation de base des charges de personnel 12 mois à août N * ((1+ indexation N+1) * (1 + facteur de coulissement d'annuité N+1)) + (mouvements sur les ETP * coût moyen N+1).</i> Si les tests de plausibilité dégagent une anomalie, procéder alors à des simulations sur la base d'un filtre plus faible, par exemple une projection des salaires individuels à partir d'une extraction du système « Vision RH ». La Cour invite la FSASD à formaliser la projection et ses conséquences dans un document à l'attention de l'autorité de tutelle. La Cour invite la FSASD à procéder à des analyses plus complètes pour expliquer les écarts identifiés lors du suivi du processus budgétaire.	3	FSASD (DF/DRH)	31.12.2010	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.2.4	<p>Méthode et processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567</p> <p>La Cour invite la FSASD à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fixer un seuil de matérialité, en accord avec le DARES qui a une vue d'ensemble des PL liés au réseau de soins, à partir duquel les achats figurant dans un PL d'investissements doivent être documentés à priori par un devis ou une facture récente ; 	2	FSASD (DG/DF) DARES (DF)	Immédiat	
	<ul style="list-style-type: none"> - recourir à la Centrale commune d'achat (CCA) pour les achats récurrents et d'importance comme le mobilier ou éventuellement voir avec la CAIB qui achète des lits pour le compte des HUG ; effectuer le cas échéant des procédures d'achats conformes à l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et des signatures de contrats-cadre sur plusieurs années avec livraisons partielles et à terme. 				
4.2.4	<p>Méthode et processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567</p> <p>La Cour recommande à la FSASD en collaboration avec le DARES de faire le lien par des renvois dans l'exposé des motifs entre les PL d'investissements et de fonctionnement quand cela est nécessaire en remplissant le préavis technique et financier du projet de loi.</p>	2	FSASD (DF) DARES (DF)	Immédiat	
4.2.4	<p>Méthode et processus d'estimation des montants inscrits dans le PL 10567</p> <p>La Cour invite la FSASD, ainsi que le DARES, à veiller à procéder à des acquisitions uniquement une fois les approbations du Grand Conseil obtenues.</p>	3	FSASD (DG) DARES (SG)	Immédiat	
4.3.4	<p>Thésaurisation des liquidités accumulées avant le contrat de prestations 2008-2011</p> <p>La Cour recommande de signer une convention argent dans les meilleurs délais.</p>	2	FSASD (DG)	31.12.2010	

Liste des abréviations

DF	: direction financière
DG	: direction générale
DRH	: direction ressources humaines
SG	: secrétariat général

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) Rapport 09-13 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Thésaurisation de la subvention</p> <p>Au 31 décembre 2007, la FSASD dispose de fonds propres s'élevant à F 21'285'706, -- (montant corrigé). Formellement, et en application de l'article 36 LGAF et des articles 7 et 17 LIAF, ce montant devrait être restitué à l'état de Genève.</p> <p>Néanmoins, et pour les raisons détaillées dans le rapport, nous recommandons au département de rédiger un avenant au contrat de prestations qui fixe les règles à appliquer à ce montant (fonds propres) thésaurisé antérieurement à la période 2008-2011.</p>	N° 4.1	Suite à l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010, le constat n'est plus d'actualité.
<p>Réserve pour salaires</p> <p>Un compte intitulé « Réserve pour salaires » d'un montant de F 10'602'750, -- figure au passif du bilan de la Fondation, au 31 décembre 2007. Nous constatons que cette « Réserve pour salaires » n'est pas justifiée d'un point de vue légal et comptable. Par conséquent, nous recommandons le reclassement de cette réserve dans la rubrique des fonds propres non affectés, antérieurs à l'entrée en vigueur du nouveau contrat de prestations.</p> <p>En outre, nous recommandons à la FSASD de se conformer dorénavant scrupuleusement aux principes légaux et comptables en matière de constitution de provisions et de réserves.</p>	N° 4.2.1	Suite à l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010, le constat n'est plus d'actualité.
<p>Réserve mobilisable</p> <p>Un compte intitulé « Réserve mobilisable » d'un montant de F 1'348'411, -- figure au passif du bilan de la Fondation, au 31 décembre 2007. Nous constatons que cette « Réserve mobilisable » n'est pas justifiée d'un point de vue légal et comptable.</p> <p>Par conséquent, nous recommandons le reclassement de cette réserve dans la rubrique des fonds propres non affectés, antérieurs à l'entrée en vigueur du nouveau contrat de prestations. En outre, nous recommandons à la FSASD de se conformer dorénavant scrupuleusement aux principes légaux et comptables en matière de constitution de provisions et de réserves.</p>	N° 4.2.2	Suite à l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010, le constat n'est plus d'actualité.
<p>Immobilisations corporelles : matériel, mobilier et installations</p> <p>Les immobilisations corporelles (matériel, mobilier et installations) ne sont pas activées dans les comptes de la FSASD, mais sont comptabilisées en charges. A titre indicatif, la juste valeur actuelle de ces immobilisations avoisine F 4.1 millions. La comptabilisation en charges et sur un seul et même exercice des biens activables contrevient au principe de l'image fidèle, car elle fausse la situation patrimoniale et la performance annuelle de la FSASD.</p> <p>Nous recommandons à la FSASD de mettre rapidement en place une politique d'activation et d'amortissement des biens activables et de procéder à l'activation des biens acquis qui présentent encore une valeur résiduelle.</p>	N° 4.2.4.1	Compte tenu du passage aux directives d'application IPSAS (Dico-GE), le constat n'est plus d'actualité.

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection cantonale des finances (ICF) Rapport 09-13 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Dotation du secteur « Immeuble avec encadrement social »</p> <p>Le nombre de postes attribués annuellement au secteur « Immeuble avec encadrement social » est reconduit d'année en année de manière identique, car la Fondation ne dispose pas pour le moment d'outil permettant d'évaluer les besoins en prestations par immeuble. Ainsi, il existe un risque potentiel que la qualité des prestations offertes soit en dessous de celle attendue des résidents. Par conséquent, nous recommandons à la Fondation d'adopter un outil de planification et d'évaluer les besoins pour chaque immeuble à l'aide de cet outil.</p>	N° 4.9	La Cour est favorable, voir <u>paragraphe 4.1.4</u> (vision => par prestations).
<p>Absence de mesure des écarts entre heures prévues et heures réalisées</p> <p>Nous avons relevé l'absence d'outil permettant d'identifier les écarts entre les heures planifiées et les heures réalisées auprès des clients. En l'absence d'un outil de gestion permettant de comparer les prestations planifiées et les prestations réalisées auprès du client, il n'est pas possible d'identifier d'éventuels écarts et, sur cette base, de prendre rapidement les mesures correctives garantissant la qualité des prestations ou l'allocation optimale des ressources en personnel. Par conséquent, nous recommandons à la Fondation d'adapter ses outils de gestion actuels de manière à ce qu'ils permettent de mesurer les écarts et optimiser ainsi l'allocation des ressources.</p>	N° 4.10.1	La Cour est favorable, voir <u>paragraphe 4.1.4</u> (vision => par prestations).
<p>Détermination des coûts complets des prestations</p> <p>La comptabilité analytique est un instrument de contrôle interne qui soutient les décideurs dans leurs tâches quotidiennes. Elle constitue en outre un outil de pilotage stratégique pour les instances dirigeantes et permet de négocier au plus juste les participations financières des partenaires (Etat de Genève, assurance-maladie, etc.). Nous avons constaté que les démarches de la FSASD pour la mise en place d'une comptabilité analytique ne sont pas finalisées. Par conséquent, nous recommandons à la FSASD de poursuivre ses démarches pour la mise en place d'une comptabilité analytique et l'invitons à nous communiquer le délai qu'elle s'est fixé pour atteindre cet objectif.</p>	N° 4.11.1	La Cour est favorable, voir <u>paragraphe 4.1.4</u> (vision => par prestations).
<p>Adhésion à la caisse centralisée</p> <p>Il est prévu que la FSASD adhère à la caisse centralisée de l'Etat de Genève. Une convention est en cours de rédaction. Toutefois, pour les raisons détaillées dans le rapport, nous constatons que le niveau d'intégration prévu par cette convention ne garantit pas une gestion rationnelle de la Trésorerie de l'Etat. Pour cette raison, nous recommandons à la FSASD et à l'Etat de Genève de conclure au plus vite une convention qui garantisse un meilleur niveau d'intégration.</p>	N° 4.12	La Cour est favorable, voir <u>paragraphe 4.3.4</u> (signature d'une convention argent).

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'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **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 l'ensemble des collaborateurs de la FSASD, du DARES et de l'OPE ainsi que le président de la Fondation La Vespérale, qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 9 juillet 2010. Le rapport complet a été transmis le 10 août 2010 à la FSASD et au DARES dont les observations remises les 15 et 17 septembre 2010 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 7 octobre 2010

Stéphane Geiger
Président

Michel Ducommun
Magistrat suppléant

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire